

Міністерство освіти і науки України
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

На правах рукопису

ПОПОВИЧ Володимир Васильович



УДК 352:339.924:061.1ЄС

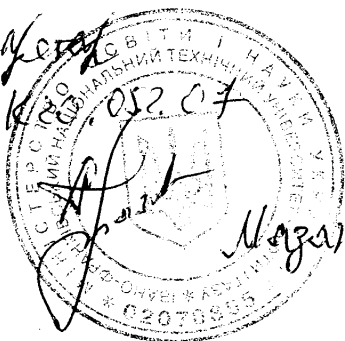
**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

25. 00. 01 – теорія та історія державного управління

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

*Ідентичність змісту дисертації
існуючій, порівнявши її з рукописом,
Українська засвідчую.*

*Український секретар
секретаря*



Мазак А.В.

Науковий керівник
доктор філософських наук, професор,
ДЗВІНЧУК Дмитро Іванович,
Івано-Франківський національний університет
нафти і газу, професор кафедри державного
управління та місцевого самоврядування

Івано-Франківськ – 2014



d527

З М І С Т

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ	
МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	13
1.1. Інституціональний контент державної муніципальної	
політики	13
1.2. Рівні державної регламентації сфери місцевого	
самоврядування та їх вплив на державну муніципальну політику	28
1.3. Основні типи та інваріантні складові державної	
муніципальної політики	39
Висновки до першого розділу	51
РОЗДІЛ 2	
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ	
МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ	56
2.1. Базові моделі та політичний цикл державної муніципальної	
політики	56
2.2. Конституційно-правові основи державної муніципальної	
політики в Україні	71
2.3. Інструменти державної муніципальної політики: теорія та	
практика їх застосування	83
Висновки до другого розділу	98

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ ТА ФАКТОРИ
ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА	102
3.1. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики	102
3.2. Концептуально-правові засади державної муніципальної політики у країнах Європейського Союзу	114
3.3. Ключові фактори впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка	125
Висновки до третього розділу	138
ВИСНОВКИ	143
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	149
ДОДАТКИ	171

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

AAPPU – Асоціація агенцій регіонального розвитку України.

АМУ – Асоціація міст України.

ЄТМД – Європейський тиждень місцевого самоврядування.

Е-уряд – електронний уряд.

Е-урядування – електронне урядування.

ЄХМС – Європейська хартія місцевого самоврядування.

ЄХРД – Європейська хартія регіональної демократії

ЄС – Європейський Союз.

ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології.

НГО – неурядові громадські організації.

ООН – Організація Об'єднаних Націй.

ПДВ – податок на додану вартість.

РЄ – Рада Європи.

СУЯ – система управління якістю.

EBN – European Benchmarking Network (Європейська мережа наслідування кращих зразків публічного управління).

INGOs – International nongovernmental organization (міжнародні неурядові організації).

LGI – Local Government and Public Service Reform Initiative (Ініціатива реформування місцевого самоврядування і державних послуг).

LOGIN – The Local Government information network (Інформаційна мережа місцевих влад).

CDLR – The European Committee on Local and Regional Democracy (Європейський Комітет з питань місцевої та регіональної демократії).

ПМЦ – програмно-цільовий метод.

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап державотворення в Україні потребує системного підходу до вирішення питань місцевого самоврядування, що актуалізує наукові напрямки досліджень, які обґрунтовують способи досягнення нової якості публічної влади, базованої на принципах демократії. Складовою цієї роботи є теоретико-методологічне обґрунтування державної муніципальної політики як внутрішньої політики України, спрямованої на формування системи ефективної влади місцевого рівня. Теоретико-методологічні засади мають забезпечувати модернізацію публічної влади в контексті євроінтеграційних процесів, політики економічного піднесення й підвищення добробуту населення, розбудови та консолідації демократичних інститутів, розширення прав і свобод громадян, утвердження й зміцнення громадянського суспільства тощо. У цьому сенсі державну муніципальну політику слід розглядати як один із найважливіших векторів внутрішнього інституціонального розвитку України в контексті процесів євроінтеграції, які відбуваються на засадах європейських стандартів місцевого самоврядування.

Проблематика державної муніципальної політики є багатоаспектною, оскільки вона пов'язана з різними вимірами і характеристиками розвитку систем (підсистем) публічної влади. Багатоаспектність, зокрема, пов'язана з регіоналізацією територій, новою державною регіональною політикою, адміністративно-територіальною реформою. Ключовим елементом цих процесів є місцеве самоврядування. Висвітлення цих та інших питань можна знайти у наукових працях багатьох науковців, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, Т. Безверхнюк, В. Борденюка, П. Ворони, І. Дегтярьової, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, М. Лахижі, В. Погорілка, М. Пухтинського, Т. Сивак, О. Сушинського, О. Фрицького, О. Фролова та інших. У їх дослідженнях піднято величезний пласт питань, які

безпосередньо чи опосередковано пов'язані з розвитком місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Тим не менш, до цього часу існує дефіцит теоретичних досліджень у частині концептуалізації інституціонального контенту визначення моделей та типів державної муніципальної політики як державно-управлінської діяльності. Сьогодні є нагальна потреба у вивченні державної муніципальної політики через призму теоретичних засад нової інституціональної теорії, дослідження політики та аналізу державної політики. Це потребує розширення методологічної бази шляхом діалектичного поєднання наукових положень теорії держави і права, державного будівництва та місцевого самоврядування, конституційного, адміністративного та муніципального права з теоретичними підходами аналізу державної політики, які містяться, зокрема, у працях таких вчених як Т. Брус, О. Валевський, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми залишаються важливі для концептуального розуміння сучасної державної муніципальної політики України питання, які стосуються інтерпретації її інституціонального контенту, удосконалення її моделі, організації ефективної платформи стейкхолдерів за активної участі недержавних організацій, вибір різноманітного інструментарію реалізації політики, з'ясування стандартів та основних факторів впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в рамках загального плану науково-дослідної роботи "Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України" (номер державної реєстрації 0111U002998) Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу. Внесок автора у виконання НДР полягає у дослідженні моделей державної муніципальної політики у європейських країнах та Україні.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розроблення концептуальних засад державної муніципальної політики в Україні в контексті європейської інтеграції.

Це зумовило постановку і виконання таких основних завдань:

- з'ясувати інституціональний контент державної муніципальної політики, її зв'язок з природою місцевого самоврядування, показати її специфіку та принципову відмінність від державної регіональної політики;
- виявити вплив законодавчої та адміністративної державної регламентації інституту місцевого самоврядування на формування моделі державної муніципальної політики та описати її основні типи та інваріантні складові;
- розкрити інструментарій державної муніципальної політики та значення набутого досвіду його використання у незалежній Україні;
- висвітлити сучасні методологічні підходи та міжнародні стандарти формування європейської муніципальної політики;
- виокремити ключові фактори впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка.

Об'єктом дослідження є державна муніципальна політика.

Предмет дослідження – концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні в контексті європейської інтеграції.

Методи дослідження. Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять фундаментальні положення теорії державного управління, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених із питань конституційного та муніципального права, теорії держави, державного управління та європейського врядування.

Для реалізації мети й завдань дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових методів, які гарантують достовірність результатів та досягнення визначеної мети: діалектичний метод, який було застосовано для комплексного аналізу та узагальнення результатів міждисциплінарного підходу до державної муніципальної політики як складного процесу

державно-управлінської діяльності. У рамках діалектичного методу використано: принцип сходження від абстрактного до конкретного, який дав змогу зробити логічний перехід від загального змісту поняття політики до поняття державної муніципальної політики; гіпотетико-дедуктивний метод, за допомогою якого емпіричний матеріал, що стосується європейської практики вироблення та реалізації державної муніципальної політики, було систематизовано та розтлумачено з погляду базових теоретико-методологічних положень сучасної теорії державного управління, обґрунтовано практичні рекомендації щодо вироблення та реалізації державної муніципальної політики в Україні; формально-логічний метод було застосовано для аналізу поняття державної муніципальної політики, конституційно-правового механізму її вироблення та реалізації; системно-функціональний метод – для виявлення інваріантних складових державної муніципальної політики, її місця і ролі в системі функцій держави; порівняльно-правовий метод – для з'ясування співвідношення функцій держави у сфері місцевого самоврядування з функціями Української держави у сфері регіональної політики.

Були застосовані також такі загальнонаукові методи, як аналіз і синтез, узагальнення, моделювання. За допомогою методів аналізу і синтезу описано систему функцій Української держави, основні напрями і види її діяльності у сфері місцевого самоврядування, що реалізуються через державну муніципальну політику, виявлено її відмінність від державної регіональної політики.

Наукова новизна дисертації полягає у комплексній розробці концептуальних засад державної муніципальної політики в контексті європейської інтеграції, визначенні основних шляхів та напрямків її удосконалення з погляду європейських стандартів та вимог до державної муніципальної політики. Зокрема:

вперше:

– з'ясовано інституціональний контент державної муніципальної політики, обґрунтовано правомірність його ототожнення з державно-управлінською діяльністю, що здійснюється в цілях створення організаційно-правового середовища, призначеного для ефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;

– обґрунтовано, що співвідношення змісту і обсягів законодавчої та адміністративної регламентації сфери місцевого самоврядування є підставою для виокремлення континентальної та англосаксонської моделей державної муніципальної політики;

– показано принципову відмінність державної муніципальної політики від державної регіональної політики як напрямків державно-управлінської діяльності, які мають різні цілі та завдання. Муніципальна політика держави призначена для комплексного розвитку інституціональної спроможності місцевого самоврядування та його структурних елементів, регіональна політика – для збалансованого розвитку територій (регіонів) України, їх інтеграції в усіх сферах життєдіяльності;

удосконалено:

– визначення поняття державної муніципальної політики європейського зразка, яке розуміється як вид інституціональної політики держави, що здійснюється згідно з публічними цілями та цінностями, узгоджено з суб'єктами місцевого самоврядування та громадянського суспільства в контексті нормативно-правових вимог Європейської хартії місцевого самоврядування;

– сучасні уявлення щодо методологічних підходів формування європейської муніципальної політики. Показано, що вони базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, що гармонічно поєднуються у концепції "доброго самоврядування" (Good Governance). У ній реалізовано чотири групи міжнародних стандартів: у сфері прав людини; в сфері локальної та регіональної демократії; у сфері

стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS); в сфері організації публічної служби;

– характеристики трьох рівнів формування європейської державної муніципальної політики: а) концептуально-методологічного – розвиток місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою, регіоналізація публічного управління; б) ідейного – дотримання етичних правил поведінки, гуманізація публічно-управлінської системи; в) менеджерсько-управлінського – управління змінами, реалізація програмно-цільового, інструментального та інших методів управління, які реалізуються в європейських країнах за стандартами ISO-9001 : 2000.

набули подальшого розвитку:

– характеристика типів державної муніципальної політики. До основних з них віднесені: політика стабілізації; політика модернізації; політика розвитку місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що на сучасному етапі державного будівництва пріоритетною є державна муніципальна політика стабілізації, результати якої, у подальшому, стануть основою для послідовної політики модернізації відповідно до європейських стандартів місцевого самоврядування;

– осмислення набутого досвіду та основний результат використання інструментарію державної муніципальної політики в Україні. Його значення полягає у позитивному впливі на формування концептуально-правової бази реформування місцевого самоврядування, результат – у зміцненні інституціональної спроможності самоврядних органів через самостійну програмно-проектувальну діяльність, у формуванні в значній частини населення елементів муніципальної свідомості;

– концептуально-правові підходи щодо створення сприятливих умов для впровадження державної муніципальної політики європейського зразка. Визначено три ключових фактори їх створення: усунення моноцентричної, ієрархічної моделі політичної влади та її надмірної централізованості, побудова на цій основі інституціонального механізму, адекватного системі

"доброго врядування"; впровадження реально діючої організаційної платформи стейкхолдерів за участі добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування; напрацюванні методології та методики реалізації всього політичного циклу державної муніципальної політики на основі різних форм програмно-цільової діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості їх використання для розробки концептуально-правових документів, прийнятті нових та вдосконаленні чинних нормативно-правових актів, що регулюють питання розвитку місцевого самоврядування. Матеріали дисертації можуть також бути використані при викладанні курсу "Місьцеве самоврядування в Україні" в системі професійного навчання посадових осіб органів влади.

Результати дисертаційного дослідження використані:

- Інститутом регіональних досліджень НАН України (довідка № 1/261 від 04.07.2014 р.);
- Департаментом економічного розвитку і торгівлі Рівненської обласної державної адміністрації (довідка № 01/1-691 від 18.07.2014 р.);
- Івано-Франківською обласною державною адміністрацією, довідка № 5069/1/1-14/01-135 від 30.07.2014 р.).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є завершеною самостійною роботою, містить нові авторські результати у галузі науки державного управління. Теоретичні узагальнення, наукові положення та пропозиції щодо впровадження державної муніципальної політики європейського зразка сформовані автором самостійно на основі аналізу нормативно-правової бази, наукових праць українських та зарубіжних вчених. Розробки та ідеї співавторів публікацій у дисертаційному дослідженні не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Висновки і положення дисертації обговорювалися на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: "Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи" (Херсон, 2012), "Zastosowanie public governance w prawie publicznym w Europie Środkowej i Wschodniej" (Rzeszów, 2013),

"Формування регіонального лідера: виклики сьогодення" (Хмельницький, 2013), "Регіональний розвиток – основа розбудови української держави" (Донецьк, 2013), "Професіоналізація державної служби в контексті європейської інтеграції: інституційні та кадрові аспекти" (Яремче, 2013), "Теорія і практика стратегічного управління розвитком галузевих і регіональних суспільних систем" (Івано-Франківськ, 2013), "Методичне забезпечення здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва", (Івано-Франківськ, 2013), "Соціально-економічні аспекти розвитку економіки та управління" (Дніпропетровськ, 2014).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційної роботи знайшли відображення в 12 публікаціях загальним обсягом 6,4 др. арк. З них 5 статей опубліковано у вітчизняних фахових виданнях, 1 – в зарубіжному та 6 публікацій – у наукових збірниках матеріалів науково-комунікативних заходів.

Структура дисертаційної роботи визначається її метою та завданнями. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (всього – 172 найменування) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 175 сторінок, з них основного тексту 148 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Інституціональний контент державної муніципальної політики

Інституціональний контент державної муніципальної політики ми розглядаємо, з погляду методології неоінституціоналізму, як інформаційно значуще наповнення державно-управлінської діяльності щодо сфери місцевого самоврядування. Ця методологія надає можливість з'ясувати логіку становлення та зміст функціонування інститутів, проаналізувати зв'язок інституціонального середовища, інституціональної структури та інституціональної практики. Вона дає змогу надати також більш інформативну характеристику інституціонального середовища як сукупності «правил гри» (правил, норм, санкцій), формальних правил та неформальних норм, які упорядковують взаємодію. Методологія неоінституціоналізму також застосовується для встановлення взаємозв'язку конституйованих політико-організаційних форм (держава, політичні партії, громадські об'єднання тощо) та соціального середовища, а також щодо дотримання «правил гри» або додаткових угод і домовленостей [118, с. 153].

Комплексний підхід до з'ясування інституціонального контенту державної муніципальної політики реалізується у дослідженні в контексті теорії місцевого самоврядування, муніципального права та в рамках знань, які сформовані за такими напрямками науки державного управління як дослідження політики та аналіз державної політики. Відправною точкою аналізу є поняття "політика" та "державна політика". Останні у різних аспектах було розглянуто у наукових працях таких українських дослідників як О.Кілієвич [32], Т.Брус [143], О.Валевський [46], О.Дем'янчук [65], В.Рибкало [67], В.Романов [32; 143], В.Тертичка [151], О.Рудік [143] тощо.

Ми спиратимемось на здобутки цих вчених, акцентуючи увагу тільки на ключових установках, які мають безпосереднє відношення до методології дослідження державної муніципальної політики.

Передусім виключимо випадки неоднозначного тлумачення поняття «політика», оскільки історично сформувалось його подвійна інтерпретація: в одних випадках, воно вживалось для позначення державної діяльності, що переслідує публічний інтерес ("polis", Аристотель), в інших – для відображення корисливої поведінки можновладців, які зловживали державною владою з певною метою (Н.Макіавеллі). Зрозуміло, що у нашому випадку, ми завжди будемо дотримуватись експлікацій, у яких політика нерозривно пов'язана з досягненням публічного інтересу. Українські вчені О. Валевський та В.Тертичка, підкреслюючи зв'язок політики з публічним інтересом, зазначають, що політика – це сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, які сприяють оптимальній реалізації інтересів суб'єктів політичної дії – особистості, об'єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо) держави [46, с. 8].

В англомовній політологічній літературі існує три терміни, які віддзеркалюють різні змістовні аспекти поняття політики, пов'язаної з публічним інтересом, а саме: "politics", "polity", "policy". Ці терміни відображають певні суспільні процеси [151, с. 63]. Термін "politics" вживається як вияв волі, діяльність; "polity" – пов'язується з групами людей, через яких виявляється ця воля. У цьому аспекті термін "політика" визначається як боротьба за державну владу між певними соціальними групами. Термін "policy", у найбільш широкому значенні, співвідноситься зі змістом діяльності органів державного управління, з прийняттям державних рішень, поведінкою суб'єктів державної влади та місцевого самоврядування та їх намірами. Саме таку постановку питання ми вважаємо суттєвою експлікацією поняття державна політика в контексті нашого дослідження. Його методологічна змістовність пов'язана зі специфікою сучасного суспільства, у якому проведення державної політики завжди має базуватись

на законодавчій основі, бути узаконеним відповідно до поставленої мети й легітимними засобами її досягнення. У цьому сенсі державна політика ототожнюється з певним видом державно-управлінської діяльності та є однією з найважливіших функцій сучасної держави.

Відомий американський політолог Г.Саймон, який зробив значний внесок у теорію політичних рішень, у праці "Адміністративна поведінка" одним із перших звернув увагу на тісний інституціональний зв'язок державної політики та державно-управлінської діяльності (1947). Він показав, що, по-перше, аналіз управлінських феноменів передбачає застосування виключно наукових методів та понять теорії; по-друге, розробка політики держави має спиратися на емпіричні дані управлінського експериментування; по-третє, процес прийняття рішень, у вимірі ефективності та раціональності, є суттю державного управління [89, С. 178–183].

Не менш відомий американський вчений-політолог Р.Даль, один із творців теорії демократії ХХ ст., стверджує, що визнання державного управління політикою (чи політики – державним управлінням) вимагає від науки про державне управління чесного формулювання цілей, визнання складності людської поведінки, звертання уваги до проблем нормативних цінностей в управлінні, виокремлення зв'язків між державним управлінням та його соціальним оточенням [89, с. 94]. Інші вчені доповнюють цю думку, підкреслюючи, що будь-яка державна політика має бути відомою і зрозумілою суспільству [69, с. 65]. Американські дослідники феномену політики Е.Янг і Л.Куїнн розкривають ключові моменти, важливі для розуміння державної муніципальної політики: державна політика – це дії, які реалізуються владним органом, що має відповідні законодавчі, політичні та фінансові повноваження [165, с. 5–6]. Тобто сама політика має своє походження (інституціональну природу) як вид державно-управлінської діяльності, оскільки ці повноваження виступають механізмами її здійснення. Ця діяльність конкретизується російськими вченими як процес. Вони

зазначають: "... державна політика є політичним процесом управлінського впливу, головним чином інститутів виконавчої влади, держави на основні сфери суспільства, що спирається на безпосереднє застосування державних владних повноважень, як при розробці, так і при здійсненні стратегії і тактики регулюючого і організуючого впливу на всі компоненти та аспекти функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери та інших підсистем суспільства за допомогою розміщення ресурсів, розподілу, перерозподілу суспільних благ та інших заходів" [55, с. 67].

Державна політика щодо того чи іншого об'єкта управління, як вид державно-управлінської діяльності, містить у собі таку складову як державне рішення – акт соціального управління, за допомогою якого держава визначає підстави виникнення, зміст або припинення регульованих суспільних відносин. Державне рішення є вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення політичної мети, організації діяльності об'єктів політичного управління. Державна політика, у якості інструмента досягнення мети у будь якій сфері діяльності органів влади, повинна бути системою взаємопов'язаних, послідовних управлінських впливів (рішень), об'єднаних єдиною метою, об'єктом і принципами діяльності [162, с. 77]. Вона розробляється з урахуванням багатьох обставин та інтересів різних груп інтересів, які виступають одночасно її об'єктами. До її основних функцій слід віднести такі: політико-управлінська (забезпечує політичне керівництво суспільством в цілому чи окремим об'єктом); інтегративна (забезпечує консолідацію суспільства, досягнення стабільності суспільства в цілому і складових його частин, систем); регулятивна (сприяє упорядкуванню, регламентації політичної поведінки і політико-адміністративних відносин); прогностична (вироблення концепції, курсу розвитку суспільства чи окремого об'єкта); артикуляційна (виявлення і вираження інтересів різних груп суспільства; нормативна, пов'язана з виробленням і затвердженням системи норм і цінностей в суспільстві; соціалізація особистості (включення індивіда в суспільне життя, певне політичне середовище).

Спираючись на вищевикладене, ми зробимо певні узагальнення, акцентуючи увагу на ключових характеристиках державної політики (policy) як виду державно-управлінської діяльності. По-перше, вона є суспільно-політичним феноменом, нерозривно пов'язаним з досягненням публічних інтересів, вибором альтернативи майбутньої дії, спрямованої на досягнення політичної мети, організації діяльності об'єктів політичного управління, політичним процесом управлінського впливу інститутів влади та держави на основні сфери суспільства; по-друге, в організаційному плані вона являє собою сукупність заходів та інститутів, які сприяють оптимальній їх реалізації; по-третє, вироблення та реалізація державної політики є науковим процесом, що спирається на виключно теоретично обґрунтовані рішення та наукові методи державно-управлінської діяльності.

Відштовхуючись від загального поняття державної політики, через найближчий рід та видові відмінності, ми можемо перейти від загального до особливого та з'ясувати суть державної муніципальної політики. Питання щодо необхідності формування будь-якої політики виникає за наявності проблеми (ситуації), що потребує втручання з боку держави та усвідомлення, що влада має взяти на себе певні зобов'язання, оскільки вона не може бути вирішена без державного втручання. Необхідність державної муніципальної політики детермінована змістом, обсягом та характером взаємодії органів державної влади з місцевим самоврядуванням. Ці фактори дають підстави вважати, що державна муніципальна політика є різновидом інституціональної політики, тобто заходів та дій держави, спрямованих на формування нових або трансформацію будь-яких існуючих інститутів фінансових, соціальних, політичних, правових тощо, які впливають на розвиток місцевого самоврядування як елемента інституціональної системи суспільства. На місцевому рівні вирішуються, по суті, усі питання обслуговування населення, соціально-економічні, політичні, гуманітарні та культурні проблеми. Від ступеня їхнього вирішення залежить реалізація державних завдань, зміцнення основ народовладдя, утворення умов для

d527

забезпечення життєвих інтересів населення, проведення заходів із соціального захисту населення, стабілізація політичної, економічної, соціальної системи тощо [117, с.536]. Це й визначає суспільну значущість державної муніципальної політики.

До цього часу вплив держави на функціонування та розвиток місцевого самоврядування досліджувався більшою мірою у площині з'ясування співвідношення і взаємодії місцевого самоврядування та державної влади, визначення домінант державної політики в галузі місцевого самоврядування. Такі вчені як В.Падалка та Н.Камінська, В.Кампо та інші дослідники справедливо вважають це кардинальним пунктом у теорії та практиці муніципального будівництва і права [83; 84; 117]. Одним із перших, хто почав застосовувати у науковому дискурсі поняття державної муніципальної політики є відомий фахівець з муніципального права В.Кампо. Він підкреслив необхідність мати обґрунтовану теоретичну модель державної політики щодо місцевого самоврядування (державної муніципальної політики) та механізм її реалізації в Україні. Його трактування муніципальної (комунальної) політики зводилось до розуміння її як діяльності державних, громадських і політичних організацій щодо здійснення закріплених в Конституції і законах України положень про місцеве самоврядування, їх вдосконалення, визначення пріоритетів у різних сферах місцевого життя тощо [86].

Уявляється, що такий підхід, згідно з яким до суб'єктів державної муніципальної політики, окрім держави, віднесені також громадські і політичні організації, є сучасним поглядом на її суть, який враховує європейську концепцію «доброго врядування». Він відрізняється від підходу запропонованого у проекті Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування від 30.01.2008 р. (реєстр. № 1457 від 30.01.2008 р.), де зазначено що "Державна політика щодо розвитку місцевого самоврядування – це система організаційно-правових заходів та дій органів і посадових осіб державної влади щодо визначення та

зміцнення основ, забезпечення оптимального функціонування, гарантування та захисту місцевого самоврядування в Україні" [138].

В цілому, погоджуючись з підходом В.Кампо, ми вважаємо доцільним акцентувати увагу на тому, що йдеться у вищезначеному контексті про (структурну) державну муніципальну політику. Як правило, поняття структурної політики застосовують до економіки. Вважається, що, наприклад, вищою ціллю структурної економічної політики є забезпечення збалансованості економіки, підтримка такої пропорційності, за якої досягається найбільш динамічний, усталений розвиток господарства при його органічному включенні у глобальну економіку. Ми можемо провести аналогію і конкретизувати запропоноване В.Кампо визначення у такий спосіб: структурна державна муніципальна політика – це політика держави, узгоджена з суб'єктами місцевого самоврядування та громадянського суспільства, щодо постановки цілей, характеру та напрямків структурних перетворень в сфері місцевого самоврядування як елемента публічної влади, визначення комплексу заходів щодо балансу централізації та децентралізації влади, підтримки розвитку інституту місцевого самоврядування в цілому чи його структурних елементів, які забезпечують формування і підтримку локальної демократії як основи місцевого та регіонального розвитку в контексті нормативних вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Інституціональні передумови для планування та реалізації державної муніципальної політики виникли після конституційно-правового визнання в Україні місцевого самоврядування як інституту. Згідно з Конституцією України місцеве самоврядування є політико-правовою підвалиною демократичного державного устрою. Через рік було прийнято Закон України від 21 травня 1997 р. "Про місцеве самоврядування в Україні" [2]. Такий підхід визначально, як вважав законодавець, є основою для впровадження основних європейських цінностей, зокрема, вимог Європейської хартії місцевого самоврядування (далі ЄХМС), до якої українська держава приєдналась 15-го липня 1997 року [3]. Приєднання України до цього

міжнародно-правового документу є кроком на шляху європеїзації українського інституту місцевого самоврядування. Наша країна, як і всі країни Європи, знаходиться сьогодні на історичному етапі розвитку, коли перед суспільством, державними і місцевими органами влади постає ряд масштабних завдань, які мають бути вирішені в загальноєвропейському контексті.

Таким чином, було дано поштовх для становлення локальної демократії в Україні, формування громадянського суспільства на засадах самоврядності адміністративно-територіальних одиниць. Самостійність місцевого самоврядування в організаційно-правовому сенсі, забезпечується власними повноваженнями, визначеними Конституцією [1] та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2]. Органи місцевого самоврядування, зазначається в ч. 1 ст. 16 профільного Закону, є юридичними особами й наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно із законом. Відповідно до ст. 4 ЄХМС, ці повноваження мають бути повними й виключними, вони не належать одночасно іншим органам і в межах яких органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

Практика показала, що створена організаційно-правова система місцевого самоврядування для її повноцінного функціонування потребує постійної державної підтримки. Причини цього слід шукати у самій інституціональній природі місцевого самоврядування, яке в системі інститутів держави є соціально-політичним феноменом, що знаходиться під впливом складного комплексу політичних та економічних інтересів, політичної культури суб'єктів системи публічної влади, ідеологічних установок та домінуючих у суспільстві парадигм управління. Сукупність цих факторів створює інституціональне середовище, яке може позитивно чи негативно впливати на стан та вектор розвитку місцевого самоврядування.

Враховуючи цей факт, вплив на місцеве самоврядування не може здійснюватися спонтанним чином без чітко визначеного суб'єкта, що управляє цим процесом. Таким (ключовим) суб'єктом може бути тільки держава, яка представляє собою єдину структуру, спроможну забезпечити тісний інституціональний зв'язок між політикою та управлінням, іншими суб'єктами політики, державного управління та місцевого самоврядування. Саме держава виступає головним суб'єктом структурної муніципальної політики.

Інституціональний контент цього напрямку державно-управлінської діяльності тісно пов'язаний з інституціональною природою місцевого самоврядування та характером взаємовідносин його органів з органами державної влади та управління. До цього часу у науковій спільноті не досягнута концептуальна чіткість щодо сутності місцевого самоврядування, й відповідно, як ми вважаємо, не досягнуто коректне теоретичне розуміння інституціонального контенту державної муніципальної політики. Це питання ми пов'язуємо безпосередньо з результатами дискусії прибічників державницької та громадівської теорій місцевого самоврядування, які роблять альтернативні висновки із правової основи місцевого самоврядування, закладеної у законодавство України, яке містить одночасно як елементи громадівської так і державницької теорій.

Не вдаючись до деталей цієї дискусії та зважаючи на досить широкий обсяг літератури з цього питання, ми обмежимо наш розгляд найбільш суттєвими моментами, важливими для розуміння інституціонального контенту державної муніципальної політики. З погляду громадівської теорії, місцеве самоврядування є елементом громадянського суспільства (М.Баймуратов, О.Батанов, В.Григор'єв, В.Кампо, Є.Качмарський, В.Кравченко, П.Любченко, В.Погорілко та інші) [33; 38; 68; 88; 96; 103]. Тобто місцеве самоврядування є самостійною (поряд з державною владою) формою публічної влади, а його інституціональна природа пов'язана з сегментом громадянської активності населення. Найбільш послідовно цю

ідею відстоює фахівець з муніципального права О.В.Батанов [38]. Його колега М.Корнієнко з цього приводу, на наш погляд, справедливо стверджує, що не дивлячись на весь зовнішній демократизм, громадівська теорія, не витримує критики з позицій сучасних уявлень про те, якою має бути демократична держава та як повинна бути розподілена в ній влада в центрі і на місцях [93, с. 52].

З погляду державницької теорії місцеве самоврядування розцінюється як складова державного механізму, призначення якої полягає у реалізації завдань та функцій держави (В.І.Борденюк, П.А.Трачук, О.І.Сушинський, М.І.Корнієнко тощо) [41; 93; 150]. Ми приєднуємось до думки цих дослідників, які дійшли до важливого для нас висновку. У ньому стверджується, що органи держави та місцевого самоврядування об'єднані функціями, які є похідними від цілей і завдань держави в цілому. Тобто вони мають єдину інституціональну природу. Це означає, що місцеве самоврядування відноситься до інститутів державності. Таким чином, самоврядна (муніципальна) влада є результатом децентралізації вищих рівнів влади. «Сутність місцевого самоврядування полягає у забезпеченні демократичних принципів організації і функціонування влади на місцях, тобто у створенні можливостей для максимального наближення управління до населення, безпосередній участі громадян у вирішенні політичних, економічних, соціальних та інших проблем» [155]. Якщо поглиблювати цю тезу, то можна стверджувати, що місцеве самоврядування як інститут з'являється як результат самоорганізації держави, яка децентралізує свої функції через місцеве самоврядування з метою більш ефективного управління в умовах демократичної влади.

Необхідність та важливість структурної державної муніципальної політики як виду державно-управлінської діяльності витікає з інституціональної характеристики місцевого самоврядування як елемента публічної влади, яка у такий спосіб (тобто через місцеве самоврядування) децентралізує себе, впроваджуючи засади самоорганізації населення,

наближаючи до нього владу у територіальному сенсі. Центральна влада є верховною і суверенною, тому здатна сама змінювати структуру системи влади та функції її окремих елементів. Натомість місцеве самоврядування, як нижчий рівень влади, є підзаконним публічно-управлінським інститутом, що діє у порядку і межах, визначених законом (державою). Власне, з цієї причини виникає потреба певної муніципальної політики з боку держави, яка повинна гарантувати і забезпечувати організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, умови, достатні для виконання делегованих та власних повноважень. Ці гарантії є інституціональними факторами, які створює держава для того, щоб забезпечити ефективне виконання функцій місцевого самоврядування у відповідних сферах діяльності, й у такий спосіб – виконання своїх власних функцій.

Таким чином, логічно стверджувати, що інституціональний контент державної (структурної) муніципальної політики полягає у децентралізації влади та забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування як елемента децентралізованої влади. У країнах західної Європи державна структурна муніципальна політика вважається способом досягнення ефективності влади в цілому і саме тому вона поставлена у центр реформ. Значне місце у реформуванні посідають питання збереження балансу між централізацією та децентралізацією [55, с. 356]. Це, у свою чергу, залежить від позиції центральної влади, яка впливає на формування відповідної законодавчо оформленої державної муніципальної політики.

Ми не ставимо у цьому дослідженні завдання розкрити сутність децентралізації, оскільки це питання, розглянуто, на наш погляд, досить детально у багатьох працях вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема таких як: Р.Агранофф [154], В.М.Вакулєнко [114], Т.Вюртенбергер [51], Я.Гонціаж [95], Т.Браун [154], Б.Гурне [58], В.Кампо [68], В.Куйбіда [80], А.Ткачук [154] тощо. У них теоретично обґрунтовано сутність й особливості децентралізації влади в системі державного управління, надані рекомендації

з удосконалення цього процесу виходячи з міжнародного досвіду та необхідності реалізації адміністративної та адміністративно-територіальних реформ у державі. Але, ми вважаємо доцільним навести додаткові аргументи на користь тези про децентралізацію як основного інституціонального контенту державної муніципальної політики, оскільки досить часто, й навіть у офіційних документах, це подається як контент державної регіональної політики.

Вище ми показали, що державна муніципальна політика визначає цілі та завдання щодо структурних перетворень в сфері місцевого самоврядування з метою розвитку цього інституту чи його структурних елементів. У концепції державної регіональної політики (2001 р.) головна мета останньої визначена як створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дійовості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

На наш погляд більш коректно визначено мету у новій концепції (2009 р.), де сказано, що «Метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів та територіальних громад» [76, с. 429–440]. У новій концепції враховано, що державна регіональна політика не

обмежується тільки соціально-економічним розвитком, а стосується практично всіх сфер життєдіяльності суспільства.

З цього ми можемо зробити висновок, що муніципальна політика держави призначена для комплексного розвитку інституту місцевого самоврядування та його структурних елементів, регіональна політика – для збалансованого розвитку територій (регіонів) України, їх інтеграції в усіх сферах життєдіяльності. Ці політики діалектично пов'язані між собою, хоча й мають різні цілі. Інституціональний розвиток місцевого самоврядування – це позитивна динаміка підвищення інституціональної спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регіональну політику. Враховуючи цю позицію, логічно стверджувати про методологічну похибку авторів нової концепції державної регіональної політики, які включили до неї розділ 5. «Територіальна організація публічної влади», де розкрито питання, які віднесені, згідно з нашим підходом, до сфери впливу державної муніципальної політики. Остання може бути орієнтована на одну із п'яти моделей: через федеральні утворення, регіональну автономію, місцеві органи влади, регіональну децентралізацію, адміністративну регіоналізацію [82, с. 28].

Таким чином ми вирізняємо структурну державну муніципальну політику серед інших видів державної політики, які також мають муніципальну спрямованість. Зокрема, орієнтуючись на такий підхід, ми вважаємо, що, наприклад, державна підтримка розвитку малих міст України є проявом регіональної, а не муніципальної політики держави, оскільки вона спрямована на вирішення проблемних питань іншого порядку [66], та реалізація якої регулюється окремими нормативно-правовими актами [14; 27]. Те ж саме можна стверджувати також щодо гірської політики української держави, яку прийнято розглядати також як один із напрямів державної регіональної політики, а не муніципальної.

За часів незалежності України не було створено належного інституціонального середовища для вироблення та реалізації державної

муніципальної політики як окремого та самодостатнього напрямку державно-управлінської діяльності. Це – частина загальної проблеми розвитку нових інститутів. Як справедливо стверджують окремі дослідники, сьогодні є потреба створювати інституції практично "з нуля". Не тільки функціонування політичних інститутів, але й політична культура змінюється в нас дуже повільно [139, с. 84]. У цьому контексті у Плані модернізації державного управління зазначено, що необхідно змінити саму парадигму державного управління, зламати нарешті існуючі догми в управлінні державою та взяти на озброєння досвід успішних демократичних країн [120, с. 5]. Зміна парадигми державного управління стосується повною мірою державної муніципальної політики, стан якої не відповідає сьогодні стандартам Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВЕ).

Звідси витікає інституціональне призначення та контент державної муніципальної політики. Вона полягає у послідовному розвитку публічно-владних відносин у сучасній Україні та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з демократичними зразками, які визначатимуть адекватні інституціональні правила прийняття владних рішень на основі моделі європейського врядування, теоретичні засади якої розглянуто у низці зарубіжних та вітчизняних праць [56; 64; 139]. Створення інституціонального середовища для державної муніципальної політики є, по суті, формування специфічного набору норм і правил, які забезпечують впровадження сучасної практики локальної демократії та доброго врядування. В інституціоналізації поєднуються та узгоджуються формальні та неформальні практики, процесуальні, культурологічні та ціннісні складові організації держави (публічної влади) та суспільства.

Інституціональне середовище, у якому держава зможе позитивно впливати на місцеве самоврядування через муніципальну політику, має бути певним набором правил, процедур, встановлених зв'язків та відносин між елементами всієї публічно-владної та суспільно-громадської систем держави (органами управління держави, місцевого самоврядування, організаціями

громадянського суспільства). Це таке середовище, у якому з'являється можливість, готовність і здатність узгоджувати та інтегрувати інтереси всіх зазначених сегментів держави і суспільства у спільний інтерес. Сформована у такий спосіб система та відповідна практика має стати усталеною формою співробітництва організацій всіх секторів суспільства, включених в єдиний інституціональний механізм держави – впорядкований набір інституцій (правил взаємодії, звичаїв) та інститутів (форм організації суспільного життя людей, яка регулюється комплексом правових норм), що у сукупності забезпечують злагоджене функціонування держави, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Таке інституціональне середовище стає ефективним інструментом формування та реалізації державної структурної муніципальної політики.

Структурна муніципальна політика має зв'язок з іншими видами державної політики. Так, наприклад, окремі вчені основними видами державної політики вважають економічну, соціальну, національну, екологічну, міжнародну [55]. Всі ці види політики, безумовно, мають пряме відношення до місцевого самоврядування як їх суб'єкта та виконавця, оскільки сфера повноважень його органів стосується всіх напрямів людської життєдіяльності. Однак зрозуміло, що сукупність всіх інших видів державної політики, не зважаючи на їх важливість, не може замінити окремої державної муніципальної політики, виключним об'єктом впливу якої є інституціональна спроможність місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції та повноваження. А це означає, передусім те, що вона формується і реалізується державою для зміцнення своєї власної інституціональної спроможності виконувати свої функції та повноваження через інститут місцевого самоврядування. Саме на місцевому рівні створюються організаційні, політичні, економічні, соціальні та інші умови для вирішення питань соціального обслуговування населення, соціально-економічних, політичних та гуманітарних проблем. В цьому виявляється зацікавленість

центральної влади, якщо вона дотримується своєї телеологічної природи, проводити цілеспрямовану муніципальну політику.

1.2. Рівні державної регламентації сфери місцевого самоврядування та їх вплив на державну муніципальну політику

У попередньому підрозділі дисертації ми з'ясували інституціональний контент державної муніципальної політики як державно-управлінської діяльності, яка реалізується через комплекс дій і заходів держави в межах наданих законодавством її функцій та повноважень у сфері місцевого самоврядування. Зважаючи на відсутність сталих історичних традицій муніципальної демократії у сучасному українському суспільстві, держава у своїй діяльності зобов'язана сприяти становленню дієздатних територіальних громад та розвитку місцевого самоврядування та локальної демократії в Україні. Це передбачено Конституцією та іншим законодавством України, яке наділяє органи державної влади певними повноваженнями у сфері місцевого самоврядування. Такий підхід загалом відповідає європейській практиці. Сьогодні в Європі не існує жодної держави, де автономія місцевих властей не була б упорядкована державною регламентацією.

Європейська практика формується під впливом Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка визначає основні принципи державної регламентації місцевого самоврядування, які можна трактувати також як принципи державної муніципальної політики, зокрема: 1) державна муніципальна політика може здійснюватися лише у формах і випадках, передбачених конституцією та законами держави; 2) як правило, вона призначена для реалізації норм законів та конституційних принципів; 3) вона має бути адекватною значущості інтересів, що реалізуються на місцевому рівні. У проекті Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування ці принципи конкретизовано. У

цьому документі зазначено, що державна політика щодо розвитку місцевого самоврядування здійснюється на основі таких принципів [138]:

- визнання та гарантування державою місцевого самоврядування;
- забезпечення цілісності державної території;
- верховенства права та законності;
- максимального наближення надання адміністративних та громадських послуг до рівня їх доступного споживання на основі розподілу повноважень між державною владою та владою місцевого самоврядування згідно з принципом субсидіарності;
- пріоритету прав і свобод людини і громадянина у процесі здійснення державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування;
- визнання територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень;
- непорушності прав територіальних громад на участь у місцевому самоврядуванні;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності суб'єктів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- взаємодії і співробітництва органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- поєднання процесів централізації, деконцентрації та децентралізації влади, гармонізації місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів;
- регулювання основ державної політики у сфері місцевого самоврядування виключно законом;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

В Україні органи та посадові особи державної влади, уповноважені законодавством, утворюють організаційно-правові основи реалізації функцій держави у сфері місцевого самоврядування відповідно до принципів, зазначених вище. Наявність організаційно-правової основи діяльності держави для виконання

функцій у сфері місцевого самоврядування визнається необхідною і не викликає жодних сумнівів. Поряд з цим може виникнути питання щодо необхідності організаційно-правового забезпечення, спеціально призначеного для формування та реалізації державної муніципальної політики. Таке питання може стати актуальним в ситуації, коли є гостра потреба у цілеспрямованій політиці, але вона лише декларується, як це сьогодні спостерігається в Україні. У цій ситуації формується ілюзія, що прийняття окремого (спеціального) закону може вирішити проблему відсутності відповідної державно-управлінської діяльності, оскільки він змушуватиме планувати останню.

Очевидно, спираючись на цей аргумент, Верховна Рада України розглянула проект Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування [138]. У преамбулі цього документу було зазначено, зокрема, що його необхідність пов'язана з його спрямованістю на досягнення оптимального балансу між державною владою і владою місцевого самоврядування та їхнього максимального наближення до населення. Задекларована мета полягає у сприянні розвитку місцевого самоврядування і розбудови територіальних громад.

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України дало негативну оцінку проекту Декларації, справедливо поставив під сумнів доцільність прийняття цього законопроекту. Експерти не підтримують ідею нормативного закріплення «основних засад державної політики» у спеціально прийнятих нормативних актах, у тому числі і щодо розвитку місцевого самоврядування. Адже положення Конституції України стосовно «визначення засад внутрішньої політики» Верховною Радою України (п. 5 ч. 1 ст. 85 Конституції України), не слід розуміти як вказівку про необхідність прийняття низки окремих актів, які б визначали мету, напрямки та пріоритети державної політики у всіх її багатоманітних напрямках.

Державна політика у тій чи іншій сфері завжди реалізується за допомогою правових засобів, тобто шляхом встановлення відповідного нормативно-правового регулювання. Відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 92

Конституції України засади місцевого самоврядування визначаються виключно Законами України, тим самим державна політика у цій сфері, по суті, визначається виключно у нормах законів, базовим серед яких нині є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Відповідно до цього правового підходу має формуватись єдина державницька ідеологія щодо функціонування публічної влади на місцевому рівні, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань загальносуспільного значення як на державному, так і на місцевому рівнях. Ця ідеологія має базуватись на комплексному уявленні про реалізацію європейських принципів державної муніципальної політики, які реалізуються на різних рівнях державної муніципальної політики. Це ті питання, які у вітчизняній науковій літературі системно не розглянуті. Прийняті державою рішення можуть стосуватись багатьох питань життєдіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, територіальної громади, громадських організацій. Зрозуміло, що держава не буде займатися будь-якими питаннями, вона зосереджуватиметься на тих з них, які матимуть стратегічне значення з погляду результативності державних рішень, у виконанні яких місцеве самоврядування чи його структурні підрозділи беруть безпосередню участь. Для цього державна муніципальна політика може здійснюватись в межах визначеної інституціональної інфраструктури, яка має певні рівні реалізації поставлених перед нею завдань.

Ця проблематика тісно пов'язана з методологічною коректністю впровадження в практику принципів Європейських хартії місцевого самоврядування, які на абстрактному рівні досліджувалось у багатьох наукових та науково-прикладних працях, зокрема таких вчених як М.Баймуратов [113], О.Батанов [33], В.Борденюк [41], В.Кампо [86], М.Корнієнко [93], В.Кравченко [96], В.Погорілко [113], М.Пухтинський [86], О.Фрицький [113] тощо. У зазначених вище працях піднято величезний пласт питань, які так чи інакше пов'язані з розвитком місцевого самоврядування,

локальної демократії та громадянського суспільства. Однак зазначені наукові дослідження не ставили перед собою завдання дослідити рівні реалізації завдань державної муніципальної політики.

Державні рішення, що визначають державну муніципальну політику, можуть стосуватись будь-яких структурних перетворень, спрямованих на децентралізацію влади, забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування, формування демократичних цінностей локальної демократії, правової, політичної культури самоврядування, підтримку режиму функціонування всіх публічно-правових інститутів, який визначає партнерський характер взаємодії держави, місцевого самоврядування та громадянського суспільства. З огляду на широкий спектр питань, держава в рамках муніципальної політики має опікуватись вирішенням проблем різного масштабу, які потребують як законодавчої так і адміністративної регламентації та безпосереднього оперативного управління. Такими проблемами можуть бути, наприклад, підтримка сприятливого політичного режиму, який впливає на характер влади, засоби та методи її здійснення, способи взаємодії з органами місцевого самоврядування; державного режиму, який визначає характер функціонування системи інститутів публічної влади і посадових осіб, стиль їх взаємодії; правового режиму як юридичного механізму, який об'єднує внутрішню структуру держави, місцевого самоврядування, форми, методи взаємодії з громадянським суспільства.

Зважаючи на широкий політичний контекст державної муніципальної політики, вона завжди буде відображати суб'єктивну сторону функціонування публічно-владних відносин, оскільки їх організують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного і гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загальносуспільні, так і власні інтереси. Ці чинники визначають те, що державна муніципальна політика є складним переплетінням групових корпоративних інтересів, окремих політичних партій і владних структур,

центральної і місцевих органів влади, різних верств населення тощо. Вони так чи інакше впливатимуть на формування державної муніципальної політики, починаючи з визначення концептуальних засад і найбільш актуальних напрямів цієї політики з позицій вирішення поставлених завдань інституціонального розвитку та розроблення конкретних заходів щодо реалізації поставлених завдань. Звідси витікають завдання щодо з'ясування рівнів реалізації завдань державної муніципальної політики.

Рівні державної муніципальної політики. Існуюча практика взаємовідносин органів держави та місцевого самоврядування дає підстави для виділення двох рівнів державної муніципальної політики відповідно до двох рівнів державної регламентації. Ці рівні відображають стратегію і тактику державної муніципальної політики як виду державно-управлінської діяльності. Це: законодавча регламентація відносин з органами місцевого самоврядування, та адміністративна регламентація (контроль та координація) поточної діяльності органів держави та місцевого самоврядування. Надамо стисло характеристику кожному з цих рівнів.

Рівень законодавчої регламентації (встановлення певних правил та норм) відносин з органами місцевого самоврядування є найбільш важливим елементом інституціоналізації державної муніципальної політики. Воно характеризує стратегію (стратегічний компонент) політики держави, а поточна діяльність – її тактику. Держава сама регламентує свої відносини з місцевим самоврядуванням, яке може здійснюватись державою у двох формах – законодавчій та адміністративній. Законодавча регламентація полягає у прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють права і зобов'язання держави і місцевого самоврядування, порядок і методи здійснення завдань і функцій.

У розвиненій державі, у якій функціонує стабільна політична система в масштабах всієї держави та на місцевому рівні, основною формою вироблення державної муніципальної політики є рівень законодавчої регламентації відносин з місцевим самоврядуванням. Справедливо

вважається, що такий підхід ставить публічно-владні та управлінські відносини на стабільну правову основу, він позбавлений можливостей тиску на місцеве самоврядування з боку держави, який відбувається поза правовим полем взаємодії. Законодавча регламентація в Україні спирається на систему нормативно-правових актів, що регулює питання організації та функціонування органів місцевого самоврядування. Ця регламентація в імперативний спосіб визначає функції, компетенцію, форми і методи діяльності як органів державної влади, так й місцевого самоврядування. Вона має декілька рівнів залежно від їх юридичної сили.

Перший рівень. Конституція України – нормативний акт вищої юридичної сили, що регулює основи державного і суспільного ладу, до яких відноситься визначення системи органів державної влади і місцевого самоврядування, закріплення форми народовладдя, принципи організації та діяльності органів публічної влади, функції та компетенції вищих органів державної влади.

Другий рівень. Закони України, що закладають норми формування та організації роботи органів місцевого самоврядування. До цього рівня відноситься: а) виборче законодавство – Закон України № 2487-VI Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів від 10 липня 2010 р.; б) законодавство, що визначає загальний правовий статус органів місцевої публічної влади та їх посадових осіб. Це, зокрема, закони "Про місцеві державні адміністрації", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад"; в) законодавство, що визначає окремі аспекти організації роботи органів публічної влади, зокрема, "Про державну службу", "Про службу в органах місцевого самоврядування", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та інші.

Третій рівень. В загальній системі нормативних правових актів, які регламентують організацію роботи органів публічної влади, значну частку

становлять підзаконні акти, що визначають статус і порядок роботи органів публічної влади та їх структурних підрозділів:

а) Укази Президента України, зокрема Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. №1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", Указ Президента України від 18 березня 2010 р. № 364 "Питання Адміністрації Президента України", "Про заходи щодо вдосконалення організації контролю за виконанням актів та доручень Президента України", "Про затвердження Положення про Адміністрацію Президента України" та ін.;

б) Постанови Кабінету Міністрів України, серед яких "Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України", "Про урядові комітети", "Про Порядок складення, розгляду, затвердження та основні вимоги щодо виконання кошторисів доходів і видатків бюджетних установ та організацій" та ін.;

г) акти місцевих органів публічної влади, наприклад, регламенти місцевих рад та місцевих державних адміністрацій, положення про структурні підрозділи виконкомів місцевих рад, положення про відділи та управління місцевих державних адміністрацій та ін.

Рівень адміністративної регламентації – це процес оперативного регулювання державно-муніципальних відносин з боку відповідних органів держави на основі норм права. У будь-якій країні, незалежно від рівня розвитку демократії, місцеве самоврядування перебуває під оперативним контролем державної влади, що здійснюється з боку центральних органів і уповноважених посадових осіб виконавчої влади на місцях. Практично у всіх країнах окремі аспекти діяльності місцевих органів управління можуть регулюватися і підзаконними актами: міністерськими циркулярами (постановами), розпорядженнями і ін. Залежно від конкретної ситуації такі акти можуть мати як обов'язковий, так і рекомендаційний характер. Форми здійснення контролю залежать від моделі місцевого самоврядування (континентальної, англосаксонської чи гібридної).

Як відомо, в Україні реалізовано континентальну модель місцевого самоврядування. Зважаючи на розробленість цієї теми, ми не будемо приділяти увагу характеристиці моделей місцевого самоврядування [109]. Зазначимо лише, що, залежно від моделі місцевого самоврядування, формується відповідна державна муніципальна політика, у якій, за континентальною моделлю, перевага надається адміністративній регламентації, а не суто законодавчій. При цьому ми, звісно, розуміємо що адміністративне регулювання як напрямок державної муніципальної політики (та вид державно-управлінської діяльності) також базується на нормах права. В іншому випадку воно буде неправовим [див. 31; 90].

Підґрунтя для висновку щодо того, що адміністративне право безпосередньо стосується державної муніципальної політики надає нам його загальна характеристика [110]. По-перше, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, публічно-управлінського спрямування, що виникають між державою та іншими суб'єктами: а) державними органами і установами; б) колективними суб'єктами громадянського суспільства; в) суб'єктами господарювання; г) фізичними особами. По-друге, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з прийняттям владних рішень, пов'язаних з виконанням функцій публічної адміністрації (виконавчих органів влади та виконавчих органів місцевого самоврядування). По-третє, адміністративне право регулює всі суспільні відносини, що виникають у зв'язку з встановленням та реалізацією адміністративно-правового статусу суб'єктів права.

Характеристику державно-муніципальних відносин, як частини адміністративних, ми можемо конкретизувати у наступних твердженнях: а) права та обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади; б) обидві сторони цих відносин є суб'єктами адміністративної влади; в) відносини практично завжди виникають з ініціативи однієї із сторін; г) вирішення спорів між сторонами відносин може здійснюватися не лише в судовому, а й в адміністративному порядку; д) у

цих відносинах відсутня юридична рівність сторін, але законодавством забезпечується їх інституціональна рівність; е) вони виникають всупереч бажанню будь-якої із сторін цих відносин [161, с. 152].

Державна муніципальна політика, в частині реалізації адміністративного права, може бути здійснена із застосуванням правового (чи неправового) режиму, правового (чи неправового) методу регулювання. До політики держави ми можемо віднести також окремі допоміжні методи державно-управлінської діяльності, такі, наприклад, як переконання, стимулювання чи примус. Залежно від способів реалізації завдань і функцій органів публічної адміністрації вони поділяються на методи субординації та координації, залежно від ступеню впливу – на методи прямого та непрямого впливу. Якщо ті чи інші методи стають домінуючою усталеною практикою державно-управлінської діяльності, то можна говорити, про відповідний характер здійснення державної муніципальної політики. Коли держава підпорядковує собі місцеве самоврядування через адміністративне право чи його неправове застосування, і через нього все суспільство, надаючи перевагу своєму власному корпоративно-бюрократичному (а не публічному) інтересу, то вона використовує, значною мірою, неправові та примусові засоби регулюючого впливу. Якщо така ситуація набуває стабільного характеру, то це свідчить, що сформувалась (неформально) відповідна державна муніципальна політика у сфері застосування адміністративного права. Тоді місцеве самоврядування, як інститут локальної демократії, перестає функціонувати у конституційному режимі.

Засадничі права органів виконавчої влади щодо адміністративної регламентації діяльності органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та рядом інших нормативно-правових актів, у яких закладено правові засади органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Їх адміністративно-правовий статус впливає з їх компетенції у сфері управління – предметів відання, завдань, функцій,

територіальних меж юрисдикції кожного окремого органу, повноважень щодо управління справами місцевого значення. У частині першій статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" зазначено, що правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону [2, ст. 24]. Особливості адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування проявляються у їх взаємовідносинах з органами державної влади та їх посадовими особами, а також підприємствами, установами та організаціями різних форм власності.

На рівні адміністративної регламентації державної муніципальної політики фундаментальним є принцип інституціональної рівноправності, на якому мають базуватись відносини органів та посадових осіб державної влади з органами та посадовими особами місцевого самоврядування. На цьому ж принципі базується стаття 20 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [2], яка закріплює за органами державної влади повноваження щодо здійснення державного контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Держава зобов'язана здійснювати ці повноваження лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, щоб не призвести до втручання у вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення. Детальна регламентація власних та делегованих повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється главами 1–4 розділу II згаданого закону.

На закінчення цього підрозділу дисертації зазначимо, що дієздатність державної муніципальної політики залежатиме від ефективності діяльності держави на кожному її рівні. Її формування починається з чіткого визначення цілей та постановки обґрунтованих завдань. Виходячи з цього здійснюється вибір стратегічних пріоритетів, які стають основними завданнями відповідної політики – політики стабілізації, модернізації чи розвитку. На цій основі обґрунтовуються напрямки реалізації державної муніципальної політики, що

передбачає визначення того, які завдання забезпечуються засобами законодавчої регламентації, а які – адміністративної, яким мають бути інструменти реалізації і способи забезпечення координованості обох напрямків. На основі сформованої політики здійснюються конкретні заходи стосовно місцевого самоврядування. При цьому дієвість інструментів та результативність державної муніципальної політики в цілому залежатиме від її обґрунтованості змісту законодавчої, адміністративної регламентації, державного режиму та методів їх здійснення.

1.3. Основні типи та інваріантні складові державної муніципальної політики

Суспільно значущими завданнями державної муніципальної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку місцевого самоврядування, аналіз причин виникнення, розробка шляхів їх розв'язання та впровадження відповідних програм та проектів. Для цього створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється адекватний інструментарій. Шляхи вирішення проблем можуть бути різними. Окремі з них вимагають миттєвого реагування, а інші розраховуються на перспективу. Розроблення конкретних рішень, визначення тривалості їх реалізації та інших факторів ефективної політики потребує розуміння особливостей, які можна звести до певної типології. На наш погляд, залежно від завдань, державна муніципальна політика може мати такі основні типи: політика стабілізації; політика модернізації; політика розвитку.

Державна муніципальна політика стабілізації полягає у забезпеченні системи заходів, спрямованих на динамічний розвиток основних підсистем місцевого самоврядування з метою надання їм стійкості, єдності та цілісності. Така політика, поєднуючи стійкість та динамізм підсистем, має сформувати стабільний стан порядку, який базується на нових нормах політичного, економічного та соціального життя на місцевому рівні

відповідно до сучасних потреб державного будівництва. Необхідність впровадження нових норм виникла у зв'язку з утворенням незалежної України та створенням інституту місцевого самоврядування, відмінного від радянської моделі. Не зважаючи на те, що період незалежного розвитку триває вже понад двадцять років, в Україні залишається актуальною політика стабілізації місцевого самоврядування. За останні роки значно посилилася розбалансованість системи влади на тлі кризових явищ в інших сферах. Ускладнилися та погіршилися зв'язки і взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різних рівнів, між територіальними громадами та радами.

Інституціонально-культурні фактори, що сформувались в процесі попередньої практики державного управління, зумовили специфічне відношення до місцевого самоврядування з боку держави. Особливістю української політичної культури стало ставлення до центральної влади як основи державної цілісності, громадського порядку, сталого поступального розвитку. Внаслідок цього сформувалось ставлення до місцевого самоврядування як до фактору другорядного значення, як до допоміжної практики, що доповнює державний центр влади та управління. Тому будь-які перетворення, спрямовані на посилення ролі місцевого самоврядування, розглядалися, в тому числі, і як загроза центральній владі, порушення звичного ходу життя і громадського порядку. Цим спричинена також зайва політизація проблеми місцевого самоврядування, особливо у періоди виборчих перегонів.

Сьогодні став очевидним факт розриву між реальними проблемами населення (зайнятість, освіта, соціальне забезпечення, медичне обслуговування тощо) та політикою місцевої влади. Місцева влада іноді керується не стільки інтересами людей, скільки власними егоїстичними інтересами. Основними об'єктивними причинами є відсутність фінансових та матеріальних ресурсів у місцевих влад, необхідних для виконання делегованих та самоврядних повноважень, наявність значних диспропорцій у

стані соціально-економічного розвитку та ресурсному забезпеченні територіальних громад, недотримання на практиці принципів організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Внаслідок цього місцеве самоврядування подекуди фактично не виконує конструктивні функції залучення громад до політичних процесів державного будівництва, не формує середовище «цивілізованих» партійних вертикалей по вісі "центр – регіони", а часом навіть не слугує інструментом досягнення політичної стабільності в країні. Органи місцевого самоврядування втрачають своє природне призначення вирішувати проблеми місцевого значення. Щоб цього не сталося необхідна політика стабілізації, результати якої мають стати основою для переходу до політики модернізації.

Державна муніципальна політика модернізації. Зміст цього типу політики визначається поняттям модернізації. У соціології поширеним є розуміння модернізації як синоніму практично всіх прогресивних соціальних змін, у результаті яких суспільство просувається вперед у своєму розвитку. У сучасній науковій літературі існують найрізноманітніші терміни, які застосовують для опису процесів, що відбуваються в сучасних державах. У політичній сфері вітчизняні та зарубіжні дослідники використовують, зокрема такі терміни: "транзит", "перехід", "трансформація", "модернізація", "перетворення", "революція", "реформа" тощо. Така ситуація відбиває складність, багатоваріантність соціально-політичного розвитку різних держав. У самому широкому розумінні Термін «модернізація» означає вдосконалення, осучаснення. Цей процес слід відрізнити від інновації, оскільки модернізація завжди стосується чогось, що вже існує. Інновація, як складова частина процесу модернізації, визначається як процес зміни, пов'язаний із створенням, визнанням або впровадженням нових елементів (або моделей) матеріальної і нематеріальної культур у певній соціальній системі, створення, розповсюдження і застосування нового засобу.

Під модернізацією у суспільствознавстві, як правило, розуміється складна сукупність економічних, соціальних, культурних, політичних змін,

які відбуваються в суспільстві у зв'язку з процесом індустріалізації, опануванням науково-технічних досягнень. Незалежні українські експерти також розглядають модернізацію як ідеологію, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін [98]. Парадигма модернізації базується на постулатах, найважливішими з яких є такі: а) сучасною чи розвинутою може вважатися країна з високим рівнем індустріалізації та інформатизації, стійким економічним розвитком, високим рівнем та якістю життя населення; розвинутими управлінськими та політичними структурами; диференційованою професійно-галузевою структурою населення, зайнятого переважно в промисловості, науці та сфері обслуговування; великою вагою "середнього" класу в системі соціальної стратифікації; значним впливом чинників "громадянського суспільства" в політичному житті тощо, б) ті суспільства чи країни, які не відповідають цим умовам, належать або до традиційних, або до перехідних; в) еталонами розвиненості, модернізованості вважаються західні країни, тому саму теорію модернізації нерідко називають також теорією вестернізації; г) модернізованість, розвиненість, сучасність – це комплексний феномен, що має технологічні, економічні, політичні, соціальні та психологічні виміри, а сама модернізація – складний, комплексний процес зміни за кожним із зазначених напрямків; серцевиною всіх змін є науково-технічний та технологічний процес, який визначає необхідність та умови відповідних змін і в інших сферах; д) модернізацію не слід сприймати тільки як стійкий рух уперед. Зміни, що становлять її зміст, відбуваються нерівномірно, тому невідворотним є конфлікт між силами традиції та модернізації; е) процеси модернізації мають глобальний, прогресивний та незворотний характер, оскільки в довготривалій перспективі нововведення неминуче приводять до поліпшення як матеріальної, так і соціокультурної сторони людського буття [101].

У науці державного управління під модернізацією слід розуміти комплексний процес реформування існуючих та створення нових

політичних, правових, економічних та інших соціальних інституцій на основі запозичення стандартів і цінностей розвинутих демократичних країн. Модернізація місцевого самоврядування підпадає, головним чином, під політичну модернізацію як процес формування певних інституцій в політичній системі, яка має бути більш відкритою для реальної участі народу в структурах влади і впливу населення на прийняття державних рішень через самоврядні структури. Однак ця модернізація може бути тісно пов'язана з іншими видами модернізації, зокрема, соціальною модернізацією – формуванням відкритого суспільства; культурною модернізацією – поліпшенням та вдосконаленням умов для розвитку людини як індивідуальної особистості.

Про комплексність модернізації політичних інститутів говорить у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України, де, зокрема розкривається сутність модернізації держави: "На рівні політичних інститутів – посилення представницьких органів влади з одночасним зміцненням механізмів громадського контролю. На рівні відносин між органами влади та громадянським суспільством – підвищення відкритості та прозорості влади, удосконалення механізмів участі громадськості в розробленні, ухваленні та реалізації управлінських рішень, механізмів громадського контролю. На рівні політичної культури – подолання патерналістського комплексу у ставленні громадян до влади, становлення активістського типу політичної культури з одночасним зростанням у середовищі представників влади та управління почуття відповідальності за результати своєї діяльності" [111, с. 12].

Заважаючи на викладені вище позиції, ми можемо стверджувати, що суть державної муніципальної політики модернізації в Україні полягає у оновленні діючої системи місцевого самоврядування відповідно до стандартів, які визнані світовою спільнотою як найвищий зразок організації системи місцевого самоврядування. Як зазначалось раніше, ці стандарти містяться у Європейській хартії місцевого самоврядування та інших

міжнародних документах. Завдання досягнення цих стандартів поставлене перед Україною як державою, яка заявила про свої євроінтеграційні наміри. Незалежні експерти справедливо стверджують, що «сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, організаційно та ресурсно неспроможних ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати публічні послуги населенню належного якісного рівня» [111, с. 15].

Державна муніципальна політика розвитку. Під розвитком, як правило, розуміють особливий тип незворотних, поступальних, цілеспрямованих змін складних системних об'єктів, які призводять до їх структурного та функціонального оновлення, поліпшення, зростання, удосконалення, перетворення у якісно новий стан. В енциклопедії державного управління виділяються два типи суспільного розвитку. За аналогією ми можемо також виділити два типи розвитку місцевого самоврядування та відповідні політики. *Перший тип розвитку* стосується кумулятивного характеру очікуваних змін, поступового функціонального удосконалення будь-якої соціальної, економічної та інших систем (політичної організації держави, державного управління та місцевого самоврядування, їх керівних органів, ринку, фінансово-кредитної системи, сфери охорони здоров'я, освіти, пенсійного забезпечення тощо). У цьому випадку зміни можуть класифікуватися як модернізація (удосконалення відповідно до нових, зростаючих вимог і потреб або осучаснення), реформування (поступове цілеспрямоване поліпшення, нововведення системі місцевого самоврядування), трансформація (усвідомлені, очікувані перетворення, поступові якісні зміни вигляду, форми, істотних властивостей чого-небудь). На наш погляд, таке розуміння розвитку-модернізації буде коректним у тому разі, якщо зміни визначаються власними розробками стандартів більш високої якості.

Другий тип розвитку розуміється як ривок, відносно швидкі якісні зміни, що здійснюються на основі раціонального осмислення суспільного

життя. Виходячи із запропонованого розуміння цього типу розвитку автори цієї статті вважають, що будь-яку територіальну громаду, як одиницю місцевого самоврядування, можна вважати "точкою зростання", а регіональну територіальну одиницю в державі (область) – "центром" соціально-економічного поступу. У цьому відношенні територія держави стає множиною таких "точок" і "центрів" розвитку без периферії, тобто територією сталого розвитку. Проводячи аналогію з державною муніципальною політикою розвитку, ми можемо стверджувати, що вона має бути спрямована на формування нової інституціональної якості всієї системи місцевого самоврядування, що має виражатися, зокрема в тому, що всі його органи, незалежно від місця розташування та масштабів діяльності, діють однаково ефективно в межах визначених повноважень [74, с. 498].

Підсумовуючи виклад проблематики, пов'язаної з основними типами державної муніципальної політики, звернемо увагу на той факт, що сьогодні для України найбільш актуальною є політика стабілізації, результати якої стануть основою для послідовної політики модернізації у майбутньому, тобто приведення функціонування місцевого самоврядування до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. На наш погляд, дотримання логіки послідовності є обов'язковою умовою. Зважаючи на це, можна впевнено стверджувати, що постановка питання про політику розвитку місцевого самоврядування, у вищезначеному сенсі, поки що є передчасною.

Складові державної муніципальної політики. Незалежно від типу розвитку, сучасна державна муніципальна політика повинна мати усталений набір складових. Виокремити інваріантні складові досить складно, оскільки поле взаємодії державних органів влади й органів місцевого самоврядування охоплює спільну діяльність щодо реалізації останніми своїх конституційних повноважень, воно містить весь комплекс питань, пов'язаних зі створенням умов для участі органів місцевого самоврядування поряд з органами державної влади у забезпеченні соціально-економічного розвитку відповідних територій, забезпеченні дієвих гарантій реалізації прав і свобод

людини і громадянина на місцевому рівні, наданні якісних управлінських послуг тощо [160]. Тому, з'ясовуючи питання щодо виокремлення відносно самостійних складових державної муніципальної політики, ми маємо зорієнтуватись на критерії, які характеризують стратегію розвитку інституціональної спроможності місцевого самоврядування, а не вирішення його багатопланових проблем, на що спрямовані, зокрема адміністративно-територіальна реформа, нова державна регіональна політика тощо.

Намагання виокремити інваріантні складові було зроблено при підготовці згаданого вище проекту Декларації "Про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування". Запропоноване у ньому законодавче визначення юридичного механізму, згідно з яким має формуватись та реалізовуватись державна політика у сфері місцевого самоврядування, містить такі основні складові державної муніципальної політики [138]:

- формування законодавчих умов для чіткого визначення механізму децентралізації публічно-владних повноважень, розмежування сфер публічно-владних сфер впливу органів державного управління та органів місцевого самоврядування;

- закріплення основних характеристик питань місцевого значення, які є безпосереднім об'єктом муніципальної публічної влади;

- визначення територіальних меж здійснення місцевого самоврядування у відповідності із потребами проведення адміністративно-територіальної реформи;

- визначення основних принципів здійснення державного управління у сфері децентралізації публічно-владних повноважень на муніципальний рівень;

- закріплення основних ознак правосуб'єктності територіальної громади, форм безпосередньої локальної демократії та шляхів державного гарантування реалізації та захисту права на місцеве самоврядування;

– забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики;

– удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

– закріплення повноважень органів державної влади щодо здійснення державного регулювання та управління у сфері місцевого самоврядування тощо.

На погляд автора, зазначені вище складові державної муніципальної політики, сформульовані дещо еклектично, оскільки не визначено критерій, який має їх об'єднувати в єдине ціле. Відповідно до авторського підходу, під критерій інституціональної спроможності підпадають дещо інші складові державної муніципальної політики. Це такі напрямки державно-управлінської діяльності, без яких вирішення стратегічних проблем місцевого самоврядування не уявляється можливим. Реалізація цього підходу дає підстави виділити такі основні складові:

Державна муніципальна політика в сфері законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування. Головна ціль цієї складової – забезпечити правову основу для формування самодостатності інститутів місцевих органів публічної влади в різних сферах її діяльності. Всі складові самодостатності підпорядковані пріоритетам законодавчого забезпечення місцевого самоврядування в Україні. На сучасному етапі вони полягають у децентралізації владних повноважень, налагодженні стабільної системи роботи органів місцевого самоврядування, усуненні надмірної концентрації і дублювання владних повноважень, розвитку місцевого самоврядування, реформуванні територіальної організації влади.

Державна муніципальна політика міжнародного співробітництва призначена для налагодження взаємовідносин держави з міжнародними організаціями та інституціями, основним статутним завданням яких є розвиток та підтримка місцевого самоврядування. Сутність цієї політики полягає у визначеності щодо участі у встановленні засад співпраці та виконанні міжнародних норм та відповідних стандартів діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Обов'язковість цієї складової державної муніципальної політики зумовлена Європейською хартією місцевого самоврядування, положення якої встановлюють загальноєвропейські стандарти щодо визначення і захисту прав органів місцевого самоврядування, забезпечення їх активної участі у вирішенні питань місцевого значення. Хартія зобов'язує держави, які її підписали, застосовувати основні правові норми, що гарантують правову, адміністративну і фінансову автономність органів самоврядування. У першій її частині викладені загальні положення, які вказують на необхідність конституційних і правових основ місцевого самоврядування, в них формулюються принципи, що визначають характер та обсяг компетенції органів місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення організаційної автономії місцевої влади.

Державна муніципальна політика кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування є одним з ключових елементів системи публічного управління, від ефективного функціонування якої залежить додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток країни. Ця складова політики держави призначена для формування кадрового ресурсу інституціонально-професійної спроможності органів місцевого самоврядування, який дасть змогу ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що мають бути передані їм органами виконавчої влади з метою надання більш якісних послуг населенню в умовах децентралізованого публічного управління.

Державна муніципальна політика забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування як чинників розвитку процесів локальної демократії, демократизації держави та суспільства, становлення громадянського суспільства, впровадження європейських стандартів, становлення нової культури взаємовідносин між владою та суспільством.

Державна муніципальна політика удосконалення системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні. Ця складова політики стосується як державних так і муніципальних послуг. Державні послуги надаються виконавчими органами державної влади, державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами виконавчої влади місцевого самоврядування та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Державна муніципальна політика зміцнення організаційної, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування. Цей напрямок державно-управлінської діяльності має забезпечуватися адміністративно-територіальною реформою, оптимізацією бюджетного процесу, його орієнтацією на потреби різних категорій територіальних громад, вдосконалення міжбюджетних відносин; встановлення дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чітке визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування. Ця складова державної муніципальної політики є однією з найбільш важливих у справі підвищення інституціональної спроможності місцевого самоврядування, оскільки неможливо у повному обсязі вирішувати питання

місцевого значення, віднесені до їх відання, без власної і достатньої матеріально-фінансової та ресурсної бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Державна муніципальна політика впровадження демократичних стандартів формування представницьких органів місцевого самоврядування. Вони стосуються участі виборців у виборчому процесі, носять універсальний характер, є загальновизнаними в усьому світі і без дотримання яких місцеві вибори, як демократичний інститут, втрачають будь-який сенс. До них належать: принцип вільних, рівних, загальних, прямих виборів і принцип таємного голосування; додаткові принципи, які стосуються участі у виборчому процесі кандидатів, партій та блоків. До них традиційно відносять: принцип гласних виборів, неупередженості владних структур до різних суб'єктів виборчого процесу, свободи агітації, рівності суб'єктів виборчого процесу тощо.

Державна муніципальна політика підвищення ефективності системи представництва місцевих та регіональних інтересів в органах держави, суб'єктами якої є асоціації органів місцевого самоврядування. Європейський досвід засвідчує, що асоціації органів місцевого самоврядування мають переваги перед іншими інституціональними суб'єктами щодо формування та реалізації результативної політики державно-муніципального співробітництва. Згідно із Законом України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 р. № 1275-VI вони отримали правовий статус, який дає змогу представляти регіональні інтереси в органах державної влади. Цей нормативно-правовий акт визначив правові засади організації і діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань, їх взаємовідносини з органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу представництва і захисту регіональних та місцевих інтересів при прийнятті державних рішень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій. Він став

важливим елементом політико-правового забезпечення права на добровільне об'єднання, в тому числі міст, сіл та селищ.

Насамкінець зазначимо, що дієздатність державної муніципальної політики залежатиме від ефективності діяльності держави на кожному етапі та правильності прийнятих рішень. Її формування починається з чіткого визначення цілей та постановки обґрунтованих завдань. Виходячи з цього здійснюється вибір стратегічних пріоритетів, які стають основними завданнями відповідної політики – політики стабілізації, модернізації чи розвитку. На цій основі обґрунтовуються складові реалізації державної муніципальної політики, що передбачає визначення того, які завдання забезпечуються засобами законодавчої регламентації, а які – адміністративної, яким мають бути інструменти реалізації і способи забезпечення координованості обох напрямків. На основі сформованої політики здійснюються конкретні заходи стосовно місцевого самоврядування. При цьому дієвість інструментів та результативність державної муніципальної політики в цілому залежатиме від її обґрунтованості змісту законодавчої, адміністративної регламентації, державного режиму та методів їх здійснення.

Висновки до першого розділу

Дослідження теоретичних засад державної муніципальної політики мало на меті з'ясувати інституціональний контент державної муніципальної політики, рівні її регламентації, можливі моделі, типи та складові її реалізації. Результати проведеної наукової розвідки цих проблем дають змогу стверджувати наступне:

1. Показано, що інституціональний контент державної муніципальної політики є інформаційно значущим наповненням державно-управлінської діяльності, яка здійснюється відносно місцевого самоврядування та в науковому плані розглядається в контексті таких галузей знань як теорія

місцевого самоврядування, муніципальне право, дослідження політики та аналіз державної політики. З'ясовано, що контент державної муніципальної політики детермінований інституціональною природою місцевого самоврядування як децентралізованого елемента держави, яка бере на себе зобов'язання гарантувати і забезпечувати організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, умови, достатні для виконання делегованих державою та власних повноважень. В узагальненому вигляді інституціональний контент державної муніципальної політики можна представити як державно-управлінську діяльність щодо забезпечення ефективного виконання функцій держави шляхом створення сприятливих умов функціонування місцевого самоврядування. Інституціональне призначення та інституціональний контент державної муніципальної політики в цілому на сучасному етапі державного будівництва в Україні полягає у послідовному розвитку публічно-владних відносин та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з демократичними зразками, які визначатимуть адекватні інституціональні правила прийняття владних рішень на основі моделі європейського врядування

2. Удосконалено визначення державної муніципальної політики. Для цього запропоновано конкретизувати поняття державної політики як структурної. Аргументовано, що під нею має розумітись політика держави, узгоджена з суб'єктами місцевого самоврядування та громадянського суспільства, щодо постановки цілей, характеру та напрямків структурних перетворень в сфері місцевого самоврядування як елемента публічної влади, визначення комплексу заходів щодо балансу централізації та децентралізації влади, підтримки ефективного функціонування та розвитку інституту місцевого самоврядування в цілому чи його структурних елементів, які забезпечують високий рівень локальної демократії як інституціональної основи територіальної громади в контексті нормативних вимог Європейської

хартії місцевого самоврядування. У зв'язку з цим обґрунтовано, що державна муніципальна політика та державна регіональна політика є різними напрямками державно-управлінської діяльності, які мають різні цілі та завдання. Муніципальна політика держави призначена для комплексного розвитку інституціональної спроможності місцевого самоврядування та його структурних елементів, регіональна політика – для збалансованого розвитку територій (регіонів) України, їх інтеграції в усіх сферах життєдіяльності. У цьому контексті показано, що, зокрема державна підтримка розвитку малих міст України є проявом регіональної, а не муніципальної політики держави.

3. Розкрито особливості двох рівнів державної регламентації сфери місцевого самоврядування та їх вплив на державну муніципальну політику. Показано, що законодавчий та адміністративний рівні регламентації сфери місцевого самоврядування визначають стратегію і тактику державної муніципальної політики як діалектично поєднані та є взаємодоповнюючими її елементами. Законодавча регламентація полягає у прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють права і зобов'язання держави і місцевого самоврядування, порядок і методи здійснення завдань і функцій. Адміністративна регламентація є процесом оперативного регулювання державно-муніципальних відносин з боку відповідних органів держави на основі норм права. З'ясовано, що дієздатність державної муніципальної політики залежатиме від ефективності діяльності держави на кожному її рівні. Її формування починається з чіткого визначення цілей та постановки обґрунтованих завдань. Виходячи з цього, здійснюється вибір стратегічних пріоритетів, які стають основними завданнями державної муніципальної політики, що передбачає визначення змісту та обсягів законодавчої та адміністративної регламентації, інструментів реалізації і способів забезпечення координованості обох напрямків.

4. З'ясовано, що за будь-якої моделі, залежно від завдань, державна муніципальна політика може набувати таких основних форм (типів): політика стабілізації; політика модернізації; політика розвитку. Політика стабілізації

полягає у забезпеченні системи заходів, спрямованих на динамічний розвиток основних підсистем місцевого самоврядування з метою надання їм стійкості, єдності та цілісності. Політика модернізації полягає у оновленні діючої системи місцевого самоврядування відповідно до стандартів, які визнані світовою спільнотою як найвищий зразок організації системи місцевого самоврядування, що зафіксований у Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних документах, що стосуються удосконалення місцевого самоврядування. Політика розвитку спрямована на формування нової інституціональної якості всієї системи місцевого самоврядування, що передбачає зміни, детерміновані не світовими зразками, а результатами аналізу потреб її внутрішнього розвитку. Обґрунтовано висновок, що сьогодні для України найбільш актуальною є політика стабілізації, результати якої стануть основою для послідовної політики модернізації відповідно до вимог європейської інтеграції.

5. Виділено інваріантні складові (напрямки) державної муніципальної політики, без яких вирішення стратегічних проблем місцевого самоврядування не уявляється можливим. Відповідно до критерію інституціональної спроможності до них віднесено такі напрямки державно-управлінської діяльності: політика міжнародного співробітництва; політика кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування; політика забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування; політика удосконалення системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні; політика зміцнення організаційної, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування; політика впровадження демократичних стандартів формування представницьких органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи представництва місцевих та регіональних інтересів в органах держави.

Матеріали першого розділу дисертаційного дослідження апробовані на комунікаційних заходах та у наукових статтях автора [49; 70; 122–123; 125; 129].

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

2.1. Базові моделі та політичний цикл державної муніципальної політики

У науковій літературі, присвяченій закономірностям державної політики, була приділена достатня увага питанням, що пересікаються з темою цього підрозділу, зокрема таким як аналіз та розробка політики; стратегія політики у визначеній сфері; результати та наслідки політики; методи аналізу, оцінки та моніторингу політики тощо [37; 42; 61; 151]. Використовуючи теоретичні напрацювання цих праць, у цьому підрозділі, ми плануємо, певною мірою усунути прогалини у дослідженні теоретичних засад моделі та основних етапів проектування державної муніципальної політики, проаналізувати ці питання в контексті результатів та висновків підрозділу 1.2 цієї дисертації, де розглянуто, серед інших питань, рівні законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави і місцевого самоврядування. Висновки цього підрозділу є підставою для з'ясування питання щодо моделі державної муніципальної політики.

Як відомо, під моделлю розуміють певну структуру (її опис), яка відтворює чи відображає об'єкт дослідження, принципи внутрішньої організації або функціонування, певні властивості, ознаки чи його характеристики (оригіналу). Для аналізу моделі механізму державної муніципальної політики ми скористаємось одним із результатів згаданої вище частини дисертаційного дослідження, де було сформульовано висновок щодо діалектичній єдності законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави і місцевого самоврядування. Ця єдність забезпечується принциповою вимогою збалансованості цих двох рівнів, що є

основою для формування ідеальної моделі механізму державної муніципальної політики. Звісно, реалізація цієї вимоги досягається взаємодією багатьох чинників, зокрема таких як дотримання автономності джерел формування легітимності державної та самоврядної влад, балансу повноважень, який реалізується, зокрема у фінансово-майнових та міжбюджетних відносинах відповідно до принципів деконцентрації чи децентралізації влади. Проте, як показує практика, ідеал є тільки орієнтиром. В реальних умовах здійснення влади намагання досягти балансу повноважень державної та самоврядної влад реалізується у різних країнах шляхом впровадження двох основних моделей чи їх комбінацій, у яких відтворюються принципи внутрішньої організації, функціонування, певні властивості, ознаки та характеристики системи взаємодії різних рівнів публічної влади.

Ми вважаємо, що є коректним виокремлення, у якості основних, двох моделей механізму державної муніципальної політики відповідно до континентальної та англосаксонської концепції місцевого самоврядування, які вважаться базовими. У рамках кожної з них реалізується різне співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави з місцевим самоврядування. У континентальній моделі місцевого самоврядування перевага надається адміністративній регламентації, в англосаксонській – законодавчій. У першому випадку баланс повноважень базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання (регламентації), у другому – на теорії деконцентрації та концепції роз'єднаних (автономних) повноважень і судового регулювання. Це твердження базується на розумінні того, що у різних моделях місцевого самоврядування централізація і децентралізація розглядається не як протилежні тенденції суспільно-політичного процесу, а, швидше, як управлінські технології, що дозволяють оптимізувати співвідношення повноважень і відповідальності, як між рівнями управління, так і в більш широкому контексті – між інститутами держави та суспільства.

Яскравим прикладом континентальної моделі адміністративного регулювання є організація взаємодії різних рівнів публічного управління в Австрії, конституція якої не тільки детально регулює структуру органів місцевого управління, але і повноваження окремих посадових осіб, умови і сфери делегування бургомістром своїх повноважень іншим посадовим особам і так далі. Вираженням надання переваги адміністративній регламентації є також тенденція континентальних європейських держав муніципального права до кодифікування: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс (Кодекс комун 1977 р. у Франції і що прийшов йому на зміну в 1996-2000 рр. Загальний кодекс територіальних співтовариств), або загальний закон, що систематично висловлює базові положення по організації місцевого управління (Муніципальний закон 1976 року у Фінляндії, Комунальний закон 1927 р. в Бельгії, Положення про общини 1955 р. німецької землі Баден-Вюртемберг і так далі).

Зразковою моделлю автономних повноважень є США, де функціонування місцевого управління регулюється виключно самими штатами, а не центральною владою. Англосаксонські країни вважають за краще видавати окремі закони і інші акти, присвячені регулюванню якогось одного аспекту діяльності муніципалітетів. Політичні партії США, Великої Британії й інших англосаксонських країн впливають на місцеве самоврядування лише опосередковано (переважно під час формування конституційних актів або прийняття загальнообов'язкових політичних рішень). Тому загальний статус місцевих органів влади формується на основі багатьох нормативних актів, кожний з яких регулює певне коло повноважень, наприклад, питання фінансового забезпечення або формування організаційних структур тощо.

У останнє десятиліття багато англосакських країн прагнуть також кодифікувати своє муніципальне право (Ірландія, деякі штати США), проте вони ще далекі від того, щоб остаточно перейти від характерних для англосакського права консолідованих актів до справжніх кодексів

французького зразка. Крім того, місцеве управління регулюється і різними актами, присвяченими іншим конституційно-правовим інститутам, і насамперед, інституту виборів місцевих органів влади [79, с.18–19].

Незалежно від того, за якою моделлю побудовані стосунки держави та місцевого самоврядування, останній інститут завжди перебуває під контролем з боку органів держави. Модель адміністративного регулювання, як правило, передбачає здійснення контролю центральним урядом. Так, у Франції й Італії муніципальними органами відають міністерства внутрішніх справ, у Японії – міністерство у справах місцевого самоврядування. Певні наглядові функції стосовно муніципалітетів виконують й інші міністерства та центральні відомства, насамперед міністерства фінансів. У федеративних державах, де впроваджено переважно елементи моделі автономних повноважень, контроль за органами місцевого самоврядування, як правило, здійснюють уряди суб'єктів федерації. Так, у США контроль здійснюють у відповідних галузях департаменти та інші адміністративні органи штатів, у ФРН – урядовий апарат земель [91].

Як зазначає російський вчений В.Д.Нечаєв, моделі адміністративного регулювання та автономних повноважень мають як свої переваги, так й вади. За обставин узгодженості організаційно-управлінських функцій рівнів влади та наявності довіри між ними, модель адміністративного регулювання сприяє зменшенню витрат та зусиль на координацію діяльності. Її зворотною стороною є негативний вплив на самоврядну активність органів місцевого самоврядування, які втрачають стимули для скорочення бюджетних витрат на місцевому рівні, розвитку економіки на самостійних засадах та на самоорганізаційну активність громадського сектора. Модель адміністративного регулювання спроможна збільшувати ефективність державного управління та місцевого самоврядування у короткостроковому періоді, але вона обмежує її зростання в довгостроковому періоді [115, с. 101].

Модель автономних повноважень має також свої обмеження. Перше полягає у неможливості на законодавчому рівні врегулювати вичерпний список питань взаємодії держави та місцевого самоврядування. Навіть самий скрупульозний розподіл повноважень та відповідальності не зможе повністю усунути потребу у додатковій координації діяльності рівнів влади, оскільки окремі сегменти та процеси державного і самоврядного секторів тісно пов'язані між собою. Це спричиняє пересікання предметів відання та компетенції органів виконавчої влади і самоврядних виконавчих органів. Ця проблема, за існуючих в Україні концептуально-законодавчих підходів, є настільки складною, що до сьогодні ведеться теоретична полеміка щодо визначення понять "предмети відання" "компетенція", "функція" та їх співвідношення [150, с. 126–148].

Описана вище ситуація опосередковано підтверджує, що абсолютно формалізувати відносини між рівнями влади за будь якої моделі взаємодії влад є неможливим. Це означає, зокрема, що й у подальшому залишиться актуальним, з однієї сторони, здійснювати контроль та проведення адміністративного аудиту [35; 144]. Друге обмеження моделі автономних повноважень стосується динаміки соціально-економічних змін, яка потребує оперативного прийняття рішень, узгоджених різними рівнями влади, незалежно від закріплених за ними повноважень. Таким чином, обидві концепції страждають на вади, які продукують проблему поєднання двох взаємопов'язаних завдань – здійснювати розвиток реальної автономії місцевого самоврядування та забезпечити ефективну координацію спільних дій державної та самоврядної влад.

Будь-який уклін в сторону дисбалансу може бути причиною некооперативної (непартнерської) форми поведінки різних рівнів влади. Збалансована державна муніципальна політика та встановлення рівноваги між рівнями влади є особливо важливою для континентальної моделі місцевого самоврядування. Це твердження сприймається більш обґрунтованим, якщо врахувати досвід української практики державної

муніципальної політики. Публічно-владні відносини в українському варіанті континентальної моделі були організовані, як і передбачає її логіка, на засадах моделі адміністративного регулювання, але у такій модифікації, яка значною мірою містить у собі елементи системи централізованого контролю місцевого самоврядування з боку держави, тобто з елементами моделі, відомої як "радянська модель місцевого самоврядування".

Недієвість впровадженої в Україні модифікації моделі адміністративного регулювання була зумовлена передусім ментальною прихильністю до жорсткого контролю з боку представників виконавчої влади, можливостями її центральних та регіональних органів забезпечувати собі лояльність органів місцевого самоврядування не через діалог чи адміністративний суд (як у Франції), а через механізми міжбюджетних відносин та неформальні методи впливу. Внаслідок цього місцеве самоврядування стало громадсько-політичною основою виконавчої влади, яка здійснює контроль та управління самоврядними структурами. Органи місцевого самоврядування стали виконувати роль «статистів» при місцевих державних адміністраціях, а їх діяльність зводиться часто до схвалення проектів рішень, підготовлених адміністраціями. Політика жорсткої адміністративної регламентації досить легко може перейти у політику надмірного тиску, що починає виражатись також у підходах до формування політики держави у сфері місцевого самоврядування. Більшість фахівців дійшли згоди, що в Україні формування державної муніципальної політики має базуватись на гармонії інтересів центру і регіонів, що потребує відмову від такого елемента державної муніципальної політики як жорстке адміністрування, й поступове впровадженню умов для самоорганізації.

Негативний досвід реалізації концепції адміністративного регулювання в Україні не може розцінюватись як аргумент щодо її недемократичної природи чи її неспроможності забезпечувати режим партнерської взаємодії влади різних рівнів. Достатньо звернутись до досвіду західноєвропейських країнах з континентальною моделлю місцевого самоврядування, де вона

виявилась ефективною, оскільки її інституціональна практика базується на помірній регламентації, на довірі між суб'єктами влади різних рівнів, а не на адміністративному примусі.

Повертаючись до теми моделі державної муніципальної політики, зазначимо, що континентальна та англосаксонська моделі місцевого самоврядування, спираючись на різне співвідношення адміністративного регулювання та автономних повноважень можуть виступати основою для формування різних механізмів державної муніципальної політики. Їх особливості залежать від того, які інституціональні суб'єкти грають головну роль у висуванні цілей і завдань, розробці заходів і програм її реалізації [106]. Основні варіанти можуть бути такими:

Модель державної муніципальної політики "зверху – вниз", за якої рішення приймаються на вищих рівнях управління, а потім доводяться до структур нижчих рівнів, які виступають виконують функції простих виконавців. Модель "знизу – вгору", при якій формування політики починається з нижніх структур державного управління, активно залучаються громадські групи і організації, що беруть участь у розробці і здійсненні різних програм і проектів. На підставі їхніх пропозицій і з урахуванням їх думок розробляється цілісна державна політика. "Змішана" модель поєднує ці два підходи, коли задіяні механізми залучення до розробки політики як державні та і недержавні структури при збереженні централізованого управління.

Зрозуміло, що у реальній практиці, як правило, використовується елементи різних моделей, які формують конкретний механізм державної муніципальної політики. З цього приводу відомий дослідник проблематики державної політики Дай, Томас Р. стверджує наступне: "Незважаючи на те, що певна політика, на перший погляд, може бути роз'яснена однією конкретною моделлю, більшість програм політики являє собою сполучення раціонального планування, інкременталізму, діяльності зацікавлених груп,

пріоритетів еліт, ігрової діяльності, державного (публічного вибору, політичних процесів та інституціональних впливів" [60].

Теоретичний дискурс щодо моделі механізму державної муніципальної політики ми продовжимо, спираючись на етимологічний зміст поняття "механізм", який у перекладі з грецької мови означає "знаряддя, споруда, машина" [74]. У дослідженнях поняття механізму можна відстежити два основні підходи – структурно-організаційний та структурно-функціональний [148]. За першим підходом механізм характеризується як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу явищ, процесів, а державний механізм – це сукупність установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством. Такий підхід відстоює, зокрема, Г.Атаманчук, який розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [34].

За іншим підходом механізм визначається не тільки з погляду організаційної побудови механізму, але й з погляду реального функціонування його структурних елементів. У певних випадках уявлення про механізм як "систему нормативно визначених взаємодіючих органів та організацій держави, створених для реалізації завдань і функцій і наділених спеціальними повноваженнями у відповідних сферах діяльності" [78] виглядає спрощеним підходом. Деякі автори справедливо вважають, що подібне трактування "механізму держави" є однобічним відображенням структурно-організаційної системи суб'єктів державної влади, спрямованої на виконання головних функцій держави, за допомогою відповідних засобів [148].

Більш динамічне розуміння механізму держави (відповідно – механізму державної муніципальної політики) ґрунтується на положеннях нової інституціональної теорії, згідно з якими він формується як сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які забезпечують узгодження та коригування інтересів різних

суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави [135]. Дійсно, суспільство і держава представляють собою соціальні системи, принциповою особливістю яких є те, що людина складає їх невід'ємну частину. Це призводить до появи у системи особливих властивостей, які принципово відрізняють її поведінку від функціонування технічних систем, що працюють відповідно до жорстко заданого правила. Державне управління (як вид соціального управління) відрізняється від інших (біологічного, технічного) тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення поставлених цілей [36, с. 218].

З огляду на вищевикладене, під механізмом держави слід розуміти впорядкований набір інституцій (правил взаємодії, ментальності, звичок та звичаїв, методів та форм діяльності) та інститутів (комплекс правових норм, який регулює форми організації суспільного життя людей), що у сукупності забезпечують злагоджене функціонування держави, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Згідно з цим підходом організації та заклади є «гравцями» (суб'єктами), які діють за правилами, що задаються культурними зразками інституцій та юридичними нормами вже сформованих інститутів чи інститутів, що знаходяться на стадії формування. Такі правила гри мають формуватись на принципах цілеспрямованості, планомірності, безперервності та надійності, динамізму, несуперечливості законам управління, цілісності, автономності, ефективності, моделювання.

Для розуміння державного механізму як правил, за якими діють гравці, нам потрібно розрізнити поняття "інституція", "організація", "інститут" які досить часто і некоректно ототожнюються. Вони дійсно мають діалектичну єдність. Це пов'язано з тим, що ті ж самі феномени можуть розглядатись з різних сторін, одночасно як інститути та як конкретні форми організації. Інституції, інститути, організації будь-якої системи безперервно здійснюють складні взаємоперетворення. У цьому процесі інституція виражає змістовну основу інституту, що складається із таких елементів як соціальна група,

спільність інтересів та поглядів. Тобто інституція є соціальною формою реалізації функцій суб'єктів та об'єктів інституціональних відносин. Структурована інституція, як набір певних типізованих функцій, забезпечує діяльність органів та організацій.

Інститут виступає сукупністю органів і організацій, пов'язаних однорідними функціями та комплексом формальних та неформальних норм, що регулюють їх діяльність у певній сфері суспільних відносин. Інститути фактично є функціональними генотипами конкретних організацій, які відновлюють комплекси однорідних інституцій. Інститути формуються історично, і не можуть бути введені лише декретом. Будь-яка нормативна база є тільки формальною основою для формування усталеної інституціональної практики. Процес інституціоналізації, таким чином, є процесом утворення специфічного набору норм і правил, котрі задають контекст існування людей та їх взаємодії.

Наведений вище підхід підкреслює важливість розрізнення інституцій, організацій та інститутів. Він відкриває шлях для розуміння факторів впливу на як дію державного механізму взагалі, так й на механізм державної муніципальної політики, зокрема. Він стверджує, що введений у дію закон лише сприяє формуванню інституціонального середовища через типізацію відповідних функцій та діяльність організацій (інституціональних суб'єктів), але ще не гарантує виконання цих функцій на належному рівні. З цих позицій ми можемо розглядати також проблеми та складнощі інституціоналізації механізму державної муніципальної політики.

З огляду на викладені вище положення нової інституціональної теорії, механізм державної муніципальної політики ми маємо розглядати як комплексне системне утворення інституціонально-організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-фінансових, ідеологічних і соціально-культурних складових загального державного механізму, який будується відповідно до однієї із базових моделей механізму, які розглянуті вище. При цьому механізм державної муніципальної політики уточнюється відповідно до основних параметрів

взаємодії місцевого самоврядування і державної влади, які визначаються законодавством кожної окремої країни. Якщо остання є членом ЄС, механізм осмислюється також з погляду позитивного досвіду організації місцевої влади із урахуванням визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування [117, с. 540]. Сутність і зміст функцій держави щодо муніципальної політики детермінують конкретну конфігурацію механізму її здійснення, елементний склад і принципи взаємодії між цими елементами [83, с. 112].

Функціонування механізму державної муніципальної політики є процесом, у якому беруть участь відповідні інститути та окремі посадові особи. В Україні найбільш важливу роль у цьому процесі грають: 1) Верховна рада України; 2) Президент України; Кабінет Міністрів України та інші виконавчі органи влади; 3) групи інтересів і групи тиску (передусім політичні партії, національні асоціації органів місцевого самоврядування). Всі ці інституціональні суб'єкти істотно впливають на процес розробки і реалізації державної муніципальної політики. Її механізм функціонує відповідно до політичного циклу, який має декілька важливих етапів.

Політичний цикл проектування державної муніципальної політики тісно зв'язаний зі сферою політики та логікою електорального процесу, у якому виробляються платформи партій, програмні (стратегічні) документи, вибирається парадигма розвитку країни на найближчі роки. Під сферою політики розуміють систему інститутів і організацій (національних, регіональних, місцевих та / або міжнародних), що забезпечують виробництво і відтворення політичної діяльності. У цій сфері відбувається політичне суперництво політичних партій, формується політична лінія (стратегія), яка потім реалізується через систему інститутів. Прийнято називати період з початку до закінчення формування та реалізації державної політики політичним циклом. Він складається з чотирьох основних етапів: 1-й етап – визначення вузлових проблем і цілей політики (ініціювання політики); 2-й етап – розробка і легітимація державної муніципальної політики

(формування політики); 3-й етап – реалізація та моніторинг державної муніципальної політики; 4-й етап – оцінювання державної муніципальної політики.

Ініціювання державної муніципальної політики. Ключовим суб'єктом першого етапу політичного циклу державної муніципальної політики є політичні партії, які в період парламентських виборів формують своє бачення перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні, що фіксується у передвиборчих програмах. В окремих країнах, де діє модель механізму адміністративного регулювання місцевого самоврядування, з ініціативою можуть вийти інші інституціональні суб'єкти, наприклад, Президент чи уряд країни. Проте стратегічна ініціатива все ж таки має належати політичним партіям.

Настанови політичних партій України щодо розвитку місцевого самоврядування, у випадку представництва цих політичних сил у Верховній Раді України, отримують можливість їх реалізації. Процес формування стратегії державної муніципальної політики Верховною Радою України відбувається: а) шляхом прийняття законів України про місцеве самоврядування і про інші галузі та сфери управління, які мають певне відношення до місцевого самоврядування (освіта, культура, охорона здоров'я тощо); б) шляхом прийняття Державного бюджету, який суттєво впливає на формування бюджетів місцевого самоврядування; в) шляхом затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони навколишнього середовища тощо.

Досвід України показує, що у нашій країні завжди питанням державної муніципальної політики приділялась велика увага. Достатньо сказати, що для лобювання ідей реформування місцевого самоврядування була створена політична партія "Партія місцевого самоврядування", яка зареєстрована у 2009 р. До цього часу вона не брала участь у парламентських виборах. Це показує, що далеко не всі політичні сили мають можливість і здатність

формувані конкретні політичні позиції щодо стратегічних і тактичних напрямів (вузлових проблем) розвитку місцевого самоврядування. Беручи участь у діяльності законодавчого органу України, формуванні уряду, організації його діяльності, політичні партії отримують змогу реалізувати програмні положення, підтримані громадянами під час парламентських виборів.

Розробка і легітимація державної муніципальної політики. Розробка політики починається з аналізу стану об'єкта та формулювання цілей [165]. На цьому етапі важливими факторами є цінності, які декларуються в суспільстві. Вони фактично є стратегічними пріоритетами політики. Тому важливою ланкою на шляху розробки та легітимізації державної муніципальної політики є громадське обговорення її пріоритетів. З погляду цінностей здійснюється аналіз політики, розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність конкретних завдань і заходів – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. В.Тертичка розглядає аналіз політики як комплекс аналітичних процедур, що стосуються вироблення рекомендацій (порад) органам влади щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій – суспільної політики загалом або окремих її складників і цей процес містить також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання рішень для покращання показників суспільного розвитку [152].

Результатом аналізу державної муніципальної політики має бути всебічна характеристика стану місцевого самоврядування та його проблем, з'ясування їх причин, можливих шляхів їх розв'язання, необхідних бюджетних та позабюджетних (зовнішніх та внутрішніх) фінансових та інших ресурсів. Зазначені складові аналізу політики є вихідною базою для формулювання завдання на розробку державної цільової програми з розв'язання вказаного комплексу проблем. Одним з найважливіших факторів успішного упровадження політики є чітко продуманий механізм упровадження, який складається з комплексу заходів: організаційно-

управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних [46, с. 56]. Кінцевим продуктом цього етапу є проект державної цільової програми, який розглядається тим чи іншим органом держави (в залежності від того, хто виступив ініціатором розробки політики) та легітимізується його рішенням відповідно до законодавства.

Реалізація та моніторинг державної муніципальної політики. Суттю цього етапу є організація процесу виконання завдань програми шляхом утворення нових або реформування діючих управлінських структур та установ, розробки нових або удосконалення існуючих положень та інструкцій, впровадження механізмів залучення додаткових ресурсів, підготовки кадрів необхідної кваліфікації тощо. На цьому етапі особливого значення набуває координація дій усіх причетних до виконання програми виконавців. Реалізація державної політики має дотримуватись принципу верховенства права, який ґрунтується на п'яти основних складових елементах: відкритості, участі, відповідальності, ефективності та узгодженості. Реалізація цих принципів забезпечується також дотриманням принципів пропорційності й субсидіарності. Останні забезпечують співрозмірність цілей державної політики з конкретними заходами щодо її реалізації. Причому вибір рівня реалізації (загальнонаціональний, регіональний чи місцевий) повинен бути найбільш адекватним [63].

Всі заходи державної муніципальної політики мають бути під постійним моніторингом, система якого має відповідати інституціональному механізму. Він здійснюється для регулярного відстеження ключових елементів роботи в рамках мети і завдань державної муніципальної політики та результатів їх виконання. Моніторинг дає змогу інституціональним суб'єктам політики визначати ті напрямки та заходи, які потребують певного коригування для покращення кінцевих результатів.

Оцінювання державної муніципальної політики розглядається як невід'ємний компонент загальної системи управління ходом реалізації політики, що здійснюється на різних рівнях і за допомогою різних засобів

[48; 54; 61]. Результатом оцінювання є інформація, що дає змогу порівнювати досягнуті результати з встановленими цілями, а також, при необхідності, коригувати заходи в процесі реалізації програми. Оцінювання є управлінським інструментом визначення цінності (значущості) досягнутих результатів в контексті загальнонаціональних інтересів та домінуючих світових тенденцій. Проте, оцінювання – це не тільки оцінка значущості, а також системна оцінка результатів та процесів політики, яка здійснюється за певними критеріями, основними з яких дослідник політики В. Данн вважає такі: результативність, ефективність, адекватність, справедливість, доцільність [61, с. 424].

Критерій результативності показує ціннісний наслідок виконання завдань політики. Він часто вимірюється в термінах одиниць товарів чи послуг або їх грошового еквівалента. Критерій ефективності звертає увагу на співвідношення витрат матеріально-фінансових ресурсів чи зусиль з отриманим результатом. Політика, що досягає найвищої результативності за рахунок найменшої вартості, вважаються ефективною [61, с. 301]. Критерій адекватності означає міру задоволення потреби, що спричинила появу проблеми. Критерій справедливості стосується розподілу результатів і зусиль між різними групами суспільства. Останній критерій в контексті державної муніципальної політики, очевидно слід вимірювати через досягнення справедливого балансу міжбюджетних відносин. Насамкінець, критерій доцільності трактується як ціна або вартість завдань політики і логічність припущень, що лежать в основі цих завдань.

Таким чином, весь політичний цикл політики, від ініціювання до оцінювання, завершується точним формулювання досягнутого та тих проблем, які потрібно вирішити у наступному політичному циклі. Кінцевий результат всіх заходів державної муніципальної політики має бути оцінений через призму дотримання таких основоположних принципів: верховенства прав і свобод особи, утвердження і забезпечення яких є головним обов'язком держави і місцевого самоврядування; встановлення паритетних, суб'єкт-

суб'єктних відносин між усіма учасниками суспільних процесів, зокрема між представниками влади і громадянами; служіння влади громадянину; пошани до кожної особи, її інтересів, бачень і прагнень; гарантування легітимних і об'єктивно-конкурентних умов розвитку кожної особи у будь-якій сфері соціальної діяльності.

2.2. Конституційно-правові основи державної муніципальної політики в Україні

Конституційно-правовий механізм державної муніципальної політики є комплексним системним утворенням, що базується на єдності інституціонально-організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-фінансових, ідеологічних і соціально-культурних складових загального державного механізму. Його ядром інституціонально-організаційна структура, яка функціонує на основі певних, законодавчо визначених повноважень. Й, хоча це питання вже розглядалось окремими вченими [68; 83; 84], воно потребує постійного уточнення відповідно до змін, які постійно відбуваються у законодавстві і у практиці. Інша причина уваги до цього питання полягає в тому, що воно до цього часу не розглянуто з точки зору діючої моделі в Україні розробки державної стратегії та прийняття рішень щодо муніципальної політики.

Діюча в Україні модель адміністративного регулювання діяльності місцевого самоврядування передбачає, що законодавчий орган не може виступати єдиним, чи головним суб'єктом вироблення державної муніципальної політики. Але практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління залишається важливою компетенцією органів виконавчої влади. Діяльність парламенту зосереджується на формулюванні базових принципів (конституційних та інших законодавчих норм), які впливають на вироблення стратегії державної муніципальної політики. Визначальними є норми Конституції України, у якій сформульовано основоположні, вихідні принципи організації та

функціонування органів місцевого самоврядування. Деталізація та конкретизація цих норм здійснюється в інших законах та підзаконних актів України.

Верховна Рада України визначає пріоритети політики. Муніципальна державна політика, що формується цим органом знаходить своє вираження у створенні системи законодавчої регламентації місцевого самоврядування (див. підрозділ 1.2), визначенні внутрішньої та зовнішньої політики держави, утвердженні національних програм розвитку, щорічному затвердженні Державного бюджету, а також в утворенні спеціалізованих, у тому числі консультативно-дорадчих, органів які мають певні функції та повноваження щодо впливу на місцевого самоврядування.

Верховна рада України може впливати на формування державної муніципальної політики проводячи парламентські слухання, які можуть бути проведенні на різних стадіях законодавчого процесу: (1) виявлення проблеми та усвідомлення потреби у її законодавчому регулюванні, (2) розробки законопроекту та внесення його на розгляд парламенту, (3) підготовки законопроекту профільним комітетом читання, (4) розгляду законопроекту, (5) підписання та оприлюднення закону, (6) реалізації закону. За результатами парламентських слухань Верховна Рада України приймає постанову щодо схвалення відповідних рекомендацій.

Верховна Рада України у свої повноваженнях не обмежується тільки формуванням стратегії державної муніципальної політики шляхом прийняття законів. Вона також здійснює парламентський політико-правовий контроль у формі депутатських запитів, парламентських слухань тощо. Верховна Рада України та її комітети систематично заслуховують питання про стан реалізації політики і законодавства про місцеве самоврядування, про дотримання його окремими органами. Чинна Конституція розширила форми парламентського контролю, ввівши до його системи контроль за дотриманням конституційних прав і свобод громадян, в тому числі органами місцевого самоврядування, який покликаний здійснювати Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини. Акти місцевого самоврядування, визнані парламентом чи його комітетами, комісіями і т. д. незаконними, мають бути приведені у відповідність до закону. У протилежному випадку парламент може звернутися до суду з позовом про скасування незаконного рішення органу місцевого самоврядування.

Діюча в Україні модель адміністративного регулювання зумовлює те, що поряд з парламентом, Президент України має не менш суттєві важелі впливу на формування державної муніципальної політики. При здійсненні своїх повноважень у цій сфері він спирається на три види структур: на Адміністрацію Президента України, яка розробляє та втілює стратегію й тактику організаційного, правового, консультативного, інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності глави держави у даній галузі політики; на допоміжні органи при Президентові України, що допомагають йому здійснювати державну муніципальну політику; на консультативно-дорадчі органи при Президентові України, що сприяють главі держави у розв'язанні найбільш складних проблем здійснення державної муніципальної політики [86, с. 22].

Президент України має право затверджувати підзаконні нормативні акти, які можуть визначати муніципальну політику щодо подальшого розвитку органів місцевого самоврядування. Зокрема до такого акту відноситься Указ Президента України «Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні» від 30 серпня 2001 р., яким була затверджена відповідна Програма, положення якої спрямовані на забезпечення на зміцнення його організаційних, правових, матеріально-фінансових, інформаційних засад.

Свої підходи та політичні (ідеологічні) установки щодо державної муніципальної політики він може оприлюднювати різними способами. Перший спосіб – це оприлюднення щорічних послань про внутрішнє і зовнішнє становище України, за результатами яких можуть бути ініційовано розгляд законопроектів, які стосуються місцевого самоврядування. Другий спосіб, це участь

Президента у наукових форумах та зібраннях різних громадських організацій, на яких виступи, звернення і привітання виступають інструментами формування громадської думки з питань державної муніципальної політики [140]. Цей спосіб не закладено до конституційних засад діяльності Президента України, але він витікає з духу конституційного статусу глави держави, який має право звертатися з посланням до народу (п.2 ч. 1 ст. 106 Конституції). Це означає, що глава держави має право висловлювати свої думки співвітчизникам, в інтересах яких він діє (ч. 3, ст. 104 Конституції).

Крім цього, Президент України має інші суттєві важелі впливу. Зокрема, він, користуючись правом вето, здійснює контроль за якістю законів та вносить пропозиції щодо їх удосконалення. У формуванні державної муніципальної політики глава держави значеною мірою покладається на Кабінет Міністрів України, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади. На підставі відповідних указів і розпоряджень Президента приймаються відповідні рішення зазначених структур.

Президент України здійснює правове регулювання порядку координації діяльності органів місцевого самоврядування. На вирішення цих питань спрямовані такі підзаконні акти, затверджені Президентом України (за станом на 2014 р.): Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. №533/2010 "Про Раду регіонів України" [22], Указ Президента України від 24 червня 2010 № 723 "Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні" [24]. Відповідно до положень зазначених актів Президента України за станом на 2014 рік в Україні функціонують такі державні органи з питань місцевого самоврядування:

Рада регіонів України, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України і уповноважена розробляти та вносити пропозиції щодо визначення пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сфері державотворення, місцевого самоврядування та регіонального розвитку тощо.

Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні – центральна науково-методична, консультативна та координуюча установа, утворена при Президентові України для підтримки місцевого самоврядування в Україні.

Зазначені структури здійснюють інформаційно-аналітичну та консультативну підтримку рішень Президента України. Спираючись на їх позиції у 2007 р. В.Ющенко своїм указом утворив Національну конституційну раду, перед якою було поставлене завдання розробити новий проект Конституції України, яка б забезпечила більш збалансовану систему державної влади з підвищеним політичним статусом місцевого самоврядування. Проте, підготовлений варіант нової Конституції, так й не став предметом обговорення політичних сил. Так само у 2011 р. зробив В.Янукович, який ініціював створення Національної конституційної асамблеї з метою удосконалення базових положень Основного Закону відповідно до реалій сучасного світу [29]. У 2014 р. на основі пропозицій вітчизняних вчених, напрацювань Конституційної асамблеї, Конституційної комісії Верховної ради України обговорюються зміни до Конституції України, які можуть суттєво вплинути на вироблення та реалізацію державної муніципальної політики.

Конституційна реформа може зіграти важливу роль у забезпеченні політичної та матеріально-фінансової самодостатності інституту місцевого самоврядування, якщо на нових конституційних нормах відкриються нові можливості децентралізації владних повноважень, налагодження стабільної співпраці місцевих виконавчих органів та органів місцевого самоврядування, усунення дублювання публічно-владних повноважень, реформування територіальної організації влади. Оновлення конституції має відкрити шлях до прийняття законів, необхідних для оптимізації системи публічної влади, територіальної організації влади в Україні, удосконалення системи місцевого самоврядування. Реалізація цих завдань є суттю справжньої реформи у сфері децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування. Вони мають

створити інституціональні передумови для здійснення різних галузевих реформ. З погляду накопичених концептуально-правових знань, у площині децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування, оновлена конституція має передбачити [112]:

- визначення конституційної природи територіальної громади як первинної низової ланки місцевого самоврядування і одночасно первинної адміністративно-територіальної одиниці, що потребує запровадження в українське законодавство понять: "поселення", "громада" і "регіон".

- розбудову фундаменту територіальної організації влади з раціональною системою територіального устрою України, елементами якої мають стати новоутворені економічно спроможні територіальні громади місцевого та регіонального рівнів.

- реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування, чітке розмежування території громад, ліквідацію диспропорцій у чисельності населення однопорядкових адміністративно-територіальних утворень.

- чітке функціональне призначення та підвищений політичний статус органів місцевого самоврядування, відповідно до якого переважна більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій буде передана до компетенції органів місцевого самоврядування.

Оцінюючи значення цих та подібних указів, український фахівець з муніципального права В.Кампо стверджує таке: "Сьогодні можна говорити про так зване указне муніципальне право Президента України як форму реалізації його муніципальної політики в сфері виконавчої влади" [84, с. 6]. Через указне право діяльність Президента України може бути спрямована на формування:

- правових засад муніципальної політики та ідеології виконавчої влади (наприклад шляхом затвердження актів щодо курсу внутрішньої політики, розвитку державної служби через підготовку та перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів тощо);

- правового механізму реалізації конституційних принципів взаємовідносин виконавчої влади з органами місцевого самоврядування (наприклад, затвердження

актів щодо структури та функцій органів виконавчої влади, утворення чи ліквідації допоміжних, координаційних та консультативних органів).

Таким чином, повноваження Президента України достатні, щоб впливати як на законодавчу, так й на адміністративну регламентацію діяльності органів місцевого самоврядування. В діючій системі президентсько-парламентської республіки Президент України, як конституційний гарант місцевого самоврядування, має найбільш широкий набір важелів впливу на формування державної муніципальної політики, ніж парламент чи уряд.

Сфера компетенції Кабінету Міністрів України є також досить широкою для прояву ініціативи як суб'єкту державної муніципальної політики. На підтвердження цієї тези ми можемо послатись на найбільш типові підзаконні акти уряду, спрямовані на місцеве самоврядування, зокрема такі як: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" [4]; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 416-р, яким затверджувалась Концепція Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, схвалена [11]. Через певний проміжок часу результати роботи попередньої влади оновлювались діючою, що поступово перетворилось на перманентний процес. У 2009 р. була завершена робота над такими концептуально-правовими документами як Концепція реформи адміністративно-територіального устрою, Концепція державної регіональної політики, (затверджена урядом 20 липня 2008 р.), Концепція удосконалення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (ухвалена минулим урядом 8 квітня 2009 р.), Концепція реформи місцевого самоврядування (ухвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 900 від 29.07.09), план заходів із її реалізації (Постанова Кабінету Міністрів України № 1456 від 07.12.09). На виконання цих концепцій Мінрегіонбудом України, було напрацьовано пакет законопроектів: "Про засади державної регіональної політики", "Про адміністративно-територіальний устрій", "Про місцеве самоврядування в

Україні" (нова редакція), "Про місцеві державні адміністрації" (нова редакція), "Про державну підтримку об'єднання сільських територіальних громад". У квітні 2014 р. була ухвалена нова концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка робить певний крок у напрямку більш радикальних змін, що стосуються впровадження реального місцевого самоврядування на регіональному рівні [28]. Такі перетворення передбачають зміни до Конституції України.

Такий підхід є більш коректним з погляду реформаторської методології влади в контексті європейської інтеграції України, оскільки остання передбачає зміни одночасно на центральному та регіональному рівнях влади. Він має змінити якість державного управління, як в цілому, так й в окремих галузях соціально-економічного життя. Відповідь на цю проблему міститься у Національній доповіді НАН України 2010 р., де стверджується наступне: "Імплементация в українську реальність європейської матриці місцевого самоврядування є єдино можливим варіантом швидких і якісних змін базових суспільних відносин. Саме вони є рушійною силою демократичних перетворень і гарантією їх невідворотності, протидією тим авторитарним намаганням, що постійно продукуються державною владою" [116, с. 29]. Це, власне кажучи, єдиний спосіб здійснити деконцентрацію суспільних ресурсів, поставити їх під контроль територіальних громад.

Кабінет Міністрів України, так само як й Президент України, має право створювати координаційні структури. Для формування та корекції державної регіональної ще у 2012 р. було створено Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку [26]. Основними завданнями комісії є: сприяння координації та узгодженості діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади при формуванні та реалізації державної регіональної політики з урахуванням стратегічних завдань держави; підготовка пропозицій щодо визначення основних пріоритетів, стратегічних цілей і завдань державної регіональної політики на відповідний період; використання позитивного досвіду європейських та інших країн під час

підготовки і прийняття урядових рішень з питань державної регіональної політики. Враховуючи тісний зв'язок державної регіональної політики з муніципальною політикою, ця координаційна структура також маж вносити певний внесок в її розвиток.

Завершаючи характеристику основних суб'єктів держави, що беруть участь у формуванні муніципальної політики, слід відмітити, що не зважаючи на наявність значних повноважень Президента України, уряду, їх підтримку допоміжними і координаційними структурами, вони не можуть приймати адекватні державні рішення без активного впливу на них іншими (недержавними) інституціональними суб'єктами, зокрема політичними партіями, різноманітними громадськими організаціями, асоціаціями органів місцевого самоврядування. Демократичне врядування не обмежується впливом парламенту, президента, уряду (бюрократії). Його особливістю є управління шляхом організації загальних переговорів між державними і недержавними структурами для з'ясування обопільного інтересу, прийняття консенсусного політичного рішення, яке реалізується спільними зусиллями, що задовольняє усі сторони переговорів.

Демократичне врядування це концепція нового способу державного управління, яка спирається на співробітництво на партнерських засадах між державним і недержавним секторами. Дж.Скотт та Д.Трубек основними рисами нового демократичного врядування визначають такі позиції [172]:

— участь інститутів громадянського суспільства у формуванні та реалізації державної політики розглядається як процес сумісного вирішення проблем усіма зацікавленими сторонами, починаючи від урядових установ різного рівня до приватного сектора;

— координацію дій державних і недержавних суб'єктів на різних рівнях врядування, а також між урядовими і бізнес-структурами (місцевий, регіональний, національний і загальноєвропейський рівні), що дозволить полегшити діалог і координацію;

— поліцентричність і децентралізація, що дозволяє передати

ухвалення остаточного рішення на якомога більш низький рівень здійснення політики без втрати ефективності цього рішення (принцип субсидіарності);

— дорадча демократія, яка зобов'язує органи влади забезпечувати контакти з якомога більшою кількістю людей, що сприяє поліпшенню ухвалення адекватного рішення і впровадження більш високого ступеня демократичної легітимації;

— гнучкість підходів щодо вирішення проблем, на яких ґрунтуються механізми демократичного врядування, – на відміну від формальних «жорстких» правил. Завдяки гнучким підходам механізми демократичного врядування швидше пристосовуються до реальних інтересів і дають змогу формувати ефективні стратегії розвитку;

— експериментування і виробництво нових знань, завдяки яким механізми демократичного врядування полегшують переговорні процеси, обмін досвідом, формальний і неформальний обмін інформацією.

Перераховані позиції, у яких містяться принципи демократичного врядування, є основою для формування будь-яких видів (напрямків) державної політики у сучасному суспільстві [169]. Однак кожен з них має свою специфіку. Особливості державної муніципальної політики, що формується з позицій демократичного врядування, полягають у законодавчо визначеному офіційному статусі національних асоціацій органів місцевого самоврядування як представників інтересів своїх членів. Правовою основою асоціацій органів місцевого самоврядування як суб'єктів державної муніципальної політики став Закон України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" від 16 квітня 2009 р. Цей нормативний акт одночасно засвідчив про формування некорпоративістської моделі представництва інтересів, яка орієнтована на обмежену кількість функціонально різних об'єднань, офіційно визнаних державою як суб'єктів, що мають монопольне право представляти та артикулювати інтереси тих чи інших зацікавлених груп [164, с. 15].

Взаємодія асоціацій органів місцевого самоврядування з органами державної влади, міжнародними організаціями та установами обумовлює ще один важливий аспект їх політичної ролі. Вони стають «каналом» виходу на загальнодержавний та міжнародний рівень діяльності професійного прошарку місцевих політиків». Важливість цього каналу інформації про потреби розвитку зумовлена тим, що органи державної влади мають обмежений доступ до інформації щодо потреб розвитку місцевого самоврядування. З цим фактором пов'язана певна недосконалість політичного процесу прийняття рішень та складність реалізації принципів демократичного врядування. Цей недолік мають компенсувати добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, які виконують функції "групи інтересів", висуваючи конкретні вимоги перед державною владою щодо пріоритетів державної муніципальної політики.

На відміну від органів місцевого самоврядування, які підконтрольні в частині делегованих державою повноважень, їх добровільні об'єднання є цілковито незалежною (в організаційно-правовому сенсі) від держави формою реалізації територіальними громадами своїх інтересів. Використовуючи форму асоційованої діяльності, самоврядні органи значно розширюють свої можливості щодо виконання багатоманітних соціально-економічних та квазіполітичних функцій, які стосуються, зокрема представництва нових суспільних потреб, які виникають внаслідок суспільного та технічного прогресу та зміни соціально-економічних умов життя; здійснення контролю за державою, забезпеченні прозорості та відкритості владних рішень. Таким чином, діяльність добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування як суб'єктів державної муніципальної політики є одним із проявів та форм організаційної самостійності органів місцевого самоврядування в реалізації парадигми регіонального інтересу. Ця самостійність гарантована Конституцією України, Європейською хартією місцевого самоврядування, Законами України "Про

місцеве самоврядування в Україні" та "Про асоціації органів місцевого самоврядування".

Завершуючи частину дослідження, присвячену з'ясуванню теоретичної сутності механізму та конституційно-правових основ державної муніципальної політики, підкреслимо важливість таких тез. Механізм державної муніципальної політики є складовою загального механізму держави. Теоретичні уявлення щодо нього мають спиратись, з однієї сторони, на розуміння структурно-організаційної системи, до якої входять суб'єкти державної влади (парламент, президент та його допоміжні та координаційні структури, уряд та його координаційні структури) та недержавні суб'єкти, основними з яких є добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

З іншої сторони теорія державно-управлінської діяльності передбачає чітке визначення функцій та повноважень, які покладаються на цих суб'єктів та виконуються як на формальному, так й на неформальному рівнях взаємодії. Ці дві площини розгляду поєднуються відповідно до положень нової інституціональної теорії. Згідно з ними під механізмом держави (та державної муніципальної політики) слід розуміти впорядкований набір інституцій (правил взаємодії, ментальності, звичок та звичаїв, методів та форм діяльності) та інститутів (комплексу правових норм, який регулює форми організації суспільного життя людей), що у сукупності забезпечують злагоджене функціонування держави, місцевого самоврядування, громадянського суспільства.

Має існувати відповідність між теоретичним уявленнями про механізм та реальним конституційно-правовим механізмом державної муніципальної політики, який має бути комплексним системним утворенням інституціонально-організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-фінансових, ідеологічних і соціально-культурних складових і їх єдності. У діючій конфігурації цього механізму та встановлених принципах взаємодії між його елементами найбільш суттєвими важелями впливу на формування державної муніципальної політики

має Президент України. Позиція його домінування у цьому питанні зумовлена його правом визначати пріоритети державної муніципальної політики, контролювати законодавство, користуючись правом вето, формувати стратегію адміністративного регулювання, впливаючи на рішення уряду через указне право.

2.3. Інструменти державної муніципальної політики: теорія та практика їх застосування

Державна політика може бути здійснена в тому разі, якщо політичні цілі перетворюються на певні практичні дії по досягненню відповідних результатів. На етапі розробки державної політики, спираючись на теоретичні уявлення про механізм та його конкретні конституційно-правові засади, визначається система інструментів, засобів і методів, за допомогою яких будуть виконуватись плановані заходи. Аналізуючи поняття "інструмент", В.Тертичка виділяє особливу рису сфери політики, стверджуючи, що у ланцюзі "проблема – ціль – інструменти" проблеми й цілі є відносно сталими та й загальнозрозумілими, а знаряддя (інструменти) й механізми впровадження – нечітко визначеними [153, с. 35].

Зміст поняття "інструмент державної політики" ми не можемо вважати з'ясованим у вітчизняній науці державного управління. У деяких випадках поняття механізму державного управління ототожнюють із методами чи інструментами державного управління. Звертаючись до лексичного значення цих термінів, ми не можемо внести ясність у це питання. Метод розуміється як "спосіб діяти, чинити будь-яким чином", інструмент – як "прийом, спосіб дії для досягнення чого-небудь; (або) знаряддя для здійснення будь-якої діяльності". Не зважаючи на перехресне значення згаданих понять, існує потреба у розмежуванні понять методу та інструментів державного політики, оскільки використання їх в одному і тому ж значенні збіднює науку державного управління та позбавляє дослідників можливості більш детального вивчення державно-управлінського впливу на

відносини у тій чи іншій сфері діяльності. Адже коли ми говоримо про метод управлінської діяльності, ми, передусім маємо на увазі певний типовий, принциповий похід до вирішення деяких питань. Тобто поняття методу дає нам можливість зрозуміти як вирішується те або інше питання. У цьому сенсі, визначаючи метод як «спосіб діяти», ми можемо говорити не просто про акт-дію, а про спрямованість поступального руху з метою вирішення поставлених проблем. У такому контексті, в свою чергу, інструменти ми можемо розуміти як конкретні знаряддя, які дають нам уявлення про те, за допомогою чого, ми вирішуємо поставлену проблему.

У сучасній літературі, поряд з вище описаною, представлена більш коректна точка зору, згідно з якою методи та інструменти державного управління співвідносяться один з одним як ціле і частина. Згідно з цим поглядом пропонується таке співвідношення цих понять: метод розуміється як система способів здійснення впливу. А спосіб в свою чергу складається із засобів (інструментів), прийомів, дій". Таким чином, пропонується триступінчаста конструкція: метод – спосіб – засіб (інструмент). До цього слід додати, що поняття метод та інструмент державного управління представляють собою різні підходи до опису державного керуючого впливу. Коли ми говоримо про метод державного управління, ми, більшою мірою, маємо на увазі деякий набір принципів та правил впливу керуючого суб'єкта на об'єкт, певну ідеологію його діяльності. А коли ми говоримо про інструмент державного управління, ми використовуємо інструментальний підхід, який передбачає конкретний інструмент для досягнення будь-якої мети в рамках заданої ідеології.

Так, наприклад, існуюча система влади визначає спектр взаємин держави і місцевого самоврядування, певні методи державного управління: централізована система, як правило, спирається більшою на адміністративні методи, децентралізована – на методи більш м'якого законодавчо регулюючого впливу. Між ними немає неперехідної границі. Тому різні моделі державної муніципальної політики можуть передбачати одні й ті ж

самі інструменти державної політики, які включені в реалізацію властивих ним методів державного управління. Таким чином інструменти державної політики орієнтовані на цілі, а методи на ідеологію. Єдиний інструментальний набір зумовлений тим фактом, що державне управління завжди носить владний характер, його рішення обов'язкові для всіх суб'єктів, що перебувають у його управлінському полі.

Будь-які інструменти застосовуються як засіб виконання рішення. Зрозуміло, що вибір інструментів є завжди специфічним у залежності від сфери політики, визначеної проблеми та запланованих результатів. Але у будь-якому разі вони мають бути орієнтовані на загальні принципи, що стосуються змісту і цілей системи державного управління, такі наприклад, як соціально-ціннісні (гуманізм, демократизм) і соціально-функціональні (принцип поділу влади на представницьку та виконавчо-розпорядчу), структурно-цільові (ієрархія цілей державного управління, послідовність досягнення цілей); структурно-організаційні (єдність системи державного управління, поєднання колегіальності і єдиноначальності в діяльності органів державної влади); структурно-функціональні (закріплення управлінських функцій за компетенцією державного органу); структурно-процесуальні (відповідність методів управління функціям державного органу).

Враховуючи велику кількість інструментів, які можуть бути застосовані при реалізації тієї чи іншої політики, отримав розвиток класифікаційний підхід у дослідженні інструментарію. Однак визнаної класифікації і загальноприйнятої класифікації застосовуваних інструментів державного управління немає. Складність побудови впорядкованої сукупності інструментів управління полягає не тільки в труднощі охоплення всього розмаїття таких інструментів, але і в наявності безлічі ознак, за якими можна розділити інструменти на класифікаційні групи. При цьому не вдається уникнути "перетину" класифікаційних груп, що формуються за різними ознаками. Спроба розташувати інструменти державного управління відповідно до інституціональної структури управління також не дає змоги

побудувати строго впорядковану систему, так як ті ж самі інструменти потрапляють у різні інститути управління та в різні сфери державної політики.

Наприклад, в якості критеріїв класифікації можна виділити:

- 1) територіальний рівень, на якому використовується інструмент в ієрархії системи управління. Це можуть бути інструменти, які застосовуються на міжнародному рівні, на регіональному рівні тощо;
- 2) документальні форми, які визначають інструменти державного управління – законодавчі акти; постанови, регламенти, рішення державних органів; державні концепції, цільові програми, проекти; державні бюджети, державні стандарти тощо;
- 3) сфера впливу інструментів державного управління – економічні інструменти (податки, державні тарифи оплати праці тощо); організаційні інструменти (створення, реорганізація або реструктуризація державних органів; призначення, переміщення, звільнення від займаної посади на державній службі і пр.), політичні інструменти (виборні технології, опитування громадських думок та ін.)

Такі дослідники як П.Браун [42] та В.Бакуменко [37], спрощуючи ситуацію, розрізняють чотири види основних інструментів: інформаційний (збирання, зберігання, надання інформації, консультування); фінансовий (економічні важелі впливу); державно-владний (повноваження та здатність держави забороняти чи дозволяти); структурний (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

Будь-який класифікаційний підхід сприяє розумінню суті державної політики з погляду різних інструментів її реалізації, вибраних за різними критеріями, наприклад, централізованого чи децентралізованого підходів, примусу чи добровільності тощо [153, с. 39]. На наш погляд, найбільш зручною є класифікація, як будується за трьома критеріями – за функціональним призначенням, за суб'єктом управління та за об'єктом управління (див. табл. 2.1). У будь-якому разі органи державного управління

повинні використовувати набір інструментів шляхом забезпечення, дотримання прийнятих у державі правил і норм інституціональної поведінки.

Табл. 2.1

Варіанти класифікації інструментів державної муніципальної політики

Інструменти державної муніципальної політики		
За функціональним призначенням	За суб'єктом управління	За об'єктом управління
економічно-фінансові	Верховної ради України	загальнодержавні
інформаційно-аналітичні	Президента України	регіональні
організаційно-управлінські	органів виконавчої влади	галузеві
соціально-політичні	органів судової влади	територіальних громад
контрольні	органів місцевого самоврядування	підприємств та організацій

Зрозуміло, що будь-яка класифікація інструментів державної муніципальної політики є умовною. Політика може реалізовуватись через набір різних інструментів. Універсальним інструментом будь-якої політики є державні цільові програми, складання яких є сьогодні найпоширенішим прикладом планування в державному управлінні. Вони представляють собою комплекс науково-дослідних, дослідно-конструкторських, виробничих, соціально-економічних, організаційно-господарських та інших заходів, які мають забезпечити ефективне вирішення завдань у сфері інституціонального, економічного, екологічного, соціального чи культурного розвитку держави [16].

Реалізація державної політики завжди починається після прийняття нормативного акту, у якому й затверджуються інструменти, за допомогою

яких планується досягти ті чи інші результати. Державна цільова програма також обов'язково має бути законодавчо закріпленим планом дій органів державної влади, спрямованим на досягнення поставлених цілей державної політики в тій чи іншій сфері суспільного життя. Статус, зміст і процес розробки цільових програм визначається відповідними нормативно-правовими актами, які легітимізують забезпечення державної політики необхідними економічними, фінансовими і виробничими ресурсами [15; 19].

В Україні, після введення інституту місцевого самоврядування, застосовувались різноманітні інструменти державної муніципальної політики, зокрема, підтримка побратимських зв'язків, обмін досвідом в ході проведення міжнародних комунікативних заходів та стажувань, моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у різних площинах його діяльності, проведення державно-правових експериментів, конкурсів проектів та програм розвитку місцевого самоврядування тощо [43]. Нижче ми проаналізуємо найбільш вагомі з них з погляду результативності, застосування яких надало як негативний, так й позитивний досвід реалізації державної муніципальної політики. До них ми відносимо:

1. Проведення пілотного проекту (експериментів) з розвитку місцевого самоврядування в Україні (Українсько-Шведський проект розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області).

2. Реалізація програми підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (2001 р).

3. Проведення конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

4. Щорічне проведення Європейського тижня місцевої демократії.

Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені – унікальний, оскільки це єдиний проект, що був реалізований в Україні за підтримки шведського Уряду. Його було започатковано у 1996 р. за результатами співробітництва між Шведською асоціацією місцевої влади (SALA) і Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України при

Президенті України. Метою Українсько-Шведського проекту розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області (далі – Ірпінський проект) було розробка експериментальної моделі функціонування місцевого самоврядування з урахуванням шведського досвіду та подальшим поширенням позитивного досвіду, набутого в ході експерименту.

Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" був розроблений на виконання Указу Президента України "Про продовження реалізації українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені Київської області" (1998 р.). Після ухвалення цього закону Ірпінський регіон на п'ять років став полігоном для проведення першого в історії України державно-правового експерименту. Згідно закону Ірпінський регіон отримав деякі додаткові повноваження щодо опрацювання окремих питань функціонування органів місцевого самоврядування та пошуку оптимальних шляхів їх вирішення [7].

Законом було передбачено вирішити низку актуальних для розвитку місцевого самоврядування завдань: визначення адміністративних меж міста; об'єднання територіальних громад регіону; створення ефективної системи управління поселенням на засадах самоврядування; формування матеріально-економічних основ міського самоврядування, зокрема, комунальної власності міста, включаючи такі її об'єкти, як підприємства і організації, земля, ліси, водойми, природні ресурси та інше; формування фінансової бази міського самоврядування, що передбачає розширення самостійності місцевого бюджету на основі зміцнення його власної доходної бази; підвищення ролі місцевих податків і зборів, реформування міжбюджетних взаємовідносин по всій вертикалі – міський, обласний, Державний бюджети [119; 158].

Особливості функціонування органів місцевого самоврядування Ірпінського регіону полягали у наступному. По-перше, на період проведення експерименту їм було надано пріоритетне право керуватись Конституцією

України та законом про експеримент. Інші нормативно-правові акти могли діяти тільки в частині, що не суперечать законові про експеримент. По-друге, органи місцевого самоврядування набули право на особливий режим справляння податків. Згідно зі статтею 23 закону, у разі перевиконання на відповідній території планових надходжень до Державного бюджету України, від податку на додану вартість (ПДВ), 50 відсотків сум перевиконання планових доходів мало зараховуватись до міського бюджету. По-третє, за статтею 26, суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи, які здійснюють підприємницьку діяльність на території експериментального регіону через філії, представництва або інші відокремлені підрозділи, мали складати окремий баланс фінансово-господарської діяльності за погодженням із територіальними органами Державної податкової адміністрації України і сплачувати відповідні податки за місцезнаходженням філій, представництв та інших відокремлених підрозділів. По-четверте, відповідно до п. 4 статті 14, міська, селищні ради за взаємною згодою могли перерозподіляти між собою власні повноваження.

Експеримент не дав очікуваних результатів в частині удосконалення фінансових механізмів, перерозподілу повноважень через укладання договорів рівноправних самоврядних одиниць. Це було спричинено тим, що основні положення закону про експеримент виявилися несумісними з загальною лінією взаємодії держави з органами місцевого самоврядування. Наприклад, намагання виконати положення цього закону – про 50 відсотків перевиконання ПДВ – входили в суперечність з нормами Бюджетного кодексу та щорічних законів про Державний бюджет. Підприємства також не виявили намір сплачувати податок на прибуток за місцем розташування філій, оскільки їм вигідніше було сплачувати консолідований податок.

Головними вадами таких експериментів є те, що в межах локальної території передбачається зміна певних правових норм для певної категорії суб'єктів. Але при цьому інші суб'єкти, що знаходяться за межами території дії експерименту та взаємодіють із суб'єктами експерименту, діють у

іншому правовому полі. За таких умов стає проблематичним «вмонтувати» територію експерименту у чинну правову систему України. Повстає також питання щодо коректної оцінки результативності експерименту, оскільки важко визначити, що саме спричиняє складність вирішення – не вірно обраний шлях, чи неврегульованість правовідносин суб'єктів експерименту з іншими суб'єктами, які функціонують за стандартними нормами поза територією експерименту.

Тим не менш, результати Ірпінського експерименту чітко показали, що нині діюче законодавство України гальмує розвиток місцевого самоврядування. Було досягнуто розуміння, що цілі і завдання проекту можуть бути досягнуті лише за умови внесення значних змін до законодавства про місцеве самоврядування, бюджетного та податкового кодексів, про адміністративно-територіальний устрій, про право комунальної власності, про фінанси місцевого самоврядування, про фінансове вирівнювання та низку інших. Ситуація засвідчила також про необхідність окремих уточнень норм Конституції України, зокрема, в частині забезпечення можливості об'єднання міських та селищних територіальних громад в єдину самодостатню громаду.

Реалізація програми підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні також дає корисний досвід щодо використання інструментів державної регіональної політики. Застосування цього інструменту була урегульовано Указом Президента України від 30 серпня 2001 р. № 749 "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" [8], розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 123 "Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні" [10]. Мета Програми була сформульована як перелік невідкладних завдань розвитку місцевого самоврядування: зміцнення засад громадянського суспільства, розвиток демократії; удосконалення правових засад місцевого самоврядування; зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування;

поліпшення умов для забезпечення життєдіяльності та соціального захисту населення, надання йому соціальних послуг на належному рівні; розвиток ініціативи населення у вирішенні питань місцевого значення.

Відповідно до цієї мети основні завдання були сформульовані так:

— аналіз проблемних питань розвитку місцевого самоврядування в Україні, підготовка і внесення пропозицій щодо їх вирішення;

— комплексна підготовка та опрацювання проектів законів з питань удосконалення засад місцевого самоврядування в Україні, зокрема щодо раціонального розмежування функцій, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, визначення правового статусу комунальної власності, спільної власності територіальних громад, а також з питань володіння, використання та розпорядження землями та природними ресурсами місцевого значення;

— вивчення причин проблемних ситуацій, що склалися в окремих областях України у відносинах між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, внесення пропозицій щодо попередження виникнення таких ситуацій та поліпшення взаємодії між органами місцевого самоврядування та органами державної влади;

— підготовка та внесення пропозицій щодо посилення державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування, органами державної влади, юридичними особами та громадянами актів законодавства про місцеве самоврядування;

— аналіз стану реалізації Україною міжнародних зобов'язань щодо розвитку місцевого самоврядування, внесення пропозицій щодо забезпечення безумовного їх виконання, створення чіткої системи інформування відповідних структур Ради Європи, міжнародних організацій про виконання Україною зазначених зобов'язань.

В ході реалізації Програми Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України (з 2010 р. ця структура має назву – Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні) спільно з іншим

державними структурами, асоціаціями органів місцевого самоврядування та громадськими організаціями активно проводились заходи з вирішення інших суміжних завдань, зокрема: надавалась науково-методична допомога органам місцевого самоврядування; проводилась просвітницька робота, наукові дослідження з проблемних питань місцевого самоврядування; вивчався кращий вітчизняний та міжнародний досвід в сфері розвитку місцевого самоврядування [99]. По сьогоднішній Указ Президента України від "Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні" є чинним. Проте на цей час активність перенесена на місцевий рівень. У територіальних громадах, на районному та обласному рівнях розробляються стратегічні програми розвитку місцевого самоврядування. Для прикладу можна послатись на Програму розвитку місцевого самоврядування у Дніпропетровській області на 2012 – 2016 роки [137].

Теперішні місцеві програми розвитку спираються на більш досконалу законодавчу базу, до якої, окрім згадуваних раніше, ми відносимо Закони України "Про державні цільові програми", Бюджетного кодексу України, Постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 106 "Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм", наказ Міністерства економіки України від 4 грудня 2006 року № 367 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання".

Не поглиблюючись у деталі, ми можемо зафіксувати основний сьогоднішній результат Програми, який, на наш погляд, передусім полягає у спробі змінити філософію всієї моделі управління державними і місцевими справами. Новий підхід було закладено законопроектах "Про внесення змін до Конституції України" №3207-1 та 3288-IV, у яких йшлося про перехід від консервативної моделі місцевого самоврядування (за якої воно здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів, фактично, має символічний характер) до повноцінного функціонування

системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства [147].

Конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування є інструментом, який можна віднести одночасно як до державної муніципальної політики так і до державної регіональної політики. Цей захід спрямовано на відбір проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, які пропонують найкращим способом розв'язувати актуальні проблем розвитку місцевого самоврядування та поширення позитивного досвіду, набутого у процесі їх реалізації. Обов'язковими вимогами до змісту проектів (програм) є розробка методології інноваційних підходів до вирішення питань місцевого значення на території відповідного села (селища), міста, району та області; використання сучасних управлінських технологій; запровадження нових механізмів розв'язання проблем територіальних громад на базі ринкових відносин та демократичних принципів. Такий підхід зумовлюється метою Конкурсу, за результатами якого мають бути відібрані проекти та програми, успішна реалізація яких дасть змогу створити інформаційний банк інноваційних ідей. Їх широке розповсюдження на практику діяльності інших органів місцевого самоврядування сприяє поглибленню інноваційних процесів муніципального управління.

Ми вважаємо, що Конкурс слугує не тільки цілям місцевого/регіонального розвитку, але й цілям проведення державної муніципальної політики. Відтак він відноситься до інструментарію державної регіональної політики, оскільки йдеться про виділення державних коштів для цілей розвитку території через процедуру Конкурсу, й також – до інструментарію державної муніципальної політики. Підставою для такого твердження є те, не менш важливим результатом щорічного конкурсу є оволодіння навиками програмування (проектування) вирішення проблем тими структурами влади, які беруть участь у підготовці програмних (проектних) документів для участі у конкурсі. Також слід враховувати, що

самі умови підготовки та участі у конкурсі спонукають до застосування технологій партнерства між органами місцевого самоврядування, приватним та громадським секторами суспільства. В цьому разі ми маємо право говорити про підвищення (зміцнення) інституціональної спроможності органів місцевого самоврядування. Тому у цій площині розгляду ми можемо оцінювати Конкурс як інструмент державної муніципальної політики.

Всеукраїнський конкурс проводиться щорічно з 2003 р. до цього часу, що підтверджує результативність подібного інструментарію державної муніципальної політики. Методика оцінки та відбору програм (проектів) розвитку, організаційна структура, яка була відпрацьована в ході конкурсу, на цей день застосовується на обласному та районному рівнях. Обласний конкурс проводиться серед місцевих рад області на право одержання коштів обласного бюджету, районний конкурс – серед сільських та селищних рад району на право одержання коштів з районного бюджету. На кожному рівні формулюються пріоритети конкурсу, які є актуальними саме для цієї території. Право подавати проекти на участь у цих мають тільки органи місцевого самоврядування. Поряд з цим розпочата практика впровадження конкурсних засад для громадських організацій. Конкурси для громадського сектора забезпечують прозорість та ефективний розподіл коштів обласного (районного) бюджету для підтримки громадських організацій, діяльність яких спрямована на виконання загальнодержавних програм і заходів, які стосуються, наприклад, дітей, молоді, жінок, сім'ї чи інших напрямків суспільно значимих завдань.

Європейський тиждень місцевого самоврядування (далі – ЄТМД) є ще одним інструментом державної муніципальної політики, який впроваджено згідно Указу Президента України "Про Європейський тиждень місцевої демократії". Його видано з метою розвитку місцевого самоврядування в Україні та з нагоди 10-ї річниці ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування та на підтримку ініціативи Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (КМРВЕ). Згідно Указу, глава держави

започатковував проведення в Україні ЄТМД щороку в тиждень, що включає 15 жовтня – дату відкриття для підписання Європейської хартії місцевого самоврядування в 1985 р. У цьому документі рекомендовано "органам місцевого самоврядування проводити щороку під час Європейського тижня місцевої демократії заходи, спрямовані на ознайомлення населення, передусім молоді, з діяльністю сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад" [18]. Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України зобов'язаний "забезпечувати надання необхідної методичної допомоги органам місцевого самоврядування щодо організації та проведення заходів Європейського тижня місцевої демократії".

Європейський тиждень місцевої демократії є інформаційним інструментом державної муніципальної політики. Його призначення полягає у підвищенні рівня обізнаності населення з окремих питань самоврядування, інтенсифікації публічних обговорень та залучення широких верств суспільства до участі у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування щодо вирішення проблем місцевого значення. Застосування інформаційного інструменту пов'язане з необхідністю суспільної підтримки державної політики та реалізації поставлених цілей, що завжди потребує інтеграції суспільства й досягнення балансу інтересів окремих громадян. Слід також враховувати, що інформаційний супровід державної політики має важливе значення для формування відповідного іміджу державної влади на національному та міжнародному рівнях [149, с.131].

Конкретними виконавцями заходів Європейського тижня місцевої демократії є місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вони мають працювати з різними цільовими аудиторіями з врахуванням їх основних параметрів. До останніх ми відносимо: географію регіону (області, району міста), щільність населення, клімат; демографію (вік, стать, національність, сімейний стан, освіта, релігія (переконання), рід занять, рівень доходів; психографію (приналежність до суспільного

прошарку, спосіб життя, тип особистості; поведінковий принцип (ставлення до проблеми, ступінь готовності до сприйняття даної інформації) [57, с. 40]. У залежності від місцевих пріоритетів та параметрів цільової аудиторії виконавці самостійно визначають конкретні форми реалізації інформаційного інструменту державної муніципальної політики. Це можуть бути такі заходи як дискусії, лекції, семінари, практичні семінари, "дні відкритих дверей" в місцевих радах, зустрічі з головою та депутатами місцевих рад, сесії молодіжних парламентів та громадських рад; громадські слухання, тематичні виставки, конкурси для дітей та молоді, радіопрограми, інші заходи в сфері місцевої демократії та прав людини.

Завершаючи дослідження інструментів державної муніципальної політики, підкреслимо такі важливі позиції. По-перше, їх призначення полягає у перетворенні політичних цілей на певні практичні дії, спрямовані на досягнення результатів. В залежності від останніх визначається система відповідних інструментів та методів їх реалізації. Співвідношення методу державного управління та інструменту державної політики полягає у наступному. Метод представляє собою набір принципів та правил впливу керуючого суб'єкта на об'єкт, певну ідеологію його діяльності, інструмент – конкретний засіб (знаряддя) досягнення будь-якої мети в рамках заданої ідеології. По-друге, різноманітність інструментів можна звести до чотирьох його видів: інформаційних (збирання, зберігання, інформування, консультування); фінансових (економічні важелі впливу); державно-владних (повноваження та здатність держави забороняти чи дозволяти); структурно-організаційних (використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя).

В Україні набуто досвід реалізації різних видів інструментів, які було реалізовано в ході: проведення Українсько-Шведського проекту розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області (1998–2003 рр.); реалізації Програми підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (з 2002 р. до цього часу); проведення конкурсу проектів та програм розвитку

місцевого самоврядування (з 2003 р. до цього часу); щорічного проведення Європейського тижня місцевої демократії (з 2007 р. до цього часу). Набутий досвід надав можливість переосмислити філософію та створити концептуально-правову базу реформування місцевого самоврядування, активізувати самоорганізаційні процеси та зміцнити інституціональну спроможність самоврядних органів через самостійну програмно-проектувальну діяльність, сформувати у населення елементи муніципальної свідомості через інформаційні заходи.

Висновки до другого розділу

Дослідження теоретичних засад інституціонального механізму державної муніципальної політики, його конституційно-правових основ, втілених в Україні, й також інструментарію його реалізації дає підстави зробити такі висновки:

1. Встановлено, що співвідношення змісту і обсягів законодавчої та адміністративної регламентації діяльності місцевого самоврядування, яке має місце при реалізації континентальної та англосаксонської моделей місцевого самоврядування, впливає на особливості державної муніципальної політики, згідно з якими формуються відповідно дві базові моделі її формування та реалізації. У рамках континентальної та англосаксонської моделей забезпечується різне співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації. У континентальній моделі перевага надається адміністративній регламентації, в англосаксонській – законодавчій. У першому випадку баланс повноважень базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання (регламентації), у другому – на теорії деконцентрації та концепції роз'єднаних (автономних) повноважень і судового регулювання.

За результатами порівняння континентальної та англосаксонської моделей державної муніципальної політики зроблено висновок, що

збалансована державна муніципальна політика та встановлення рівноваги між рівнями влади є більш важливою для континентальної моделі місцевого самоврядування, особливо у модифікації з посиленими елементами централізованого контролю, яка реалізована в Україні. У цій ситуації державна муніципальна політика попадає під сильний вплив представників виконавчої влади з ментальною прихильністю до жорсткого контролю, які застосовують адміністративний ресурс центральних та регіональних органів влади для примусової лояльності органів місцевого самоврядування не через партнерський діалог чи адміністративний суд (як у Франції), а через механізми міжбюджетних відносин та неформальні (інколи неправові) методи впливу.

2. Показано теоретичні основи формування наукових уявлень щодо механізму державної муніципальної політики. До засадничих основ ми відносимо сукупність положень теорії державного управління, конституційного та муніципального права та нової інституціональної теорії: а) положення теорії державного управління, які стверджують, що механізм державного управління є складною системою державних та недержавних органів, діяльність яких впорядкована відповідно до визначених принципів для здійснення завдань держави; б) положення конституційного та муніципального права, які формують систему нормативно визначених правил взаємодії суб'єктів державної муніципальної політики, окреслюють їх компетенцію, функції та повноваження; в) положення нової інституціональної теорії, в рамках яких система розуміється як сукупність взаємозв'язків між формальними та неформальними інститутами, а також організаціями, які забезпечують узгодження та коригування інтересів різних суспільних груп, координацію сумісної діяльності на шляху досягнення задекларованих цілей розвитку регіону/держави.

Виокремлено основні особливості конституційно-правового механізму державної муніципальної політики в Україні. Відповідно до законодавства України структурно-організаційна система механізму державної

муніципальної політики, як складова механізму держави, складається з таких основних державних і недержавних суб'єктів: Верховної ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України та національних асоціацій органів місцевого самоврядування України. У діючій конфігурації цього механізму та встановлених принципах взаємодії між його елементами найбільш суттєвими важелями впливу на формування державної муніципальної політики має Президент України. Позиція його домінування у цьому питанні зумовлена його правом визначати пріоритети державної муніципальної політики, контролювати законодавство, користуючись правом вето, формувати стратегію адміністративного регулювання, впливаючи на рішення уряду через указне право.

3. Обґрунтовано, що призначення інструментів державної муніципальної політики полягає у перетворенні політичних цілей на системні практичні дії та методи їх реалізації. Метод представляє собою набір принципів та правил впливу керуючого суб'єкта на об'єкт, певну ідеологію його діяльності, інструмент – конкретний засіб (знаряддя) досягнення будь-якої мети в рамках заданої ідеології. Обґрунтовано, що різноманітність інструментів можна звести до чотирьох його видів: інформаційних; фінансових; державно-владних; структурно-організаційних. В Україні набуто досвід реалізації різних видів інструментів, які було реалізовано в ході: проведення Українсько-Шведського проекту розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області (1998–2003 рр.); реалізації Програми підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (з 2002 р. до цього часу); проведення конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування (з 2003 р. до цього часу); щорічного проведення Європейського тижня місцевої демократії (з 2007 р. до цього часу). Набутий досвід надав можливість переосмислити філософію та створити концептуально-правову базу реформування місцевого самоврядування, активізувати самоорганізаційні процеси та зміцнити інституціональну спроможність самоврядних органів через самостійну програмно-

проектувальну діяльність, сформувати у населення елементи муніципальної свідомості через інформаційні заходи.

Матеріали другого розділу дисертаційного дослідження апробовані на комунікаційних заходах та у наукових статтях автора [49; 70; 122; 124; 126; 129].

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВІ ОРІЄНТИРИ ТА ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА

3.1. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики

Проблематика європейського виміру державної муніципальної політики тісно пов'язана з темою європейських стандартів місцевого самоврядування. Вона стала предметом пильної уваги багатьох дослідників, зокрема, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.А. Григорьева, І. Демченка, О.Копиленка, В.Ф.Погорілко та ін. [59; 75–76; 92; 105; 113; 141; 96]. Це звільняє нас від необхідності постатейно аналізувати Європейську хартію місцевого самоврядування (ЄХМС). У працях цих дослідників розкрито сутність європейського виміру державної муніципальної політики, вираженої передусім у принципах та положеннях, сформульованих у цьому міжнародно-правовому документі. З цих та інших праць, слідує цілком логічний висновок щодо наявності певної ієрархії європейських стандартів публічного управління, які виконують роль елементів методології європейської державної муніципальної політики.

Принципам та положенням завжди надають важливе методологічне значення. Принцип – це певна об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому соціально-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї, правила (норми) чи основи. В юридичних документах більшість принципів виконують роль правових норм (норм-принципів). Вони не породжують конкретних правових відносин, проте опосередковано визначають зміст інших явищ правового характеру – окремих норм, інститутів і правовідносин. У такому розумінні принципи місцевого самоврядування, сформульовані в

ЄХМС, це вихідні начала, відповідно до яких здійснюється його організація і функціонування [96, с. 377]. Під положенням розуміють нормативно-правовий чи локально-правовий акт, що визначає основні правила організації та діяльності державних органів, структурних підрозділів органу. Саме положення породжують конкретні правовідносини. Але реально працюючими вони стають в тому випадку, якщо вони узгоджені з принципами, дотримання яких засвідчує дійсні переконання суб'єкта влади.

Головним принципом європейського підходу до здійснення державної муніципальної політики є принцип верховенства права, який конкретизується через такі (під)принципи як відкритість, участь, відповідальність, ефективність та узгодженість. Оскільки на сьогодні вже достатньо джерел, де розкриваються зазначені принципи в контексті характеристики доброго врядування [77], ми зупинимось лише на основних моментах, важливих для розуміння європейського виміру державної муніципальної політики. У цьому контексті слід підкреслити наступне. Реалізація принципу відкритості вимагає від органів державної влади системного (відкритого) діалогу як з місцевим самоврядуванням, так й з громадянським суспільством. Принцип участі як елемент розроблення та реалізації державної політики потребує ефективних стандартів публічних консультацій, делегування певних публічних функцій недержавним організаціям та об'єднанням, наприклад, асоціаціям органів місцевого самоврядування. Принцип відповідальності базується на чіткому розподілі функцій держави та місцевого самоврядування, наявності механізму політичної та юридичної відповідальності їх органів та посадових осіб за дії чи бездіяльність. Принцип ефективності характеризує державну політику з погляду своєчасності інституціональних змін, задоволення потреб суспільства чи конкретних територіальних громад. Насамкінець, принцип узгодженості вимагає чіткої координації заходів у різних сферах суспільного життя. Узгодженість базується передусім на комплексному підході до вирішення проблем місцевого самоврядування, чіткому визначенні цілей та завдань органів

державної муніципальної політики у короткостроковій та стратегічній перспективі.

Принципи та норми в своїй сукупності складають основу, на якій формуються європейські стандарти місцевого самоврядування. Вони не піддаються якійсь одній переважаючій класифікації. Ми схилиємось до думки, що найбільш універсальною класифікацією є та, що поділяє стандарти на три групи: а) міжнародні стандарти у сфері прав людини та їх захисту б) в сфері локальної та регіональної демократії; в) стандарти Міжнародної організації з питань стандартизації (ISO). У загальному плані вони закладаються у міжнародному праві як правила організації і діяльності інститутів місцевого самоврядування, що мають своїм першоджерелом Загальну декларацію прав людини (1948 р.), яка закріплює право кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників [102, с. 21]. Більш конкретні принципи закладені в ЄХМС. У ній містяться вимоги, комплекс яких виконує роль стандартів, що слугують орієнтирами побудови та функціонування місцевого самоврядування у країнах ЄС. Тобто під європейськими стандартами місцевого самоврядування завжди розуміють комплекс правил і норм формування й упровадження політик, вимог до системи управління, які у сукупності створюють засади добровільного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [141, с. 10]. Стандарти слугують певними методологічними інструментами для створення дієздатних органів місцевої влади та демократичної системи самоврядування, яка б безпосередньо представляла як інтереси місцевих громад, так і кожного члена цієї громади [92, с. 143].

На сьогодні ЄХМС підписана більшістю європейських держав, в тому числі – Україною [3]. З 1988 р. підписання Хартії є обов'язковою умовою вступу до Ради Європи. Тим не менш до цього часу деякі країни Європи не підписали Хартію, або підписали лише частково. Це, наприклад, такі держави

як Франція, Бельгія, Нідерланди, Австрія, Данія [79, с. 16]. Проте це не звільняє ці держави від морального обов'язку дотримуватись принципів та норм цього міжнародно-правового документу, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність територіальних громад. Сформульовані в ЄХМС цілі та завдання держав-членів ЄС, можуть бути трактовані як елементи методології державної муніципальної політики. Ми зупинимось на найбільш важливих її нормах, які, фактично, виконують роль елементів методології європейської державної муніципальної політики. В узагальненому вигляді вони пов'язані з такими напрямками діяльності держави:

- забезпечення політичної, адміністративної та фінансової незалежності муніципальних органів управління;
- підтримка ефективного виконання політичної функції місцевого самоврядування, яка полягає в реалізації демократії на місцевому рівні;
- забезпечення ефективного публічного (муніципального) управління на місцях на засадах децентралізованої влади;
- надання державою права на нормотворчість органів місцевого самоврядування, обмежуючи власний адміністративний контроль;
- надання самостійності у визначенні органами місцевого самоврядування своєї структури, право наймати муніципальних службовців для забезпечення діяльності виборних посадових осіб місцевого самоврядування;
- зміцнення державних гарантій місцевого самоврядування, визначення чітких механізмів і прозорих процедур захисту інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Поряд із зазначеними вище, до методологічних елементів державної муніципальної політики слід також віднести принципи: паритету інтересів центру, регіону та територіальних громад; принципи регіоналізації, за результатами впровадження яких створювались європейські регіони з розгалуженими горизонтальними зв'язками між ними; принципи

субсидіарності та консолідованої відповідальності місцевих громад за вирішення питань місцевого значення. Дотримуючись цих принципів європейські країни здійснювали реформування місцевої влади.

Окрім загальних концептуально-правових стандартів місцевого самоврядування, існують інші стандарти, що виконують роль методологічних орієнтирів побудови та функціонування регіонального рівня публічної влади. Найдетальніше ці стандарти описані у проекті Європейської хартії регіональної демократії (ЄХРД) у вигляді вимог щодо організації діяльності органів влади на регіональному рівні (ч. I, ст. 3-21). У зв'язку із спільністю багатьох принципів регіонального та місцевого самоврядування у якості джерел Європейської Хартії регіонального самоврядування були використані ЄХМС та декларація щодо регіоналізму в Європі, яка передбачає такі вимоги до регіону [63]:

- територіальне утворення має бути сформоване у законодавчому порядку і наділене політичним самоврядуванням;
- регіон має бути визнаний Конституцією держави та її законами, мати політико-правову автономію, відповідні владні повноваження та організаційний устрій, повноцінний юридичний статус;
- регіон повинен мати свою систему органів влади, представницькі і виконавчі органи, що не підконтрольні органам центральної влади. Система органів влади має реалізовуватись за принципом політичної децентралізації та субсидіарності;
- регіон повинен мати свою фінансову автономію, достатні ресурси для повного здійснення своїх повноважень.

У Декларації наголошується, що регіон є оптимальною територіальною одиницею, спроможною самостійно вирішувати регіональні проблеми. Європейські держави мають сприяти тому, щоб регіонам було передано повноваження та фінансові ресурси, необхідні для їх існування, вносячи у разі потреби поправки до міжнародного законодавства. У 13 статтях Декларації передбачено політичні, просторові, економічні та соціальні умови

діяльності регіону як територіального утворення. Проект Європейської Хартії регіонального самоврядування, увібравши до себе ці ідеї, передбачив такі норми: концептуальне визначення місця та ролі регіональної влади у Конституції та законах держави (ст. 11); налагодження партнерських взаємовідносин регіональних влад з органами місцевого самоврядування (ст. 8); належний контроль та нагляд за актами регіонального самоврядування з боку держави (ст. 20); належне фінансово-ресурсне забезпечення (ст. 16); правові гарантії та захист вільного здійснення своїх функцій відповідно до Конституції та законів держави (ст. 21). Поряд з цим важливе значення відводиться впровадженню принципів: демократичного врядування (ст. 3); громадської участі (ст. 4); субсидіарності (ст. 5); належного врядування та адміністрування (ст. 6); різноманітності форм при збереженні базових підходів) (ст. 7) [141, с. 11].

Незважаючи на те, що проект Європейської Хартії регіонального самоврядування так і не набув чинності, він ефективно відіграє роль політико-ідеологічного орієнтиру щодо розбудови регіональної демократії в країнах Європи. Орієнтуючись на її вимоги у 1998 р., Польща здійснила реформу публічної адміністрації, що призвело до створення інституту регіонального самоврядування. Зазначений досвід був високо оцінений Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи, який Резолюцією 102 (2000) про оцінку регіоналізації у Центральній Європі, зокрема у Польщі, рекомендував його до використання в інших країнах [39].

Поряд з цим у регіональному вимірі потрібна збалансована внутрішня територіально-просторова організація влади. Збалансованість структурних частин території держави має вирішальне значення для здійснення ефективної публічно-управлінської діяльності. В усіх країнах влада організується шляхом поділу території держави на територіальні одиниці, які є територіально-просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Від раціональності поділу території держави поділена на територіальні одиниці

залежить ефективність діяльності останніх. Зрозуміло, що будь-яка країна у вирішенні цього питання буде виходити зі своїх соціальних, економічних, національно-етнічних, історичних, географічних особливостей, встановлюючи свій регіональний поділ і свою систему органів державної влади та місцевого самоврядування з певною однотипною нормативно-правовою базою.

Різноманітність особливостей регіонів значно ускладнює процес управління ними. Виникає необхідність у формуванні єдиних критеріїв збирання статистичної інформації в державах з різними моделями адміністративно-територіального устрою. Єдина статистична система дає змогу забезпечити чіткий статистичний (науковий) моніторинг економічних, соціальних характеристик окремого рівня регіону та визначити обсяги необхідної державної підтримки. З цією метою в Європі у 1988 році було запроваджено систему класифікації NUTS (фр.: *Nomenclature d'Unites Territoriales Statistiques*) номенклатурно-територіальних одиниць. Класифікація NUTS сьогодні виступає європейським стандартом територіальної організації влади (адміністративно-територіального устрою). Вони налаштовані передусім на повноцінне урахування актуальних потреб регіону чи окремої територіальної громади.

NUTS – це п'ятирівнева ієрархічна система класифікації, що включає три регіональні рівні (NUTS 1-3) і два місцеві (NUTS 4-5). Загалом в ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I — від 3 000 000 до 7 000 000; NUTS II — від 800 000 до 3 000 000; NUTS III — від 150 000 до 800 000. Нижче NUTS III, на більш деталізованому рівні, розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (*Local Administrative Units — LAU*), які не підпадають під конкретне регулювання системи NUTS. NUTS є основою для ведення підрахунків регіональних економічних показників та регіональної статистики щодо економічних і соціальних питань. У кожній країні мають бути створені

територіальні одиниці для потреб планування і статистики, які відповідають системі NUTS.

Вищеописані вимоги, принципи та стандарти у своїй сукупності формують методологічно-діяльнісну основу державної муніципальної політики у вимірі європейського врядування. Однак, слід враховувати, що загально-концептуальні стандарти місцевого самоврядування мають бути доповнені вимогами, так би мовити нижчого рівня організації влади. Вони стосуються сфери публічного управління в частині формування тривимірного простору за координатами "врядування – адміністрування – менеджмент". Для цього, як справедливо стверджують автори [141, с. 15], слід комплексно застосовувати такі підходи: *концептуальні (менеджерські)* (управління змінами; програмно-цільовий; корпоративний; реінжиніринговий; управління за результатами та вимірювання успішності діяльності; управління якістю; управління ризиками; аналіз вигод-витрат); *інструментальні* (стратегічний; проектний; маркетинговий; бенчмаркінговий; логістичний; збалансована система показників; е-урядування та геоінформаційні технології); та моделі-підходи, серед яких найбільш важливе значення для розкриття нашої теми є система управління якістю (СУЯ), що здійснюються в європейських країнах за стандартами ISO-9001: 2000 (далі – ISO).

Стандарти ISO серії 9000 були розроблені технічним комітетом ISO/TK 176 за результатами узагальнення накопиченого національного досвіду різних країн щодо розроблення, впровадження та функціонування систем якості. Вони не стосуються конкретного сектору промисловості чи економіки і являють собою настанови з управління якістю та загальні вимоги щодо забезпечення якості, вибору і побудови елементів систем якості. Вони містять опис елементів, що їх мають включати системи якості, а не порядок запровадження цих елементів тією чи іншою організацією [104]. Ці стандарти стосуються, в тому числі структур публічного управління, як державного управління, так й та місцевого самоврядування. Вони суттєво

вплинули на процес розроблення державної політики в Європейському Союзі і США в останні два десятиліття минулого століття. Найважливіші ідеї впровадження стандартів якості управління охоплювали такі аспекти:

- забезпечення надання якісних публічних послуг;
- застосування систем управління, що використовувались у приватному секторі і довели свою ефективність;
- використання управління фінансовою та основною діяльністю на основі технологій визначення цілей і показників їх досягнення;
- застосування моніторингу кінцевих результатів діяльності.

В ході адаптації діяльності органу місцевої самоврядування до стандартів ISO здійснюється конкретизація функціональних обов'язків та посадових інструкцій працівників, вдосконалюються механізми взаємодії між структурними підрозділами міськвиконкому, встановлюються чіткі та прозорі норми надання послуг, запроваджується постійний контроль діяльності відділів та управлінь через систематичні внутрішні та зовнішні аудити, вводиться соціальний моніторинг якості надання муніципальних послуг. Стандарти ISO 9000 вимагають зміни ментальності, стереотипів і установок посадових осіб місцевого самоврядування, зростання довіри до органів місцевої влади з боку населення, систематизації і документування всіх дій публічної організації, забезпечення регулярного і цілеспрямованого навчання службовців з врахуванням набутого досвіду. Високий рівень компетентності кадрів є однією з головних вимог щодо побудови системи управління якістю відповідно до стандартів ISO.

У зв'язку з цим актуалізується також питання європейських стандартів державної (публічної) служби, під якими розуміються вимоги до організації, функціонування, структури та управління системою державної служби країн – членів ЄС [81, с. 127]. Ці стандарти закладені в основні принципи адміністративного права та конкретні національні законодавчі акти європейських країн, які гарантують надійність, прогнозованість, відкритість, прозорість, відповідальність та результативність адміністративних процедур

на всіх рівнях влади. Таким чином, стандарти ISO мають бути поєднані зі стандартами публічної служби. Завдяки такому поєднанню, як стверджує автор статті [146], система управління якості ефективно функціонує в органах державного управління ЄС. В Японії зазначена система запроваджена майже у 90 % муніципальних органів.

Європейський досвід переходу до нової управлінської парадигми надання муніципальних послуг веде до виникнення більшої довіри до виконавчих органів влади з боку жителів територіальних громад, сприяє залученню населення до впровадження інноваційних змін, поглиблює розуміння та ефективне виконання вимог жителів територіальних громад виконавчими органами місцевого самоврядування. У свою чергу, такі зрушення позитивно впливають на інвестиційний клімат, сприяють залученню інвесторів для фінансування економічних, соціальних, екологічних та інших проектів та програм, що розробляються органами місцевого самоврядування, сертифікованих за стандартами ISO.

Таким чином, ми маємо ієрархію європейських стандартів, від загальних концептуально-правових, територіально-владних до організаційно-управлінських. Проте, цей перелік не може вважатись повним без етичних правил (стандартів) поведінки, від дотримання яких загалом й залежить успішність реалізації описаних вище принципів та вимог. Етичні правила слугують засобом зміцнення сучасної європейської системи демократичних відносин у публічній службі. Про це свідчить світовий досвід етизації державної служби як процесу, спрямованого на гуманізацію суспільних відносин та підвищення якості діяльності органів публічного управління. Ця установка стала ідейною основою етичної підготовки державних службовців та важливим напрямом адміністративних реформ країн ЄС. З метою гармонізації службової етики з суспільними цінностями і боротьби з корупцією, в Європі сформована етична інфраструктура, елементи якої виконують такі основні функції – визначають стандарти

службової поведінки, заохочують і підтримують етичну поведінку, попереджують порушення її норм [145, с. 76].

Основним елементом етичної інфраструктури є Стратсбургська рекомендація (2000 р.), яку прийняв Комітет Міністрів Ради Європи для унормування поведінки публічних службовців країн-членів Ради Європи. Згідно з цим документом унормування етичної поведінки повинно здійснюватися на основі національних кодексів поведінки державних службовців, розроблених відповідно до модельного Кодексу, у якому відображено досвід регулювання поведінки державних службовців країн розвиненої демократії. Він призначений для таких цілей: визначення стандартів чесності та поведінки, яких мають дотримуватися публічні службовці; виконання ролі методичного інструменту для публічних службовців як відповідати цим стандартам; інформування суспільства про етичні стандарти публічних службовців.

Модельний кодекс виконує роль базового документу, у якому викладені глобальні цілі та задачі, сформульовані загальні норми публічних службовців. Поряд з цим кожна країна, орієнтуючись на модельний кодекс, може приймати, свій національний кодекс етичної поведінки, де останні можуть бути конкретизовані відповідно до національних умов [50, с. 14]. Результатом конкретизації має стати сукупність етичних приписів, що встановлюють чіткі орієнтири службової поведінки та створюють певні шаблони, які уніфікують й в такий спосіб раціоналізують її. Це дає можливість службовцям вільно орієнтуватися в стандартних, повсякденних ситуаціях, звільняючи їх від необхідності здійснювати моральний вибір у кожній конкретній ситуації.

Резюмуючи викладений вище матеріал, підкреслимо такі важливі для нашого дослідження положення. Перше, на сучасному етапі принципи, положення та стандарти місцевого самоврядування розглядаються в контексті концепції так званого "доброго самоврядування", яка співвідноситься з європейським виміром державної муніципальної політики.

Європейський підхід у даній сфері пов'язаний з чотирма групами міжнародних стандартів: у сфері прав людини; в сфері локальної та регіональної демократії; у сфері стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS); в сфері організації публічної служби.

Вимоги описаних вище стандартів місцевого самоврядування стосуються трьох рівнів формування європейської державної муніципальної політики. Перший рівень є концептуальним і методологічним. Другий (ідейний) рівень стосується дотримання етичних правил (стандартів) поведінки, від яких загалом і залежить успішність реалізації описаних вище принципів та вимог. Етичні правила служать засобом зміцнення сучасної європейської системи демократичних відносин у публічній службі. Тому етизація публічної служби є процесом гуманізації суспільних відносин та підвищення якості діяльності органів публічного управління. Ідейний рівень є основою етичної підготовки публічних службовців і важливим напрямком адміністративних реформ країн ЄС.

Третій (управлінський) рівень характеризується такими підходами: менеджерський (управління змінами; програмно-цільовий, корпоративний, управління ризиками тощо); інструментальний (стратегічний, проектний, маркетинговий, бенчмаркетинговий, логістичний, геоінформаційні технології тощо); моделі-підходи, серед яких найбільш важливим є система управління якістю (СУЯ), яка реалізується в європейських країнах за стандартами ISO-9001 : 2000. У ході адаптації діяльності органу місцевого самоврядування до стандартів ISO здійснюється конкретизація функціональних обов'язків і посадових інструкцій працівників, удосконалюються механізми взаємодії між структурними підрозділами виконавчих органів самоврядування, встановлюються чіткі і прозорі норми надання послуг, вводиться постійний контроль діяльності відділів та управлінь через систематичні внутрішні і зовнішні аудити, вводиться соціальний моніторинг якості надання муніципальних послуг.

Вироблені у країнах ЄС принципи та стандарти місцевого самоврядування виконують методологічну роль щодо визначення головних завдань європейської муніципальної політики. До них слід віднести всебічний розвиток місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою, регіоналізація публічного управління, модернізація управлінської системи на місцевому рівні та її гуманізація. Ці завдання реалізуються на основі проведення системно-структурних, функціональних, процедурно-організаційних, фінансових реформ. Реалізація Україною стандартів, закріплених у основних джерелах європейського права у сфері місцевого самоврядування, дасть змогу створити демократичну систему місцевого самоврядування та дієздатні органи, спроможні адекватно представляти інтереси територіальних громад.

За підсумками цієї частини дослідження ми можемо також зробити загальний висновок про те, що європейські стандарти місцевого самоврядування, за ступенем важливості і значення для України, мають таку ієрархію: стандарти дотримання прав людини; стандарти локальної та регіональної демократії; стандарти територіальної організації влади; організація публічної служби на основах моральності; стандарти ISO серії 9000.

3.2. Концептуально-правові засади державної муніципальної політики у країнах Європейського Союзу

Для успішного впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування на рівні європейських структур управління, окрім ЄХМС, був розроблений пакет регламентуючих правових документів, спрямованих на функціональне наповнення та вдосконалення організаційної структури системи місцевого самоврядування. Правові документи стали основними інструментами реалізації європейської муніципальної політики, визначивши для держав ЄС пріоритетні напрями та кращі світові підходи до

вдосконалення місцевого самоврядування. Їх характеристика надана у низці вітчизняних джерел присвячених реформуванню місцевого самоврядування [76–77; 80; 92; 132]. Так, достатньо повний, хоча й не вичерпний перелік документів та матеріалів Європейських конференцій міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування міститься у збірнику нормативних документів та аналітичних матеріалів, підготовленого Міністерством регіонального розвитку та будівництва України у співпраці з експертами Ради Європи у 2010 р. [80].

Ми не будемо надавати розгорнуту характеристику нормативним документам, на засадах яких формується європейська муніципальна політика, оскільки це вже зроблено в інших працях. Для нашого дослідження більш коректним підходом буде не аналіз окремих нормативних актів, а ті концептуально-правові засади, на яких вони базуються. Тим не менш, нижче ми наведемо перелік тих з них, які найбільш суттєво впливають на формування європейської муніципальної політики на сучасному етапі розвитку публічного управління. До них ми відносимо такі документи:

— Декларація та План дій щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального управління, ухвалені на 14-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку 24–25 лютого 2005 р., м. Будапешт;

— Декларація щодо вирішення питань доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 15-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Валенсія, Іспанія, 15-16 жовтня 2007 р.);

— Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципи, ухвалена Європейською Конференцією міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (15-16 жовтня 2007 р.), Комітетом Міністрів Ради Європи (26 березня 2008 р.);

— Європейська хартія міст – Маніфест нового урбанізму, прийнята Конгресом Ради Європи у 2008 р.;

— Додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування, ухвалений на заключній декларації «Добре місцеве та регіональне врядування у нестабільний час: запорука змін» (Утрехтська декларація), ухвалена на 16-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Утрехт, Королівство Нідерланди, 16–17 листопада 2009 р.).

Спільними підходами зазначених документів є їх спрямованість на: покращення правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування; застосування та поширення всіх форм локальної демократії (демократії участі); надання підтримки та реальних можливостей регіональному рівню; вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування; посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

Історично, першим документом, у якому проголошувався курс європейських країн на побудову та підтримку доброго врядування, стала Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях 2005 року (далі – Декларація 2005 р.). У ньому було визнано, що ці рівні публічного управління є важливими для вирішення суспільних проблем, які потребують втручання з боку публічних органів управління: попередження конфліктів та зміцнення стабільності; забезпечення сталого економічного розвитку; підвищення рівня участі громадян у суспільному житті; забезпечення високого рівня надання послуг населенню та, як наслідок, створення громад «сталого розвитку». Тому впровадження і підтримка доброго місцевого і регіонального врядування було визнано стратегічним завданням, яке має бути досягнуто країнами-членами Ради Європи в умовах реагування на виклики сучасності. У зв'язку з цим підкреслювалась необхідність імплементації плану дій щодо

забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування, ухваленого на 14-й сесії Європейської конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне врядування, а також належного розвитку стандартів демократії та доброго врядування.

Декларація 2005 р. передбачила План діяльності на наступні п'ять років, в якому були визначені основні завдання країн-членів РЄ щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування. За різними напрямками діяльності пріоритетними були визнані такі завдання.

Стосовно демократичних принципів з питань участі громадян у громадському житті: дослідження питань стосовно низького рівня участі громадян у місцевих та регіональних виборах в європейських країнах; реагування на зміну підходів щодо залучення громадян до суспільного життя на місцевому рівні та, у деяких випадках, підвищення рівня зацікавленості громадян до такої участі; збільшення рівня участі іноземних громадян у суспільному житті на місцевому рівні.

Стосовно правових рамок та інституціональної структури органів місцевого і регіонального врядування: належне втілення принципу субсидіарності шляхом визначення та правового регулювання питань щодо повноважень, структури та кордонів місцевих та регіональних влад; зміцнення та створення належних умов для міжмуніципального співробітництва; налагодження ефективних взаємовідносин між різними рівнями публічної влади, зокрема між центральними та місцевими органами влади.

Стосовно фінансових ресурсів місцевих і регіональних влад: підвищення рівня ресурсів місцевих та регіональних влад відповідно до покладених на них повноважень; знаходження оптимальних шляхів залучення ресурсів до бюджету з метою надання можливості органам місцевої і регіональної влади надавати громадянам послуги, які відповідають їх потребам; забезпечення належного балансу між рівнем автономії органів

місцевої і регіональної влади в управлінні фінансами та рівнем їх підзвітності.

Стосовно публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: забезпечення етичної поведінки службовців органів місцевої і регіональної влади, виборних посадових осіб, поваги до місцевого і регіонального самоврядування, а також індивідуальних прав та законних інтересів громадян.

Стосовно розвитку транскордонного та міжрегіонального співробітництва між територіальними громадами: усунення існуючих правових і адміністративних перепон на шляху до розвитку транскордонного та міжтериторіального співробітництва; знаходження шляхів та засобів надання територіальним громадам та органам, з якими вони здійснюють транскордонне співробітництво, можливостей для розвитку цього співробітництва; розробка чітких та дієвих правових та інституційних рамок для розвитку транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади.

У якості окремого напрямку діяльності було сформульовано завдання зміцнення керівної ролі та управлінської спроможності органів місцевої і регіональної влади з питань управління та надання більш якісних послуг населенню, не зважаючи на дефіцит бюджету.

Правильність курсу, визначеного у Декларації 2005 р., та необхідність продовження запланованих стратегій і завдань європейської муніципальної політики була підтверджена наступною 15-ю сесією Європейської Конференції міністрів держав-членів РЄ, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Валенсія, Іспанія, 15-16 жовтня 2007 р.), на якій була ще одна Декларація щодо вирішення питань доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях (Декларація 2007 р.). За результатами проведення конференції були ухвалені нові документи, які розширювали концептуально-правову базу європейської муніципальної політики: Декларація про демократичну участь та публічну етику на місцевому та

регіональному рівнях; Декларація про регіональне самоврядування; Декларація щодо співробітництва з питань забезпечення доброго місцевого та регіонального врядування (План дій, ухвалений на Будапештській конференції); Декларація про Європейську стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні; Декларація про Європейський тиждень місцевої демократії; Декларація про погляд у майбутнє.

Серед цих документів надзвичайно важливим у забезпеченні концептуально-правової бази формування європейської муніципальної політики в сучасних умовах нестабільності стала Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципи (далі – Європейська стратегія 2007 р.). Вона була орієнтована на мобілізацію і стимулювання діяльності усіх суб'єктів (центральных та місцевих органів влади, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій, наукових установ, учбових закладів, широкого кола громадськості тощо) щодо впровадження доброго (належного) врядування. Для реалізації цієї мети в рамках Ради Європи була створена Платформа стейкхолдерів з представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС) та Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR), Конференції міжнародних неурядових організацій (International nongovernmental organization – INGOs).

Між цими європейськими структурами були розподілені сфери відповідальності. Зокрема, було погоджено, що КМРВС проводитиме щорічне обговорення питань імплементації Європейської стратегії. Він сприятиме встановленню контактів з національними асоціаціями в цілях заохочення їх до обміну інформацією та кращими практиками. Центр експертного аналізу реформи місцевого самоврядування РЄ має допомагати країнам-членам, органам місцевої влади та їх асоціаціям впроваджувати національні програми дій, які містять «орієнтовані на розбудову спроможності» цілі. CDLR забезпечує конкретний механізм для обміну

досвідом, обговорень процесів реформування та створення мереж. Згодом було впроваджено Європейський знак інновацій і доброго врядування та Європейську премію за високі досягнення у справі впровадження принципів Європейської стратегії. До позитивного досвіду буде привертатись увага інших країн-членів ЄС з тим, щоб поширювати процес імплементації.

Європейська стратегія 2007 р. має три основні завдання. Органи місцевої влади постійно вдосконалюють свою систему врядування відповідно до 12-ти принципів, викладених нижче. Держава, регіональні та місцеві органи влади підтримують процес вдосконалення врядування на місцевому рівні, виконуючі свої зобов'язання у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування та інших стандартів Ради Європи. Кінцевий продукт вдосконалення – це добре (належне) врядування, концептуальні засади якого ґрунтуються на принципах, правилах та практиках, які відповідають високим стандартам публічно-управлінської діяльності. Європейська стратегія враховує досвід у сфері доброго врядування, який опрацьовується Радою Європи та іншими міжнародними організаціями.

Досвід і результати, одержані у сферах розвитку демократії, захисту прав людини та практики дотримання принципу верховенства права, були узагальнені РЄ і зведені до дванадцяти принципів доброго врядування. Було визнано, що необхідною передумовою імплементації цих принципів є наявність у місцевого самоврядування повноважень, обов'язків і відповідних ресурсів, що дають їм змогу "регулювати та управляти суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення". Дванадцять принципів доброго врядування на місцевому рівні зводяться до наступного [132, с. 52–54]:

— чесне проведення виборів, яке має забезпечити адекватне представництво у місцевій раді всіх громадян територіальної громади;

— чутливість – адекватне реагування місцевої ради на законні очікування та потреби громадян;

— ефективність і результативність – досягнення цілей на основі раціонального використання ресурсів територіальної громади;

— відкритість та прозорість – забезпечення вільного доступу до публічної інформації та своєчасне інформування громадян щодо діяльності органів місцевого самоврядування;

— верховенство права дотримання норм права, забезпечення справедливості;

— етична поведінка посадових осіб місцевого самоврядування, забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними;

— компетенції та спроможність – формування здатності представників та посадових осіб місцевої влади на високому рівні виконувати свої обов'язки;

— інновації та відкритість до змін – впровадження нових рішень та кращих практик;

— сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, з метою врахування інтересів майбутніх поколінь;

— надійний фінансовий менеджмент, ощадливе та продуктивне використання суспільних ресурсів;

— права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування, щоб забезпечити захищеність і повагу до всіх громадян, коли жоден не дискримінується і не виключається;

— підзвітність (відповідальність) посадових осіб місцевого самоврядування, контроль за їх діяльністю з боку територіальної громади.

Однією з рекомендацій Ради Європи щодо впровадження Стратегії на національному рівні є розробка Національного плану впровадження доброго врядування на місцевому рівні. Було зазначено, що його реалізація відповідної державної муніципальної політики потребує зусиль не тільки з боку центральних органів влади, але й з боку органів місцевого самоврядування, оскільки останні беруть на себе зобов'язання перед членами територіальної громади здійснювати свої повноваження та обов'язки

відповідно до 12-ти принципів доброго врядування. Такий підхід потребує досягнення консенсусу між рівнями публічної влади, у якому вони разом національною асоціацією органів місцевого самоврядування, відповідно до свого функціонального призначення укладають інституціональну угоду щодо шляхів та засобів впровадження 12-ти принципів доброго врядування.

Європейська хартія міст – Маніфест нового урбанізму, прийнята Конгресом Ради Європи у 2008 р. спрямована на вирішення і винайдення найбільш оптимальних принципів і підходів до подолання цілого ряду проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад, особливо в період фінансової кризи.

В цьому документі зокрема зазначено, що політика міського розвитку повинна бути чітко визначена на національному рівні. Необхідно більш результативно погоджувати та поєднувати зусилля різних міністерств, які займаються міським розвитком або впливають на розвиток міст. На національному рівні повинні більш ясно усвідомити, що міста покликані відігравати важливу роль у реалізації національних, регіональних і комунальних цілей, і що їх життєдіяльність відбивається на життєдіяльності всієї країни. В Хартії міст також йдеться про те, що керівними напрямами в управлінні містами та міськими зонами мають стати демократія участі, сталий розвиток, солідарність і культура, ретельно розписані принципи, яких необхідно дотримуватися у міському управлінні та розвитку. В контексті підвищення конкурентоспроможності європейських міст важлива також реалізація таких стратегій дій: створення і утримання якісних публічних зон, модернізація мереж інфраструктури та підвищення енергоефективності, активна політика інновацій і освіти, зміцнення місцевої політики на ринку праці, сприяння розвитку міського транспорту тощо.

Важливе місце у формуванні концептуально-правової бази європейської муніципальної політики займає заключна Декларація "Добре місцеве та регіонального врядування у нестабільний час: запорука змін" (далі – Утрехтська декларація, ухвалена на 16-й сесії Європейської Конференції

міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Утрехт, Королівство Нідерланди, 16-17 листопада 2009 р.). На цій конференції були ухвалені два ще два правові інструменти РЄ – додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування та третього додаткового протоколу до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами, а також рекомендації з питань розвитку регіональної демократії; Утрехтський порядок денний (план дій) щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях (2010–2013 рр.).

Додатковий протокол до ЄХМС запровадив юридичні стандарти участі громадян у суспільному житті на місцевому і регіональному рівні. Він істотно розширив їх права. У ньому містяться застереги проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті територіальних громад. Цей міжнародно-правовий документ зобов'язує сторону (країну-підписанта) запровадити такі формально-юридичні умови та обмеження, які гарантуватимуть реалізацію права участі громадянина, яка не загрожуватиме етичній доброчинності та прозорості здійснення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування. Таким чином було офіційно підтверджено, що участь громадян у вирішенні місцевих питань є важливою, в тому числі, з погляду забезпечення легітимності рішень органів місцевого самоврядування і запровадження обов'язкової підзвітності перед населенням, пошуку кращої політики та надання послуг.

Утрехтський план дій зорієнтував кожен країну-члена РЄ на продовження державної муніципальної політики, основним завданням якої є забезпечення доброго врядування – належного місцевого і регіонального управління. Його виконання має дотримуватись таких напрямків діяльності як Стратегія інноваційного і належного самоврядування, включаючи реалізацію дванадцяти принципів належного демократичного управління на місцевому рівні; зміцнення потенціалу місцевої і регіональної влади за

допомогою Центра експертизи реформ місцевого управління; програм законодавчої і політичної допомоги і співробітництва; Європейського тижня місцевої демократії, роботи Європейського комітету з місцевої і регіональної демократії.

Завершуючи цю частину дослідження зробимо такий узагальнюючий висновок. В європейських країнах державна муніципальна політика базується на нерозривному зв'язку між виробленими стандартами місцевого самоврядування, концептуально-правовою базою їх впровадження та конкретними нормативними документами, які регламентують цей процес. Основною характеристикою зазначених документів є їх спрямованість на покращення правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування; застосування та поширення всіх форм локальної демократії (демократії участі); надання підтримки та реальних можливостей регіональному рівню; вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування; посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

Основними концептуально-правовими документами сучасної європейської муніципальної політики є: Декларація та План дій щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального управління, ухвалених на 14-й Конференції європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку 24–25 лютого 2005 р., м. Будапешт; Декларація щодо вирішення питань доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях, ухвалена на 15-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Валенсія, Іспанія, 15–16 жовтня 2007 р.); Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та її принципи, ухвалена Європейською Конференцією міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (15–16 жовтня 2007 р.), Комітетом Міністрів Ради Європи (26 березня 2008 р.); Європейська хартія міст – Маніфест нового урбанізму, прийнята Конгресом Ради Європи у 2008 р.; Додатковий протокол

до Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування, ухвалений на заключній декларації "Добре місцеве та регіонального врядування у нестабільний час: запорука змін" (Утрехтська декларація), ухвалена на 16-й сесії Європейської Конференції міністрів держав-членів Ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве врядування (м. Утрехт, Королівство Нідерланди, 16–17 листопада 2009 р.).

Успішність європейської муніципальної політики досягається на організаційній платформі стейкхолдерів, створеної в рамках Ради Європи, із представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЄ) та Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR), Конференції міжнародних неурядових організацій (International nongovernmental organization – INGOs), між якими була розподілена сфера відповідальності відповідно до їх функціонального призначення.

3.3. Ключові фактори впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка

Копенгагенські (1993 р.) і Мадридські критерії (1995 р.) членства в ЄС передбачають наявність стабільних, ефективних і дієвих демократичних інституцій, що складають національну систему публічного управління. У цьому переліку значиться також ефективне місцеве самоврядування. Зрозуміло, що виконання вимог цього критерію в Україні потребує більш активної та послідовної державної муніципальної політики, орієнтованої на впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування. Така політика потребує постійного наукового пошуку вирішення проблем, проведення експериментів, апробації та узгодження запропонованих нововведень із представниками громадянського суспільства. Всі ці складові

формування політики європейського типу мають спиратись на політичну волю центральних органів влади.

Практичний досвід європейської муніципальної політики показує, що вона може ставити різнопланові завдання з впровадження організаційних, структурних, фінансових, функціональних та процедурних змін. Їх кінцева мета – забезпечити необхідний рівень локальної демократії та ефективну діяльність органів місцевого самоврядування у наданні громадських послуг. Здобутий за період з другої половини ХІХ ст. до цього часу європейський досвід засвідчує, що успішність таких реформ забезпечується, у першу чергу, за рахунок радикальних змін ідеології та підходів до здійснення державної муніципальної політики. Ці зміни полягають передусім у перегляді політичної ролі та статусу місцевого самоврядування як рівноправного суб'єкта всієї політичної структури влади. Органи місцевого самоврядування мають виконувати роль партнерів центральної влади, втілюючи в життя політику центральних і регіональних органів влади з урахуванням потреб і запитів територіальних громад.

Новою ідеологією державної муніципальної політики має стати нова система поглядів щодо раціонального балансу централізації і децентралізації влади, принципів взаємовідносин між органами влади різних рівнів та всіх інших учасників політичного та державно-управлінського процесу [167, с. 155–156]. Базуючись на ідеології партнерства, політичні інститути (політичні партії, державна структура, громадські організації, групи інтересів) мають спільно сформулювати пріоритети державної муніципальної політики, виходячи з позиції, що місцеве самоврядування виступає рівноправним суб'єктом публічної влади та є невід'ємною складовою легітимації політичної системи в цілому. Європейська ідеологія партнерства держави і місцевого самоврядування виконує роль поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювалась гармонізація прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства через місцеве самоврядування.

Україна як європейська держава, що ратифікувала ЄХМС без будь-яких застережень, при розробленні та реалізації державної муніципальної політики має, безумовно, ґрунтуватись на нормах (стандартах), закріплених у цьому міжнародному документі, визнаних світовою спільнотою демократичними. У відповідності до Конституції України та ст. 19 Закону України "Про міжнародні договори України" ЄХМС стала частиною національного законодавства, а її положення мають пріоритет відносно положень національного законодавства. Україна формально дотримується своїх зобов'язань. Так у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» сформульовано загальні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Проте формально-правова основа не реалізована на практиці. З цього приводу в рекомендаціях КМРВЄ йдеться про те, що Україна не виконала свої міжнародні зобов'язання щодо реалізації принципів ЄХМС [75]. До сьогодні існує суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства України і реальною політичною та економічною ситуацією; більшість принципів місцевої демократії, зафіксованих у нормативних документах об'єднаної Європи, не реалізовано. В аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень при Президентові України зазначається, що деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством [156].

Уряд у 2014 року визнав, що місцеве самоврядування в Україні на сьогодні має декларативний характер, не відображає потреб децентралізації й тому потребує кардинального реформування відповідно до європейських

стандартів. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" було окреслено основні проблеми, шляхи та способи їх розв'язання [28].

Основним завданням Концепції є аналіз актуальних проблем у сфері місцевого самоврядування, визначення основних підходів та правових, організаційних, фінансових засад їх вирішення, узгодження у часі з реформуванням адміністративно-територіального устрою. Ключовим питанням Концепції є обґрунтування пропозицій щодо забезпечення на регіональному та місцевому рівні демократичної і ефективної організації управління, запровадження механізму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів місцевого самоврядування.

Інтегрування України в європейські структури сьогодні актуалізує реалізацію моделі регіонального врядування, яка відповідає принципам регіональної політики Європейського Союзу (див. підрозділ 3.2), загально визнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій. Реформа місцевого самоврядування повинна бути направлена на:

— розробку та ухвалення законодавства, що регулює місцеве та регіональне самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування;

— включення до національного законодавства з питань місцевого самоврядування положень, які б гарантували місцевим радам на регіональному, районним та базовому рівнях власні та підзвітні їм виконавчі органи, а також положень, які надаватимуть право органам регіональної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх повноваженням;

— створення чіткого механізму врегулювання питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю.

Для реалізації поставлених центральним урядом практичних завдань децентралізації, як було зазначено раніше (див. підрозділ 2.3. дисертації) в

Україні можна застосувати досвід використання різноманітних інструментів державної муніципальної політики. Найважливіші з них, це пілотний Українсько-Шведський проект розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області, Програма підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні (2001 р.), конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, щорічне проведення Європейського тижня місцевої демократії. Набутий досвід дав свої результати у вигляді створення концептуально-правової бази реформування місцевого самоврядування, активізації локальних процесів саморозвитку, зміцнення інституціональної спроможності самоврядних органів діяти автономно, формування у населення більш високого рівня муніципальної свідомості. Проте ці результати не доведено до кінцевого результату в силу відсутності політичної волі, інституціональної пам'яті, системного підходу та послідовності дій у цій сфері.

Нова якість державного управління може бути досягнута лише за рахунок системного реформування всіх складових публічної влади, до яких, поряд з центральними органами влади, належать також територіальні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Системність підходу вимагає, зокрема, усунути, такі вади територіальної організації влади: невизначеність правового статусу територіальних громад; територіальну невизначеність, яка полягає у відсутності повсюдності місцевого самоврядування, обмеженні його територіальної основи територією поселень; інституціональну незавершеність, пов'язану з відсутністю повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях; організаційно-правову, матеріально-фінансову та кадрову несамодостатність, невідповідність доходів місцевих бюджетів реальним потребам територіального розвитку; низький рівень підготовки депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування; нерозвиненість інститутів громадянського суспільства [112].

Усунення зазначених вище вад місцевого самоврядування потребує суттєвого коригування підходів до різних за своїм функціональним призначенням у першу чергу, з погляду впровадження системного підходу. Вимоги останнього мають врахувати комплекс факторів, які заважають виробити послідовну державну муніципальну політику, узгоджену з іншими політиками. До основних факторів ми відносимо: відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів державної влади; низький рівень їх політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктності між політичними силами та, в окремих випадках, суб'єктів виконавчої влади на ґрунті різних ціннісних орієнтирів, непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики.

Раніше (у підрозділі 3.1 дисертації) ми визначились з тим, що європейські стандарти місцевого самоврядування, за ступенем важливості і значення для України, мають таку ієрархію: стандарти дотримання прав людини; стандарти локальної та регіональної демократії; стандарти територіальної організації влади; організація публічної служби на основах моральності; стандарти ISO серії 9000. Відповідно до цієї ієрархії ми також можемо визначити ієрархію пріоритетів удосконалення змістовних елементів формування та реалізації державної муніципальної політики. Але перед цим має бути корінним чином змінено сам механізм державної муніципальної політики. На наш погляд, влада має зосередити увагу на кількох найбільш актуальних напрямках, реалізація яких продемонструє суспільству її здатність до успішних дій та є можливою з огляду на кризовий стан суспільства та обмеженість ресурсів. Завдання удосконалення механізму державної муніципальної політики не повинні бути радикальними, перевага полягатиме у послідовних і систематичних діях, спрямованих на покращання і виправлення ситуації.

Перший ключовий фактор впровадження державної муніципальної політики європейського зразка полягає у формуванні більш сприятливих

політико-управлінських умов для вироблення і реалізації державної муніципальної політики, спрямованої на виконання європейської нормативної бази. Без цього не уявляється можливим здійснювати весь політичний цикл, який, як ми вже, знаємо має чотири етапи: проектування; ініціювання; розробка і легітимація; реалізація та моніторинг державної муніципальної політики (див. підрозділ 2.1 дисертації). На цей день в Україні функціонує специфічна, з погляду європейських норм та принципів, політична модель, в центрі якої знаходиться Президент України. Нині найбільш суттєві важелі впливу на формування державної муніципальної політики тримає Президент України. Це ставить державну муніципальну політику у ризиковану залежність від однієї посадової особи, домінування якої зумовлена його правом визначати пріоритети цієї політики, контролювати законодавство, користуючись правом вето, формувати стратегію адміністративного регулювання, впливаючи на рішення уряду через указне право.

Правові рамки даної політичної системи були сформовані змінами Конституції суперечливим рішенням Конституційного суду у жовтні 2010 р. Наслідком цього рішення стала моноцентрична, ієрархічна модель, у якій вся влада концентрована навколо першої особи держави. Це є причиною зниження рівня внутрішньої політичної конкурентності, підриває систему стримувань, балансів і противаг, підриває основу для формування державної муніципальної політики європейського типу. Ця ситуація також суперечить принципу місцевого самоврядування як такому, оскільки його визнання на рівні Конституції України означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління [96, с. 373]. Моноцентричність та надмірна централізованість влади впливає негативно на розстановку державних пріоритетів, серед яких державна муніципальна політика відходить на задній план.

Моноцентрична, ієрархічна українська держава на сьогодні є неспроможною продемонструвати європейський підхід до реалізації всього

політичного циклу державної муніципальної політики європейського зразка. Тільки за умов відповідального уряду, відкритої, прозорої системи державного управління можна зробити реальні кроки у напрямку створення децентралізованої системи публічної влади, а відтак у напрямку розбудови повноцінної системи місцевого самоврядування. Численні дослідження сучасного стану місцевої демократії дають обґрунтування несумісності побудованої системи державного управління з державною муніципальною політикою європейського зразка.

Зміна політико-управлінської моделі має передбачити удосконалення інституціональної структура державної муніципальної політики. Це потребує конкретизації повноважень та відповідальності за державну муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження державної муніципальної політики. Уряд, як політичний орган, має формалізувати свої основні завдання, повноваження та способи організації їх виконання; чітко визначити повноваження та перелік питань державної муніципальної політики та відносини в частині їх вирішення з іншими органами державної влади, передусім з Президентом України та Верховною Радою України; закріпити за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам, зокрема асоціаціям органів місцевого самоврядування частину своїх повноважень з питань державної муніципальної політики.

Удосконалення всього механізму державної муніципальної політики потребує конкретизації повноважень та відповідальності за державну муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження державної муніципальної політики. Уряд, як політичний орган, має формалізувати свої основні

завдання, повноваження та способи організації їх виконання; чітко визначити відносини з іншими органами державної влади, передусім з Президентом України та Верховною Радою України; закріпити за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам, зокрема асоціаціям органів місцевого самоврядування частину своїх повноважень з питань державної муніципальної політики.

Кабінет Міністрів, як вищий орган виконавчої влади, повинен бути єдиною інституцією, відповідальною за державну політику, особливо реформаторську. Повноваження з формування проектів реформ і контролю за їх реалізацією не можуть покладатися на структури, які за функціональним призначення виконують консультативно-дорадчі функції. З минулої практики ми знаємо, що тривалий час (до утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва, тепер – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) функції розробки державної муніципальної політики виконував виключно Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президенті України (тепер – Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президенті України). Саме згадане вище міністерство має запровадити повний цикл аналізу політики, механізми моніторингу й контролю ефективності та результативності державної політики, зокрема оцінювання політики й програм. Увесь цикл політики має бути витриманий у дусі прийнятних для суспільства моральних і правових принципів. Зокрема, суспільство в цілому, так й посадові особи місцевого самоврядування мають бачити, що зміни, які передбачені завданнями державної муніципальної політики, пов'язані із загальнонаціональними, а не вузькокорпоративними інтересами.

Другий ключовий фактор впровадження державної муніципальної європейського зразка стосується забезпечення широкої соціальної бази прихильників змін. Це вимагає широкого залучення громадян, передусім на етапі визначення мети, цілей і завдань політики, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами суспільства. В Україні поки що

не створено сприятливих умов для проведення суспільного діалогу щодо реформаторських проектів, залучення представників різних соціальних верств, науковців, експертів та політичних сил до процесів модернізації. Створення реально діючої організаційної платформи стейкхолдерів залишається поки що невирішеною проблемою. Основним суб'єктом, що представляє недержавний сектор є добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування.

Останні займають особливе місце у структурі недержавних самоорганізованих груп інтересів, які, по-перше, організаційно та інтелектуально здатні планувати та реалізовувати заходи національного масштабу; по-друге, вони, є незалежними від органів державної влади й від приватних корпоративних об'єднань; по-третє, вони не ставлять собі за мету замінити собою державно-владні чи муніципально-владні структури; по-четверте, вони здійснюють свою діяльність у межах легітимно встановлених політико-правових норм. Основним предметом діяльності цих недержавних організацій є розроблення законопроектів, захист інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування. В Україні вже діє розгалужена мережа асоціацій, серед яких є такі, що об'єднують органи місцевого самоврядування (приклад: Асоціація міст України, Українська асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація сільських, селищних, міських рад тощо), а також такі, що об'єднують міських голів, інших посадових осіб та фахівців органів місцевого самоврядування (приклад: Асоціація мерів, Клуб мерів тощо). Між ними є певна різниця з погляду їх суспільної ролі, поставлених завдань та організаційно-правових можливостей [100].

Добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, відповідно до закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" [21], мають пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної муніципальної політики, зокрема в частині вдосконаленні законодавчої бази місцевого самоврядування та реалізації конкретних цільових проектів та програм. Закон містить правові норми проведення консультацій асоціацій

органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади з різних питань. Серед них найважливішим є підготовка проекту закону "Про Державний бюджет України", який має бути узгоджений кожного року урядом з асоціаціями органів місцевого самоврядування. Подібні консультації для придання ним юридичної сили оформлюються протоколом. За асоціаціями органів місцевого самоврядування закріплено право ініціювання консультацій з Президентом України та комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку.

Реальне залучення добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування як рівноправних учасників переговорного процесу з органами держави на рівні інституціоналізованого діалогу має забезпечити правильне визначення пріоритетів державної муніципальної політики. Такий підхід відповідатиме європейській практиці формування політики. На рівні ЄС переговорний процес забезпечується використанням так званого відкритого методу координації, сутність якого полягає в обмеженні ролі наднаціональних органів влади постановкою цілей, які мають бути узгоджені і прийняті всією інтегрованою спільнотою, контролем за дотриманням досягнутих домовленостей [44]. Він застосовується як інструмент досягнення високого ступеня порозуміння, співробітництва між країнами ЄС, передачі досвіду та нових ідей з розв'язання проблем, які є спільними для тих чи інших країн ЄС. Аналогічний переговорно-консультаційний механізм має бути реалізований й в Україні за участі добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування при формуванні та реалізації державної муніципальної політики європейського зразка.

Третім ключовим фактором впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка має стати напрацьована методологія і методика реалізації всього її політичного циклу. Ми вважаємо, що основним елементом цієї методології має стати програмно-цільова діяльність, яка виражається через різні форми – "програмно-цільове

планування", "програмно-цільове управління", "програмування". Тобто йдеться про всі види діяльності, що охоплюють планування, прогнозування, організацію, координацію, що здійснюються на програмно-цільовій основі. При цьому використовують загальну методологію, яка називається програмно-цільовим підходом, або програмно-цільовим методом (далі – ПМЦ).

Очевидно, що застосування зазначеного методу має зважати на певні умови. До основних умов застосування ПМЦ ми можемо віднести такі фактори: а) необхідність кардинальної зміни несприятливих умов функціонування органів місцевого самоврядування; б) комплексність проблеми, яка потребує здійснення багатосуб'єктної координації та програмних заходів; в) відсутність можливостей досягнення необхідних цілей розвитку, виходячи тільки з існуючого рівня взаємозв'язків між рівнями управління; г) необхідність скоординованого цільового використання фінансових і матеріальних ресурсів різної відомчої, галузевої, регіональної та іншої приналежності для досягнення особливо важливої мети національної, регіональної чи муніципальної значущості. Інакше кажучи, застосування ПМЦ є виправданим для процесів вироблення та реалізації управлінських рішень, пов'язаних із завданнями проблемного характеру, що виникають в самих різних галузях життя, економіки, виробництва, обміну, споживання. ПМЦ включає розробку цільових програм з урахуванням стратегічних цілей, визначення шляхів, засобів і організаційних заходів щодо їх досягнення.

Правові засади ПМЦ вже впроваджено в Україні. Зокрема Законом України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" (2000 р.) встановлено загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України. У ньому містяться

правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави.

Зрозуміло, що державна муніципальна політики може стосуватись як вирішення проблем соціально-економічного розвитку (наприклад через прийняття Державного бюджету), так й проблем суто інституціонального порядку, який відбувається через прийняття законів, створення організаційних структур, формування певних усталених практик. Незалежно від визначених пріоритетних завдань, ПЦМ є адекватним інструментом їх реалізації. Тим більше, що на сьогодні нормативна база ПМЦ вже є більш досконалою [5; 13; 16–17; 19–20; 25]. Її застосування для вироблення та реалізації державної муніципальної політики відкриває можливості домогтися значної концентрації ресурсів саме в рамках програмного (комплексного) вирішення окремої масштабної проблеми. У державній муніципальній політиці ПЦМ має переваги перед поточним адміністративним управлінням як більш ефективний спосіб вирішення проблем. Принцип «мета – ресурси – заходи (способи) – результат», на якому базується ПЦМ, підвищує ефективність та результативність розв'язання будь-якої складної проблеми [30]. Завдяки цьому державні цільові програми дають змогу визначити довгострокові цілі й розробити стратегію державної муніципальної політики на довготривалий період, зосередити ресурси для розв'язання певної проблеми, об'єднати зусилля всіх зацікавлених сторін.

На завершення цієї частини дослідження підкреслимо, що значення програмно-цільового підходу як методу державної муніципальної політики полягає в тому, що він дає змогу в одній цільовій програмі об'єднати широкий набір різних за своїм функціональним призначенням інструментів, врахувати весь комплекс інституціональних, політичних, економічних, соціальних та культурних чинників, кожний з яких має сприяти успіху

досягнення цілей. При цьому треба виявляти раціональність щодо застосування такого управлінського інструменту як цільова програма. Воно виправдано для розв'язання тільки найбільш складних проблем, що виникають при функціонуванні інституціональної системи, та які неможливо усунути звичайними адміністративно-плановими методами.

Висновки до третього розділу

Результати дослідження шляхів удосконалення державної муніципальної політики в Україні на основі європейського досвіду дають підстави зробити такі висновки:

1. Показано, що сучасні підходи до формування європейської муніципальної політики базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, які розглядаються в контексті концепції "доброго самоврядування". Цей підхід пов'язаний з чотирма групами міжнародних стандартів: у сфері прав людини; в сфері локальної та регіональної демократії; у сфері стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS); в сфері організації публічної служби. Їх вимоги стосуються трьох рівнів формування європейської державної муніципальної політики.

Перший рівень стандартів є концептуальним і методологічним. Вироблені у країнах ЄС принципи та стандарти місцевого самоврядування виконують методологічну роль щодо визначення принципових завдань європейської муніципальної політики. До них слід віднести всебічний розвиток місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою, регіоналізація публічного управління, модернізація управлінської системи на місцевому рівні та її гуманізація. Другий (ідейний) рівень стосується дотримання етичних правил (стандартів) поведінки, від яких загалом і залежить успішність реалізації описаних вище принципів та вимог. Третій (управлінський) рівень спирається на різноманітні підходи та технології вирішення управлінських завдань: менеджерський (управління

змiнами; програмно-цiльовий, корпоративний, управління ризиками тощо); інструментальний (стратегiчний, проектний, маркетинговий, бенчмаркетинговий, логiстичний, геоiнформацiйні технологiї тощо); система управління якiстю за європейськими стандартами ISO-9001 : 2000.

2. Європейська державна муніципальна полiтика базується на нерозривному зв'язку між виробленими стандартами місцевого самоврядування, концептуально-правовою базою їх впровадження та конкретними нормативними документами, які регламентують цей процес. Концептуально-правовою базою, яка визначає завдання сучасної муніципальної полiтики країн-членів ЄС є документи, прийняті Конференціями європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, Комітетом Міністрів Ради Європи та Конгресом Ради Європи Конгресом за період з 2005 р. по цей час. Основною характеристикою зазначених документів є їх спрямованість на покращення правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування; застосування та поширення всіх форм локальної демократії (демократії участі); надання підтримки та реальних можливостей регіональному рівню; вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування; посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

Успiшнiсть європейської муніципальної полiтики досягається на організаційній платформі стейкхолдерів, створеної в рамках РС із представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВС) та Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії (CDLR), Конференції міжнародних неурядових організацій (International nongovernmental organization – INGOs), між якими була розподілена сфера відповідальності відповідно до їх функціонального призначення.

3. Розкрито основні проблеми впровадження в Україні державної муніципальної полiтики європейського зразка. До основних з них ми

відносимо: відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів державної влади; низький рівень їх політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктності між політичними силами та, в окремих випадках, суб'єктів виконавчої влади та місцевого самоврядування на ґрунті різних ціннісних орієнтацій, непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики. Усунення цих вад потребує створення умов, які б стали сприятливими факторами впровадження державної муніципальної політики європейського зразка. Виділено три ключові фактори, створення яких є необхідними для реалізації поставленої мети.

Перший ключовий фактор удосконалення механізму державної муніципальної політики полягає в усуненні моноцентричної, ієрархічної моделі політичної влади та її надмірної централізованості, формуванні, на цій основі, більш досконалого механізму вироблення і реалізації державної муніципальної політики відповідно до норм «доброго врядування». Нова політико-управлінська модель має передбачити інший інституціональний механізм державної муніципальної політики, у якому: конкретизовано повноваження з питань державної муніципальної політики та способи організації їх виконання та відносини уряду з іншими органами державної влади, передусім з Президентом України та Верховною Радою України; закріплено за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам, зокрема асоціаціям органів місцевого самоврядування частину своїх повноважень з питань державної муніципальної політики.

Другий ключовий фактор удосконалення державної муніципальної полягає у забезпеченні широкої соціальної бази її реалізації. Це вимагає організації тісного партнерства між державними і недержавними секторами суспільства, особливо на етапі визначення мети, цілей і завдань політики на основі реально діючої організаційної платформи стейкхолдерів. Показано, що основним суб'єктом, що представляє недержавний сектор, є добровільні

об'єднання органів місцевого самоврядування. Останні, відповідно до закону України "Про асоціації органів місцевого самоврядування" (2009 р.), мають пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної муніципальної політики, зокрема в частині вдосконаленні законодавчої бази місцевого самоврядування та реалізації конкретних цільових проектів програм. Законом закріплено право добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування брати участь у консультаціях з органами виконавчої влади з різних питань, право ініціювання консультацій з Президентом України та комітетами, тимчасовими спеціальними комісіями Верховної Ради України з питань, що стосуються місцевого та регіонального розвитку.

Третій ключовий факт впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка полягає у напрацюванні методології та методики реалізації всього її політичного циклу. Доведено, що основним елементом цієї методології мають стати різні форми програмно-цільової діяльності – "програмно-цільове планування", "програмно-цільове управління", "програмування", що відкриває можливості домогтися значної концентрації ресурсів саме в рамках програмного (комплексного) вирішення окремої масштабної проблеми. У державній муніципальній політиці програмно-цільова діяльність має суттєві переваги перед поточним адміністративним управлінням як більш ефективний спосіб вирішення проблем. Принцип "мета – ресурси – заходи (способи) – результат", на якому вона базується, підвищує ефективність та результативність розв'язання будь-якої складної проблеми державної муніципальної політики. Вона дає змогу в одній цільовій програмі об'єднати широкий набір різних за своїм функціональним призначенням інструментів, врахувати весь комплекс інституціональних, політичних, економічних, соціальних та культурних чинників, кожний з яких має сприяти успіху досягнення цілей.

Матеріали третього розділу дисертаційного дослідження апробовані на комунікаційних заходах та у наукових статтях автора [49; 70; 122–131; 170].

ВИСНОВКИ

Результати дослідження теоретико-методологічних засад державної муніципальної політики в Україні в контексті європейської інтеграції та європейських стандартів місцевого самоврядування засвідчують, що використана методологія є виправданою, мету дисертаційного дослідження досягнуто, поставлені завдання виконано. На основі результатів дослідження зроблено такі висновки та пропозиції:

1. Обґрунтовано правомірність ототожнення інституціонального контенту державної муніципальної політики з державно-управлінською діяльністю, що здійснюється в цілях створення інституціонального середовища, яке є ефективним для виконання функцій місцевого самоврядування. Показано, що контент державної муніципальної політики зумовлюється історичними обставинами та станом системи державного управління. На сучасному етапі державного будівництва в Україні специфіка українського контенту державної муніципальної політики полягає у реалізації завдань послідовного розвитку публічно-владних відносин та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з європейськими стандартами місцевого самоврядування. За результатами дослідження контенту державної муніципальної політики запропоновано чітко розмежувати державну муніципальну та державну регіональну політики як різні за цілями та завданнями напрямки державно-управлінської діяльності. Перший вид державної політики призначений для комплексного розвитку інституціональної спроможності місцевого самоврядування та його структурних елементів, другий вид – для збалансованого розвитку територій України, їх інтеграції в усіх сферах життєдіяльності.

Показано, що контент державної муніципальної політики реалізується на двох рівнях державної регламентації сфери місцевого самоврядування – законодавчому та адміністративному, які визначають її стратегію і тактику.

Зазначені рівні є діалектично поєднаними та взаємодоповнюючими елементами регулювання діяльності місцевого самоврядування. Законодавча регламентація полягає у реалізації норм законодавчих актів, які встановлюють права і зобов'язання держави і місцевого самоврядування, порядок і методи здійснення завдань і функцій. Адміністративна регламентація полягає у оперативному регулюванні державно-муніципальних відносин з боку відповідних органів держави на основі норм права.

2. Доведено, що співвідношення змісту і обсягів законодавчої та адміністративної регламентації діяльності місцевого самоврядування є підставою для виокремлення континентальної та англосаксонської моделей державної муніципальної політики. У континентальній моделі перевага надається адміністративній регламентації, у ній баланс повноважень держави і місцевого самоврядування базується на теорії децентралізації та концепції адміністративного регулювання (регламентації), в англосаксонській – перевага надається законодавчій регламентації. За результатами порівняння континентальної та англосаксонської моделей державної муніципальної політики зроблено висновок, що збалансована державна муніципальна політика та встановлення рівноваги між рівнями влади є більш важливою для континентальної моделі місцевого самоврядування, особливо у модифікації з посиленними елементами централізованого контролю, яка реалізована в Україні. У цьому разі державна муніципальна політика попадає під значний вплив представників виконавчої влади, які мають можливість суб'єктивно застосовувати адміністративний ресурс центральних та регіональних органів виконавчої влади як інструмент впливу на органи місцевого самоврядування не через партнерський діалог чи адміністративний суд (як, наприклад, у Франції), а через механізми міжбюджетних відносин та неформальні (інколи неправові) методи впливу.

3. З'ясовано, що державна муніципальна політика, в залежності від поставлених завдань, може набувати таких основних форм (типів): політика

стабілізації; політика модернізації; політика розвитку. Політика стабілізації полягає у забезпеченні системи заходів, спрямованих на динамічний розвиток основних підсистем місцевого самоврядування з метою надання їм стійкості, єдності та цілісності. Політика модернізації призначена для оновлення діючої системи місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів місцевого самоврядування. Політика розвитку спрямована на формування нової інституціональної якості всієї системи місцевого самоврядування, що передбачає зміни, детерміновані не світовими чи європейськими стандартами, а потребами її внутрішнього розвитку. Обґрунтовано, що сьогодні для України пріоритетною є державна муніципальна політика стабілізації, результати якої, у подальшому, стануть основою для послідовної політики модернізації відповідно до вимог європейської інтеграції.

Відповідно до критерію інституціональної спроможності виділено інваріантні складові державної муніципальної політики, до яких віднесено такі напрямки державно-управлінської діяльності: політика міжнародного співробітництва з питань розвитку місцевого самоврядування; політика кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування; політика забезпечення прозорості та відкритості органів місцевого самоврядування; політика удосконалення системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні; політика зміцнення організаційної, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування; політика впровадження демократичних стандартів формування представницьких органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи представництва місцевих та регіональних інтересів в органах держави.

4. Висвітлено сучасні підходи до формування європейської муніципальної політики. Показано, що вони базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, що гармонічно поєднуються у концепції «доброго самоврядування» (Good Governance). У

ній реалізовано чотири групи міжнародних стандартів: у сфері прав людини; в сфері локальної та регіональної демократії; у сфері стандартизації номенклатурно-територіальних одиниць (NUTS); в сфері організації публічної служби. Встановлено, що їх вимоги стосуються трьох рівнів формування європейської державної муніципальної політики: а) концептуально-методологічного – розвиток місцевої демократії, удосконалення адміністративно-територіального устрою, регіоналізація публічного управління; б) ідейного – дотримання етичних правил поведінки, гуманізація публічно-управлінської системи; в) менеджерсько-управлінського – управління змінами, реалізація програмно-цільового, інструментального та інших методів управління, які реалізуються в європейських країнах за стандартами ISO-9001 : 2000.

Показано, що всі рівні європейської державної муніципальної політики реалізовано у конкретних нормативних документах, які визначають завдання сучасної муніципальної політики країн-членів Європейського Союзу. Виявлено, що їх основною характеристикою є їх спрямування на покращення правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування; застосування та поширення всіх форм локальної демократії (демократії участі); надання підтримки та реальних можливостей регіональному рівню; вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування; посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

5. Розкрито основні проблеми впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка. Основними є відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів державної влади; низький рівень їх політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктності між політичними силами, суб'єктами виконавчої влади та місцевого самоврядування, непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики. Обґрунтовано, що усунення цих проблем потребує створення

більш сприятливих умов функціонування системи державного управління. У зв'язку з цим виділено три ключових фактори впровадження державної муніципальної політики європейського зразка. Перший фактор полягає в усуненні моноцентричної, ієрархічної моделі політичної влади та її надмірної централізованості, формуванні, на цій основі, більш досконалого механізму вироблення і реалізації державної муніципальної політики відповідно до норм "доброго врядування". Нова політико-управлінська модель має передбачити більш досконалий інституціональний механізм державної муніципальної політики, у якому: конкретизовано повноваження з питань державної муніципальної політики та способи організації їх виконання та відносини уряду з іншими органами державної влади – з Президентом України та Верховною Радою України; закріплено за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати недержавним суб'єктам, зокрема добровільним об'єднанням органів місцевого самоврядування частину своїх повноважень з питань державної муніципальної політики.

Другий ключовий фактор впровадження державної муніципальної європейського зразка полягає в організації тісного партнерства між державними і недержавними секторами суспільства на основі реально діючої організаційної платформи стейкхолдерів. Показано, що основним суб'єктом, що представляє недержавний сектор, є добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування, які відповідно до закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» (2009 р.), мають пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної муніципальної політики. *Третій ключовий факт* впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка полягає у напрацюванні методології та методики реалізації всього її політичного циклу. Доведено, що основним елементом цієї методології мають стати різні форми програмно-цільової діяльності – "програмно-цільове планування", "програмно-цільове управління", "програмування".

6. Запропоновано центральним органам влади визначити основним контентом сучасної державної муніципальної політики в Україні реалізацію стандартів дотримання прав людини, в частині, яка реалізується через впровадження принципів локальної та регіональної демократії – норм та положень Європейської хартії місцевого самоврядування та проекту Європейської хартії регіональної демократії. Реалізація цього контенту потребує конкретизації, змін та доповнень конституційних положень, які мають вирішити такі принципові питання: чітке визначення суб'єкта місцевого самоврядування як на місцевому, так й на регіональному рівнях (вимога ст. 3 ЄХМС); чітке правове оформлення європейського розуміння місцевого самоврядування як права та реальної здатності органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в межах закону під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення; обов'язкове врахування позицій органів місцевого самоврядування при прийнятті державою рішень щодо усіх питань, які безпосередньо стосуються інтересів територіальних громад (вимога ч. 6 ст. 4 ЄХМС); реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування та незмінності територіальних кордонів місцевих влад (ст. 5 ЄХМС); створення виконавчих органів у районних та обласних радах (вимога ч. 2 ст. 3, ст. 3.2 та 6.1 ЄХМС).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Парлам. вид-во, 1997. – 99 с.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Відомості Верховної Ради України. – 1997, N 24, ст.170.
3. Закон України "Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – N 38, ст. 249.
4. Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 1997 р. № 1349 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-%D0%BF>. – Назва з титул. екрану.
5. Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>. – Назва з титул. екрану.
6. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року N 341/2001 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>. – Назва з титул. екрану.
7. Закон України "Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області" // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – N 29, ст.138.
8. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серпня 2001 р. N 749 [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/749/2001>. – Назва з титул. екрану.
9. Про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування: Указ Президента України № 952/2002 від 28 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/952/2002>. – Назва з титул. екрану.
10. Про заходи щодо виконання Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. N 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-info.biz/legal/baseie/ua-xmwjat.htm>. – Назва з титул. екрану.
11. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування від 25 липня 2002 р. № 416-р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-%D1%80>. – Назва з титул. екрану.
12. Про забезпечення взаємодії Кабінету Міністрів України з Верховною Радою України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2002 р. №49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=685-2002-%F0>. – Назва з титул. екрану.
13. Про затвердження тимчасових методичних рекомендацій щодо розроблення державних цільових програм: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 08.05.2003 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0114569-03>. – Назва з титул. екрану.
14. Закон України "Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст" // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24, ст. 332.

15. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціальної і розвитку та складання проекту держбюджету: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР030621.html. – Назва з титул. екрану.
16. Про державні цільові програми: Закон України від 18. 03. 2004 р. № 1621// Відомості Верховної Ради України, 2004, N 25, ст. 352.
17. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання: Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2006 № 367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=92210&cat_id=3873 §. – Назва з титул. екрану.
18. Про Європейський тиждень місцевої демократії: Указ Президента України від 27 вересня 2007 р. № 922/2007 [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922/2007>. – Назва з титул. екрану.
19. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. №106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР070106.html. – Назва з титул. екрану.
20. Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи: Наказ Міністерства економіки України від 04.12.2009 №1367 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1251-09>. – Назва з титул. екрану.
21. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16.04.2009 № 1275-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – N 38, ст. 534.

22. Про Раду регіонів України: Указ Президента України 9 квітня 2010 р. № 533/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/533/2010>. – Назва з титул. екрану.
23. Про реалізацію у м. Українка Проекту "Місто-модель місцевого самоврядування" : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 черв. 2009 р. № 634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634-2009-%D0%BF/print1362060204501369>. – Назва з титул. екрану.
24. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні : Указ Президента України від 24 червня 2010 № 723/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/2010>. – Назва з титул. екрану.
25. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм: Наказ Мінекономіки 24.06.2010 № 742 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148773&cat_id=77948. – Назва з титул. екрану.
26. Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/827-2012-%D0%BF>. – Назва з титул. екрану.
27. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. N 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-derzhavnoyi-cilovoyi-programi-pidtrimki-s-doc39242.html>. – Назва з титул. екрану.

28. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kor.gov.ua/sites/default/files/rozporyadzhennya_kabinetu_ministriv_ukrayini_vid_01.04.2014_r_no_333-r_pro_shvalennya_konserciyi.pdf. – Назва з титул. екрану.
29. Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї : Указ Президента України від 21 лютого 2011 р. № 224/2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/7234.html>. – Назва з титул. екрану.
30. Абрамов Л. К., Азарова Т. В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. – Кіровоград: ІСКМ, 2010. – 100 с.
31. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
32. Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики / Укл. В. Є. Романов, О. І. Кілієвич. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 236 с.
33. Антоненко В. О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.]; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
34. Атаманчук Г. В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования / Г. В. Атаманчук // Юридическая література. – Москва : Изд-во Москва, 1975. – 239 с.
35. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудницька, О. М. Чемерис. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 207 с. – (Бібліотека магістра).

36. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
37. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
38. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – с. 4–8.
39. Безверхнюк Т. Регіональна демократія: шлях до визнання / Т. Безверхнюк // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – Електронний ресурс. – Режим доступу до журн. : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-2/doc/3/01.pdf>.
40. Берегой Т. А. Агентство регіонального розвитку як механізм управління розвитком регіону на засадах демократичного врядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Т. А. Берегой; Одес. рег. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2008. – 20 с.
41. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Моногр. – К. : Парламентське видавництво, 2007. – 576 с.
42. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. – К. : основи, 2000. – 243 с.
43. Брудний В. І. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів самоорганізації населення : аналіт. звіт за підсумками виконання проекту "Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору" / [В. І. Брудний, А. С. Крупник, О. С. Орловський]; Всеукр. громад. орг. "Асоц. сприяння самоорганізації населення". – О. : Хоббіт плюс, 2008. – 151 с.

44. Вайнерфельд В. Новое лицо Европы / В. Вайнерфельд // Россия в глобальной политике. – 2004. – № 4. – Режим доступа к журн. : <http://www.globalaffairs.ru/numbers/9/2911.html>. – Загл. с экрана.
45. Вайс К. Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука; Наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 2000. – 671 с.
46. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
47. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Пер. з англ. В. Шульги. – К. : ВСЕУВИТО, 2003. – 350 с.
48. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг; пер. І. Дзюба, А. Олійник. – 2-ге вид. – К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. – 654 с.
49. Вишиванюк М. В., Попович В. В. Гармонізація цілей та інтересів влади, науки, бізнесу і громади – основа регіонального розвитку / М. В. Вишиванюк, В. В. Попович // Вчені Прикарпаття – сталому розвитку краю (збірник тез доповідей). – Івано-Франківськ. – 25-26 грудня 2012. – С. 10–12.
50. Впровадження стандартів публічної етики на місцевому і регіональному рівнях: українська практика та європейський досвід / Під ред. Толкованова В. В., Щербак Н. В. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2008. – 212 с.
51. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави / Т. Вюртенбергер // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського союзу. – К., 2005. – С. 9–15.
52. Гайдай Т. В. Інституційно-еволюційний підхід у дослідженні суті та суперечностей перехідних економік / Т. В. Гайдай // Наукові праці ДонНТУ. Серія: економічна. – 2005. – Вип. № 89–1. – Режим доступу до журн. : <http://www.donntu.edu.ua>. – Назва з екрану.

53. Говлет Міхаель, Рамеш Магадеван. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики [Текст] / Перекл. з англ. О. Рябова. – Львів: Кальварія, 2004. – 264с.
54. Гогвуд Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган; пер. А. Олійник. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
55. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – 495 с.
56. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: Автореф. дис. д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / І.А. Грицяк; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. – 36 с.
57. Грицяк Н. В., Баровська А. В. Інформаційні кампанії як механізм підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері євроінтеграції / Н. В. Грицяк, А. В. Баровська // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 2 (3). – С. 37–44.
58. Гурне Б. Державне управління [Текст] : перекл. з франц. В. Шовкуна / Бернар Гурне. – Київ: Основи, 1993. – 165 с.
59. Гуцель В. Принцип субсидіарності та його роль у реалізації функцій держави (на прикладі країн Європейського Союзу) / В. Гуцель // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 234–242.
60. Дай, Томас Р. Основи державної політики / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред. З. В. Балабаєва. – Одеса, 2005. – 468 с.
61. Данн В. Державна політика : вступ до аналізу / пер. з англ. Г. Є. Краснокутського; наук. ред.. М. О. Баймуратов. – Одеса: АО Бахва, 2005. – 504 с.
62. Дегтярьова І.О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні 2005 года. Автореф. дис. канд. наук з держ.

упр.: 25.00.04 / І.О. Дегтярьова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2005. – 21 с.

63. Декларація щодо регіоналізму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf). – Назва з титул. екрану.
64. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (4 квітня 2008 р., м. Львів) : 2 ч. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 2. – 428 с.
65. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти: Монографія. – К.: Факт, 2008. – 272 с.
66. Державна підтримка розвитку малих міст: проблеми та шляхи вдосконалення / С. М. Бугай, В. І. Мельничук, А. Є. Слівак // Науково-технічна інформація. – 2009. – № 3. – С. 10–13.
67. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / [кол. авт.] ; за заг. ред В. А. Ребкала, В. В.Тертички. – К. : Видво УАДУ, 2000. – 232 с.
68. Державна регіональна і муніципальна політика: Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : Зб. мат. та докум. / О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов // За заг. ред. О.Дьоміна. – К. : Логос, 2002. –с. 21–24.
69. Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
70. Дзвінчук Д.І., Попович В.В. До питання про конфігурацію суб'єктів механізму державної муніципальної політики в Україні / Регіональний розвиток – основа розбудови української держави: Матеріали II міжнародної науково-практичної конференції. – м. Донецьк, 9-10 квітня 2013 р. / Донецький державний університет управління. – Донецьк: ДонДУУ, 2013. – С. 102–106.

71. Добкін М. М. Реформування місцевого самоврядування й удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад як невідкладне завдання / М. М. Добкін // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 130–139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09dmmjnz.pdf>. – Назва з титул. екрану.
72. Довідник посадової особи місцевого самоврядування / Автор і упорядник Руденко В. М. – К. : Дніпро, 2010. – 832 с.
73. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Відп. ред. С. В. Мочерний. – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – Т. 2. – С. 355–372.
74. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук. ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук. ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.
75. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні / [упоряд. О. В. Бейко та ін.]. – К., 2003. – 396 с.
76. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / Заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 506 с.
77. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової ; Центр дослідж. адм. реформи. – К. : УАДУ, 2000. – 52 с.
78. Зайчук О.В., Теорія держави і права. Академічний курс. Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко [Електронний ресурс]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/file/172295/>. – Назва з титул. екрану.
79. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін; За заг. ред. П. В. Ворони – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 299с.

80. Збірник "Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах". - В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр "Крамар", 2010. – 258 с.
81. Зварич М. М. Оцінювання державних службовців в Україні: адаптація до європейських стандартів та усталених практик / М. М. Зварич // Координати управління : зб. наук. пр./ за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 4. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – с. 126–134.
82. Калитчак Р. Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р. Г. Калитчак. – К. : Знання, 2007. – 303 с.
83. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико історичний і порівняльно-правовий аналіз; Навч. посіб. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
84. Кампо В. М. Взаємовідносини Президента України та гілок влади держави в галузі державної муніципальної політики / В. М. Кампо // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 1. – С. 3–9.
85. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с.
86. Кампо В., Пухтинський М. Муніципальна політика Президента України / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентіві України; Академія муніципального управління. – К., 2002. – 49 с.
87. Качество и успешность государственных политик и управления [Якунин В. И., Сулакшин С. С., Багдасарян В. Э. и др.]. – Серия "Политическая аксиология". – М. : Научный эксперт, 2012. – 496 с. – Научная монография.
88. Качмарський Є. І. Місцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. канд. політ. наук : 23.00.02 / Є. І. Качмарський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 18 с.

89. Классики государственного управления: американская школа / под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М. : изд-во МГУ, 2003. – 800 с.
90. Колпаков В. К. Адміністративне право країни: Підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 544 с.
91. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / В. М. Бесчастний, О. В. Філонов, В. М. Субботін, С. М. Пашков; За ред. В. М. Бесчастного. – К. : Знання, 2007. – 467 с.
92. Копиленко О., Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 54. С. 139–145.
93. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми // Місцеве самоврядування в Україні. Історія, проблеми, пропозиції / Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого та регіонального самоврядування України. – К., 1994. – С. 49–65.
94. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; [пер. с англ. Б. Пинскера]. – М. : Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
95. Кравченко Б., Гонціаж Я., Гнидюк Н. Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хоріві гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню. – К., 2001. – 28 с.
96. Кравченко В. В. Конституційне право України. Навчальний посібник Друге вид., доповнене / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2002. – 480 с.
97. Кравченко В. В. Форми участі неурядових структур у розвитку місцевого самоврядування // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Наук.-практ. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. – К: Атіка, 2003. – С. 105–118.
98. Кравченко М. В. Модернизация как идеология трансформации общественного развития / М. В. Кравченко // Вестник государственного

- и муниципального управления. – 2012. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vestnikgmu.orags.org/numbers/2012-4-vestnik-gmu.pdf>. <http://www.twirpx.com/file/172295/>. – Назва з титул. екрану.
99. Кращі практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2011 року / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. – К., 2012. – 400 с.
100. Крушановський С. Оцінка ролі асоціацій органів місцевого самоврядування України як елементу інституту "доброго врядування" / С. Крушановський // Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку / заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. – К. : Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – С. 121–128.
101. Крюков О. І. Сутність політичної модернізації як суспільного явища / О. І. Крюков. Державне будівництво 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. Режим доступу до журн. : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html>.
102. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словник-довідник / О. Д. Лазор., О. Я. Лазор; Наук. ред. М. Д. Лесечко. – Львів: ЛРІДУ УАДУ; 2003. – 366 с.
103. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Моногр. – Харків: Одиссей, 2006. – 352с.
104. Ляхівненко С. М. Міжнародні правові стандарти: до визначення поняття та видової характеристики / С. М. Ляхівненко // Держава і право. – Вип. 51. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dip/2011_51/09_09.pdf.
105. Мамонова В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: імплементація в Україні / В. В. Мамонова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення дальності органів влади: матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною

участю (м. Полтава, 11 листопада 2010 року). – Полтава: ПолтНТУ, 2010. – Ч. 2. – С. 85–87.

106. Масленникова Е. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [maslennikova_elena_gosudarstvennoe_i_munitsipalnoe_upravlenie_konspekt_lektsiy_www_knigosite_ru.fb2](#). – Назва з титул. екрану.
107. Матусевич В. Социальный институт: функция, генезис, структура // Социология : теория, методы, маркетинг. – 2004.– № 4. – С. 43–56.
108. Мерсиянова И.В. Институционализация общественных объединений в местном самоуправлении. – Изд. 2-е. – Новосибирск: Ин-т неправительственного сектора, 2003. – 176 с.
109. Михайлишин Л. Моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Л. Михайлишин // Демократичне врядування: Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. [Електронний ресурс] http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/L_Mykhaylyshyn.pdf. – Назва з титул. екрану.
110. Мінка Т. П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права / Т. П. Мінка // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.files/chas2011/11-123.pdf>. – Назва з титул. екрану.
111. Модернізація України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення. – К., 2009. – 123 с.
112. Молодцов О. В. Трансформація місцевого самоврядування – матриця реформаторської діяльності влади / О. В. Молодцов // Зб. наук. пр. / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. – Вип. 1. – Ів.-Фр. : Місто НВ, 2012. – с. 87–94.
113. Муніципальне право України : Підручник / В. Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін., ; За ред. В. Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352.

114. Наукові дослідження в галузі державного управління. Навч. посіб. (з грифом МОН України) / Авт.-упоряд.: В. М. Вакуленко, С. В. Майборода, Т. В. Мотренко та ін. – К.: НАДУ, 2008. – 224 с.
115. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму эффективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Политические исследования. – 2005. – № 3. – С. 92–101.
116. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
117. Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
118. Патрушев С. В. Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы / С. В. Патрушев // Политическая наука. – 2001. – № 2. – с.146 – 186.
119. Переваги місцевого самоврядування [Текст] = Good Governance – Local Governance : міжнар. конф., м. Ірпінь Київ. обл. 29-30 трав. 2001 р. / Фонд сприяння місц. самоврядуванню України при Президентові України; Швед. Асоц. місц. влад (SALA) ; Упоряд. М.О. Пухтинський. – К. : Логос, 2001. – 214 с.
120. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк [та ін.]; Під заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.
121. Полтавская Е. И. О понятии «социальный институт» // Е. И. Полтавская. Социологические исследования. – 2009. – № 3. – С. 68–71.
122. Попович В. В. До питання про інваріантні складові державної муніципальної політики / В. В. Попович // Формування регіонального лідера: виклики сьогодення : збірник тез Всеукраїнської науково-

практичної конференції за міжнародною участю, Хмельницький, 1–2 березня 2013 р. – С. 150–152.

123. Попович В. В. Інституціональний зміст державної муніципальної політики / В. В. Попович // Актуальні проблеми державного управління та психології: зб. наук. пр. ХНТУ. – Херсон. – 2012. – Вип. 2 (7). – С. 195-199.
124. Попович В. В. Інструменти державної муніципальної політики: практика їх застосування / В. В. Попович // Зб. наук. пр.: Серія "Управління" : Наук. вісн. АМУ / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К.: АМУ, 2014. – Вип. 2. – С. 323–330.
125. Попович В. В. Місцеве самоврядування в Україні : концептуальні проблеми / В. В. Попович // Соціально-економічні аспекти розвитку економіки та управління : Науковий журнал "Економіка та фінанси". Збірник матеріалів наук.-практ. інтернет-конф. 16–17 січня 2014 р. – Дніпропетровськ : "ФОП Дробязко С.І.", 2014. – С. 338–341.
126. Попович В. В. Моделі та типи державної муніципальної політики / В. В. Попович // Зб. наук. пр.: «Державне управління та місцеве самоврядування». – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1 (20). – С. 286–294.
127. Попович В. В. Основні напрями та шляхи реалізації європейського досвіду державної муніципальної політики в Україні / В. В. Попович // Матеріали науково-методичного семінару "Методичне забезпечення здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з питань європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва", Івано-Франківськ, 30-31 жовтня 2013 р. – Івано-Франківськ. – 2013.
128. Попович В. В. До питання про класифікацію інструментів державної муніципальної політики / В. В. Попович // Координати управління : зб. наук. пр.; за заг. ред. Д.І.Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – Вип. 4. – С. 291-294.

129. Попович В. В. Особливості законодавчої та адміністративної регламентації в державній муніципальній політиці / В. В. Попович // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: збірник матеріалів конференції. – 7 грудня 2012 р. – Херсон. – 2012. – С. 63-65.
130. Попович В.В. Рівні реалізації завдань державної муніципальної політики [науково-методичний журнал] / В. В. Попович // Чорноморський державний університет ім. Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". - Вип. 193. Т. 205. Державне управління.- Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 39-42.
131. Попович В.В. Стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики / В.В.Попович // Публічне управління : теорія та практика. // Зб. наук. пр. – Харків. – 2013. – Вип. 4(16). – С. 75-83.
132. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під редакцією В. В. Толкованова. – Київ, Крамар, 2011. – 199 с.
133. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Під редакцією Толкованова В. В. – Київ, Крамар, 2011. – 199 с.
134. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика [Текст] : збірник / Упоряд. : О. М. Іщенко, В. М. Кампо, М. О. Пухтинський, В. М. Тихонов. – К. : Логос, 2002. – 232 с.
135. Приходченко Л. Інституційний механізм підвищення ефективності системи органів публічної влади / Приходченко Л. // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць ОРІДУ. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Аpdu_o/2009_1/R_1/Prihodchenko.pdf. – Назва з титул. екрану.

136. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
137. Програма розвитку місцевого самоврядування у Дніпропетровській області на 2012–2016 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oblrada.dp.ua/devel_program. – Назва з титул. екрану.
138. Проект Декларації про основні засади державної політики України щодо розвитку місцевого самоврядування (реєстр. № 1457 від 30.01.2008 р.). – [Електронний ресурс]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=31536
139. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : Моногр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Відп. редактор І. А. Грицяк. – К. : «К. І. С.», 2009. – 240 с.
140. Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях : Виступ Президента України на міжнародних муніципальних слуханнях 1 грудня 2011 р. // <http://www.president.gov.ua/news/21776.html>. – Назва з титул. екрану.
141. Розроблення підходів та моделей адаптації системи управління місцевим розвитком до стандартів Європейського Союзу : наук. розробка / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, О. Ю. Бобровська та ін. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
142. Романенко Є. О. Державно-управлінська комунікація як механізм реалізації державної політики / Є. О. Романенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=>. – Назва з титул. екрану.
143. Романов В. Вступ до аналізу державної політики / В Романов, О. Рудік, Т. Брус. ; Навч. Посіб. – К. : Міленіум, 2004. – 192 с.
144. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.- практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.

145. Рудакевич М. І. Ідейні основи та нормативні стандарти етики державних службовців країн Європейського союзу / М. І. Рудакевич // Державне управління теорія та практика. – 2010. – № 1. – С. 73–79.
146. Сагайдак М. В. Стандарт ISO 9001: 2001 як механізм забезпечення якості надання управлінських послуг / М. В. Сагайдак // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – <http://www.academy.gov.ua/ej/ej10/>. – Назва з титул. екрану.
147. Скороход О. П. Еволюція системи місцевого самоврядування в Україні: державно-управлінський аспект / О. П. Скороход // Держава та регіони. Сер. Державне управління. – С. 171–177.
148. Скрипченко Н. Формування теоретичних основ понять "механізм місцевого самоврядування" та механізм здійснення функцій місцевого самоврядування / Н. Скрипченко // Науковий вісник "Демократичне врядування". – 2009. – Вип. 3. [Електронний ресурс]. Режим доступу до журн. : <http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Skripchenko.pdf>.
149. Соловьев А. Принятие государственных решений: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2006. – 344 с.
150. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія / О. І. Сушинський. – Львів: Афіша, 2003. – 167 с.
151. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. – 750 с.
152. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? // Політичний менеджмент. – 2011. – № 6. [Електронний ресурс]. Режим доступу до журн. : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=67&c=1527>.
153. Тертичка В. Інструменти суспільної політики та практика застосування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Спецвипуск: Політичні технології. – С. 33–41.

154. Ткачук А.Ф., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К. : "Заповіт", 1997. – 188 с.
155. Трачук П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма / П. А. Трачук // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : <http://www.kul-lib.narod.ru/bibl.files/chas2011/11-94.pdf>.
156. Удосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні. Аналітична записка НІСД при Президентові України. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/672/>. – Назва з титул. екрану.
157. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, отношенческая контрактація : [пер. с англ.] / О. И. Уильямсон. – СПб. : Лениздат, 1996. – 702 с.
158. Українсько-Шведський проект розвитку місцевого самоврядування у м. Ірпені Київської області. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування; аналіт. бюл. [Текст] : монографія / Упоряд. В. Кравченко, М. Пухтинський. – Ірпінь : [б. в.], 1977. – 207 с.
159. Філософія інтеграції: Монографія / За заг. ред. В.Д. Бондаренка, Ф. Г.Вашука. – Ужгород: ЗакДУ, 2011. – 544 с. – (Серія "Євроінтеграція: український вимір"; Вип. 18).
160. Фролов О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку / О. Фролов // Право України. – 2011. – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com/number-2-43.html>. – Назва з титул. екрану.
161. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). – Одеса: Юрид. літ-ра, 2004. – 328 с.
162. Холопов В. А. Государственное и муниципальное управление: Учебное пособие / В. А. Холопов. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2010. – 364 с.

163. Шевчук С. Принцип верховенства права і реалізація державної політики / С. Шевчук // Українське право. – 2006. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : http://elib.ukma.edu.ua/Pratsi_vyklad/S/Shevchuk_prinsip.pdf.
164. Шмиттер Ф. Неокорпоративізм / Ф. Шмиттер // Полис: Политические исследования. – 1997. – № 2. – С. 14–23.
165. Янг Е. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Е. Янг, Л. Куїнн; пер. з англ. С. Соколик; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : К. І. С., 2003. – 120 с.
166. Яцуба В. Г., Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Карпінський Ю. О., Куйбіда В. С. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. – К., 2007. – 366 с.
167. Atkinson M. M. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance / M. M. Atkinson, W. D. Coleman // Governance: An International Journal of Policy and Administration. – 1992. – № 5 (2). – P. 154–180.
168. Dumont G. F. Le regions et la regionalization en France [Text] / G. F. Dumont. – Paris : Ellipses, 2004. – 175 p.
169. Networks in European Union Governance. Special Issue [Text] // Journal of Public Policy. – 2009. – Vol. 29. – N 2. – С. 131–239.
170. Popowicz V. Podstawy prawne mechanizmu państwowej polityki komunalnej na Ukrainie / Vladimir Popowicz // «Zastosowanie public governance w prawie publicznym w Europie Środkowej i Wschodniej». – Rzeszów, 2013. – С. 266–272.
171. Scott J. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union / J. Scott, D. Trubek. – New York, 2002. – Режим доступу : [//www.law.columbia.edu/null/Papper_Scott_apr1_17?exclusive=filemgr](http://www.law.columbia.edu/null/Papper_Scott_apr1_17?exclusive=filemgr). – Назва з титул. екрану.

172. Scott J. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union / J. Scott, D. Trubek. – New York, 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0386.00139/abstract/>. – Назва з титул. екрану.



Національна академія наук України

ІНСТИТУТ РЕГІОНАЛЬНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

79026 м. Львів, вул. Козельницька, 4. Тел. (0322) 70-71-68, факс (0322) 70-70-58; E-mail irr@mail.lviv.ua

№ 1/261 від " 4 " листопада 201 4 р.
На № _____ від " _____ " _____ 201__ р.

Спеціалізованій вченій раді
К 20.052.07
в Івано-Франківському
національному технічному
університеті нафти і газу
МОН України

Повідомляємо, що науково-аналітичні матеріали з питань вдосконалення державної муніципальної політики, підготовлені Поповичем Володимиром Васильовичем використані Інститутом регіональних досліджень НАН України в процесі виконання відомчої теми «Оцінка перспектив розвитку метрополійних функцій обласних центрів Західного регіону України» (№ державної реєстрації 0113U000105).

Директор Інституту,
доктор економічних наук, професор

В.С. Кравців



УКРАЇНА
РІВНЕНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ДЕПАРТАМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ І ТОРГІВЛІ

Майдан Прогресу, 1, м. Рівне, 33028, тел. (0362) 69-52-30, тел. факс 69-53-93, 26-48-22, E-mail:ekon@icp.rv.ua
Код ЄДРПОУ 02741545

Довідка 01/1-591 Ву 18.04.2014.

про використання у практичній діяльності результатів дослідження Поповича Володимира Васильовича за темою дисертаційної роботи «Концептуальні засади державної муніципальної політики України у процесі Європейської інтеграції».

Із врахуванням подій, які відбуваються в Україні, актуалізується вирішення питань децентралізації влади на основі збереження унітарної держави та дії послідовної інтеграції до Європейського союзу. Це потребує розгляду державної муніципальної політики, враховуючи внутрішні напрямки розвитку України з погляду європейських стандартів місцевого самоврядування.

Автором запропоновано визначення державної муніципальної політики як структурної політики держави, що узгоджується з суб'єктами місцевого самоврядування та громадянського суспільства, щодо постановки цілей, характеру та напрямків структурних перетворень у сфері місцевого самоврядування в контексті вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

При розробці проекту стратегії соціально-економічного розвитку Рівненської області до 2020 р., враховано інваріантні складові (напрямки) державної муніципальної політики, без яких вирішення стратегічних проблем місцевого самоврядування не уявляється можливим, це насамперед: міжнародне співробітництво; кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування; забезпечення прозорості та відкритості органів влади та

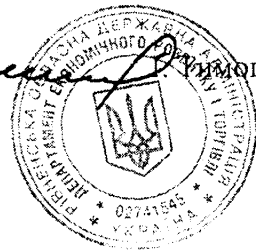
місцевого самоврядування; удосконалення системи надання адміністративних послуг органами публічної влади, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні і зміцнення організаційної, матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування; впровадження демократичних стандартів формування представницьких органів місцевого самоврядування; підвищення ефективності системи представництва місцевих та регіональних інтересів в органах державної влади; децентралізація органів виконавчої влади, передача повноважень органам місцевого самоврядування.

Ключові фактори, які є необхідними для реалізації вищезгаданих напрямів будуть використані при розробці щорічних програм соціально-економічного розвитку регіону.

Директор департаменту

економічного розвитку і торгівлі

Сергій Р. Тимошенко





УКРАЇНА

ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

вул. Грушевського, 21, м. Івано-Франківськ, 76004, тел. (0342)55-22-91, факс 55-21-86
E-mail: oda@if.gov.ua Код ЄДРПОУ 20567921

30.07.14, № 5069/1/14/01-135 На № _____ Від _____

Довідка

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Видана Поповичу Володимирі Васильовичу в тому, що його дисертаційне дослідження за темою «Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції» вирішує науково-прикладне завдання щодо реформування державної політики у сфері регіонального розвитку, містить обґрунтовані результати в галузі державного управління в зазначеній сфері.

Заслужують на увагу дослідження автора стосовно необхідності децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування. Автором розкрито зв'язок та принципові відмінності державної муніципальної політики від державної регіональної політики, як напрямків державно-управлінської діяльності, які часто ототожнюються.

Практичне використання результатів роботи полягає у формуванні концептуальних засад удосконалення політики адміністративних відносин між державою та місцевим самоврядуванням на основі державної муніципальної політики європейського типу, розробці Стратегії регіонального розвитку Івано-Франківської області до 2020 року з врахуванням практики досвіду країн Європейського Союзу.

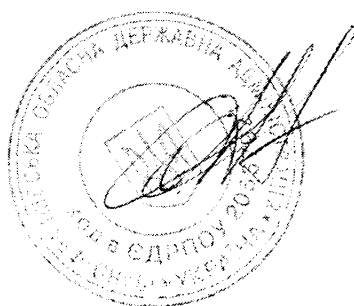
Володимир Попович активно співпрацює з департаментом будівництва, житлово-комунального господарства, містобудування та архітектури облдержадміністрації щодо практичного втілення інструментів державної муніципальної політики та інновацій регіонального розвитку

ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА ОБЛДЕРЖАДМІНІСТРАЦІЯ
Вх. № 5069/1/1-14/01-135 від 30.07.2014



Івано-Франківської області, здійсненні організаційних заходів щодо підготовки та відбору інвестиційних проектів, реалізації основних засад «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» у контексті європейської інтеграції через особисту участь у роботі семінарів, нарад, круглих столів з керівниками органів влади та місцевого самоврядування, громадськістю області.

**Заступник голови обласної
державної адміністрації**



Любомир Слободян

Івано-Франківської області, здійсненні організаційних заходів щодо підготовки та відбору інвестиційних проектів, реалізації основних засад «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» у контексті європейської інтеграції через особисту участь у роботі семінарів, нарад, круглих столів з керівниками органів влади та місцевого самоврядування, громадськістю області.

**Заступник голови обласної
державної адміністрації**



Любомир Слободян