

Політичне життя

УДК 323.21–027.21 (477)

Коваль Ю. О.

*Кандидат політичних наук, старший викладач кафедри політології
Донецького національного університету*

СПЕЦИФІКА ДОСЛІДЖЕНЬ «ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ» У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ УКРАЇНИ

Дослідження присвячено аспектам державної регуляторної політики у сфері місцевого самоврядування в Україні. Досліджується її вплив, наслідки та тенденції розвитку у контексті громадсько-політичних процесів на місцевому рівні. Проаналізовано специфіку двох моделей регуляторної політики (державної і громадської) у місцевому самоврядуванні в Україні. Зроблено висновок, що державна регуляторна політика в Україні діє в умовах системної інституціональної кризи та оформлення політичної корупції у певну систему з власними законами розвитку. Запропоновано шляхи удосконалення державної регуляторної політики у місцевому самоврядуванні в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, державна регуляторна політика, інституціональна криза, політична корупція, моделювання політичних процесів.

Проблема державного втручання у будь-яку сферу життя суспільства у всі часи викликала певний резонанс і дискусію з приводу окреслення меж й аргументації необхідності такого втручання. Мова йшла про обмеження будь-якого втручання держави у громадський сектор (ліберали), чи встановлення певних орієнтирів впливу на економіку по причині встановлення соціальних стандартів (соціалісти), або представницька роль держави (консерватори). Натомість, поява громадянського суспільства й інститутів представницької демократії (громадянські організації, комісії тощо) мали відкинути проблему державного втручання, бо за логікою ліберальних демократів держава створює всі необхідні ресурси для

реалізації інтересів громади у вигляді місцевого самоврядування [1, с. 253]. Натомість, як показала реальна практика діяльності місцевого самоврядування у світі й в Україні — проблема державного втручання отримала новий імпульс свого розвитку у вигляді регулятивної (регуляторної) політики по відношенню до місцевого самоврядування [2, с. 30]. Сутність проблеми полягає у тому, що незважаючи на державні гарантії існування місцевого самоврядування в Україні на рівні економічної та фінансової здатності воно залишається неефективним й викликає гострі соціально-політичні проблеми (стан автомобільних доріг, проблеми житла, опалення тощо) саме через незрозумілість аспектів державної регуляторної політики [3; 4, с. 73]. Саме вирішенню цього питання й присвячено наше дослідження. При цьому зауважмо, що мова не йде про повну відмову від впливу держави на регіональні процеси, оскільки це може призвести до появи сепаратизму й взагалі викликати дестабілізацію всієї політичної системи країни. У дослідженні мається на увазі встановлення теоретичних меж державної регуляторної політики в Україні та аргументація її впровадження органами місцевого самоврядування не тільки у господарському і економічному сенсі.

Предметом дослідження є місцеве самоврядування як елемент державної регуляторної політики; об'єктом виступають соціально-політичні процеси, які породжуються станом регуляторної політики в Україні.

Метою дослідження є комплексний аналіз науково-практичних аспектів державної регуляторної політики як першопричини загальної неефективності місцевого самоврядування в Україні. Задля вирішення поставленої мети необхідно: по-перше, з'ясувати специфіку усього спектру державної регуляторної політики в Україні; по-друге, визначити рівні впливу державної регуляторної політики на спроможність місцевого самоврядування самостійно вирішувати місцеві економічні та інші питання. І нарешті, по-третє, здійснити комплексний аналіз існуючих досліджень і підходів до регуляторної державної політики в Україні.

Перш за все необхідно дати визначення поняттю «державної регуляторної політики». У політологічній та юридичній науці не відбувається дискусії щодо визначення цього поняття й фахівці підходять до нього з позицій Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Закон дає наступне визначення: державна регуляторна політика це «напрямок державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними

органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання» [5, с. 28–29; 6].

Як показує здійснений нами аналіз джерельної бази, проблематика державної регуляторної політики висвітлена українськими фахівцями достатньо широко й включає в себе ряд методологічних підходів, які й формують наукову дискусію навколо цього явища. При цьому, українські фахівці дещо обмежено підходять до розуміння державної регуляторної політики й прямо не називають її засобом втручання у місцеве самоврядування (В. Горбик, Н. Мельтюхова, Г. Одинцова, В. Олуйко, Д. Тарасенко), оскільки за Законом України «Про засади державної регуляторної політики» (ст. 1) під регуляторною політикою розуміється лише господарська діяльність суб'єктів господарювання з метою «недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності» [6] (далі Закон). Тобто, норма Закону мала б знімати проблему державного втручання як актуальну прямо прописуючи це у законі. Натомість, згідно з повноваженнями місцевого самоврядування у соціально-економічній та планово-облікової діяльності з приводу ефективного ним використання місцевих природних ресурсів, державна регуляторна політика зазначає (ст. 21), що проекти місцевих органів підлягають погодженню із уповноваженим органом державної влади [5, с. 79; 6]. Саме в цьому і вбачається умова для державного втручання у місцеве самоврядування. З цього приводу, в українській науковій думці окреслено спектр проблем, а саме: аналізу правого забезпечення державного регулювання та встановленню його чітких меж (В. Крецман, В. Олійчук); організації та регуляторним аспектам територіального управління (В. Корженков, О. Літвінов, Г. Одинцова, Н. Мельтюхова); обґрунтування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування (В. Куйбіда, Н. Стаднічук); впровадження інноваційної діяльності органів місцевого самоврядування (ефективні організаційний менеджмент й основи господарської діяльності місцевого самоврядування) як системи взаємодії державного регулювання і вільної конкуренції з метою налагодження основ ринкових відносин, що ведуть до загальної стабільності держави (Д. Тарасенко); організація ресурсно-процесуальної моделі місцевого самоврядування як системи прогнозування системних криз й моделювання соціально-політичних процесів з метою «оздоровлення» всієї

системи владно-політичних відносин в Україні (В. Горбик); виявлення аспектів регуляторної політики як основи взаємодії регіонів України і Автономної Республіки Крим (О. Шапгала). При цьому, системних й комплексних підходів до впровадження основ регуляторної політики органами місцевого самоврядування й обмеження загального державного регулювання покищо не вироблено [5, с.10; 7, с. 29]. На нашу думку, причина такої ситуації криється у тому, що місцеве самоврядування в Україні розглядається переважно фахівцями з юридичних та економічних наук, що спричинило дещо спрощене уявлення про місцеве самоврядування з позицій суб'єкта владно-політичних відносин й об'єкта політичних процесів. Корінь проблеми криється у тому, що місцеве самоврядування є інститутом громадянського суспільства і виконання ним функцій щодо недопущення непомірного державного втручання та регулювання й тому мову варто вести про раціональність чи ірраціональність меж державного втручання [8, с.97]. Отже, для вирішення цього питання ми пропонуємо комплексно проаналізувати теоретико-методологічні підходи до державної регуляторної політики в Україні.

Умовно можна виділити три точки зору на впровадженні державної регуляторної політики в Україні з позицій комплексного аналізу мультидисциплінарного підходу. Тобто, ми розглядаємо державну регуляторну політику у контексті комплексу наук, які досліджують місцеве самоврядування в реаліях України. Мова йде про економічні, політичні, соціальні, та юридичні й інші науки які предметом свого дослідження ставлять господарську, економічну, соціокультурну (як елемент соціалізації) діяльність органів місцевого самоврядування й встановлюють межі повноваження та компетенції посадових осіб в організаційній, фінансовій чи політичній діяльності місцевого самоврядування в Україні. Названий підхід ми пропонуємо окреслити як державницький, оскільки тут підіймається питання взаємодії місцевого самоврядування з державними органами влади й громадянським суспільством (Н. Камінська, О. Літвінов). Другий підхід є інноваційним, представником якого виступає Д. Тарасенко. Він досліджує місцеве самоврядування з позицій системності (де місцеве самоврядування виступає відкритою системою взаємодії з підсистемами більш високої ієрархії (державною владою)), динамізму (де місцеве самоврядування є нерівноважною системою, оскільки розвивається всередині всієї системи державного апарату, й тому має обмежені вектори свого розвитку) й самоорганізації (розвиваючись одночасно у системі державної

влади місцеве самоврядування набуває нових якостей й під впливом внутрішніх і зовнішніх загроз відіграє роль стабілізатора владно-політичних відносин шляхом або відкриття громадянам доступу до влади, або розширення сфери своїх повноважень) [9, с. 20]. Регуляторна політика виступає тут з'єднуючим ланцюгом між трьома рівнями системи й формує собою одночасно відкритий доступ до влади й відносно справедливий обмін між учасниками політичного процесу. Мова йде про те, що регуляторна політика повинна виконувати не роль «актору впливу», а виступати організатором умов стабілізації ринкових відносин на принципах вільної конкуренції за умов обмеженої бюрократизації підприємницької діяльності [9, с. 35].

Дещо іншим є підхід В. Горбика, який пропонує розуміти під регуляторною політикою модель формування політичних процесів. Сутність названої ідеї полягає у побудованні соціально-політичних моделей розвитку політичних інститутів у сучасних умовах глобалізації, які потім досліджуються й аналізуються у контексті політичної реальності [10, с. 147]. При цьому, головний акцент робиться на вивченні впливу глобалізаційних та інформаційних процесів на функціональну та соціально-політичну роль місцевого самоврядування у політичній системі у контексті формування ним основ регуляторної політики. На загальному рівні моделювання відбувається на двох рівнях. На першому, теоретичному відбувається побудова когнітивних мап соціально-політичних процесів з метою створення цілісного уявлення причинно-наслідкових зв'язків між певною ситуацією й політичними рішеннями. На другому, кібернетичному або синергетичному відбувається ускладнення предмету дослідження й акцент робиться на побудові комплексних моделей ризиків, наслідків або перспектив впровадження певних рішень. Таке становище призвело до того, що регуляторна політика залишаючись незмінною у своєму юридичному оформленні має орієнтуватися на процес формування певної динаміки (господарської, ринкової, чи політичної) і тим самим має можливість завдати загальних тенденцій розвитку всієї держави [10, с. 150].

На нашу думку, регуляторна політика на вказаних засадах з однієї сторони формує певну реальність, а з іншої — її деформує. Напрямок деформації виходить виключно по лінії інноваційного підходу Д. Тарасенко, бо занадта орієнтація регуляторної політики на утворення саморозвиваючих систем викликає дестабілізацію всієї системи владно-політичних процесів. Мова йде про те, що орієнтація регуля-

торної політики виключно на умовах створення вільної конкуренції залишає поза увагою такий бюрократичний аспект як вплив корупції на конкуренцію. Іншими словами, Г. Кохан досліджуючи місцеве самоврядування з позицій системного підходу дійшов висновку, що навіть за умов створення «ідеальної моделі» регуляторної політики, вплив корупції залишається вагомим і призводить до непередбачуваних наслідків. Корінь проблеми полягає у існуванні двох систем організації владно-політичних відносин — нормального стану й деформації [11, с. 77]. Названі системи знаходяться у постійному конфлікті між собою й впливають на весь спектр політичних процесів у будь-якій державі. Коруptionsва система є віддзеркаленням системи нормального стану і активно на неї впливає шляхом впровадження певних відносин, видів діяльності й взагалі є різновидом обміну у політичних процесах [11, с.79]. На практичному рівні це означає, що державна регуляторна політика засновується лише на офіційному рівні й досліджує реальні процеси, а в умовах України, де більше 70% економіки знаходиться у тіні означає її загальну деформацію як системи [12].

Наступним фактором дестабілізації державної регулятивної політики в Україні є те, що:

— нормативно-правові акти з місцевого самоврядування створили колізію, бо за матеріально-фінансовою основою воно поряд з рухомим і не рухомим майном, доходів місцевих бюджетів, позабюджетними цільовими фондами має також стратегічні державні ресурси у вигляді корисних копалин, природних ресурсів, та інших об'єктів господарської власності, освоєння яких повністю підпорядковано державою;

— у свою чергу проектування, розрахунок та підзвітність щодо використання корисних копалин відведена місцевому самоврядуванню, а функції регулювання — повністю покладено на державу [10, с.80].

Внаслідок названого, сучасний стан державної регуляторної політики в Україні не створює умов для ефективних ринкових відносин на місцевому рівні. З однієї сторони, державна регуляторна політика спрямовує свою увагу більше на контроль господарської діяльності місцевого самоврядування. З іншої — значними залишаються впливи корупції, якої державна регуляторна політика не торкається. Наслідком названих фактів й обумовлено слабкість місцевого самоврядування як господарського інституту. Не маючи жодних ресурсів для впровадження корків щодо реалізації гарантованого державою права вільно вирішувати місцеві питання, воно активно торкається аспектів держав-

ної регуляторної політики, де будь-яка ініціатива місцевої влади щодо налагодження ефективної економічної діяльності має отримати на це дозвіл держави. Підсилює названу ситуацію також корупційна система соціально-політичних, економічних та правових процесів в Україні, яка утворила власну систему регулювання і розподілу. Й тому, в Україні сьогодні діють дві системи регулювання — перша є державною, що виконую більше контролюючу функцію, й корупційна — яка максимально наближена до реального життя, але має власні специфічні закони. Саме дослідженню впливу корупції як умов трансформації державної регуляторної політики в Україні дозволить побудувати комплексне уявлення про спектр владно-політичних відносин на місцях.

Таким чином, підсумовуючи результати дослідження можна дійти наступних висновків. По-перше, державна регуляторна політика в Україні виконує функцію контролювання й спрямовує свою діяльність на захист інтересів держави, а не місцевого самоврядування щодо створення інвестиційної привабливості певних регіонів і умов вільної конкуренції. По-друге, в Україні відчувається певний брак досліджень аспектів державної політики щодо діяльності органів місцевого самоврядування. По-третє, фахівці з місцевого самоврядування досліджуючи державну регуляторну політику в умовах України не включають до аналізу умов її ефективності аспект систематичної корупції, які побудувала у межах політичної системи України власну й вона діє за специфічними законами свого саморозвитку.

Список використаних джерел:

1. Колодій А. Політична воля, сваволя і економічний інтерес за олігархії (деякі уроки античних полісів і сучасних капіталістичних країн для української політики)//Модернізація системи державного управління: теорія та практика. Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю. Львів, 5 квітня 2013. — Т. 1. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 250–256.
2. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление. — М.: Юрист, 2006, № 7. — С. 26–32.
3. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного

- регулювання//Конституционное и муниципальное право. — 2004. - № 6. — С. 35.
4. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки. Навч. посіб. 3 — є видання, випр. — К.: Знання, 2006. — 262 с.
 5. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування: прак.посіб./Авт.колект: О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. — Д.: МОНОЛІТ, 2012. — 100 с.
 6. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». [електронний ресурс]//Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
 7. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи: монографія/В. Корженко, Г. Одинцова, Н. М. Мельтюхова та ін.; за заг. ред. проф. В. В. Корженка. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. — 216 с.
 8. Кузнецова П. Ю. Местное самоуправление как институт гражданского общества: организационно-правовое управление//Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики (входит в перечень ВАК). Тамбов: Грамота, 2012 — № 9.- Ч. 2. — С. 95–99.
 9. Тарасенко Д. Л. Місцевий інноваційний розвиток: наукове видання/Д. Л. Тарасенко. — Макіївський економ. — гуманіт. ін. т. — Донецьк: Дмитренко Л. Р. [видавник], 2011. — 232 с.
 10. Горбик В. Ідентифікація та моделювання процесів формування державної регуляторної політики в органах місцевого самоврядування.//Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. — 2009. — № 1. — С. 145–152.
 11. Кохан Г. Дослідження політичної корупції у світовій політичній науці//Сучасна українська політика. — 2009. — Випуск 18. — С. 74–83.
 12. Овсянкін Д. Коррупция в Украине. Масштаб теневой экономики в Украине достигает 45% ВВП, а взятки в стране вынуждены давать 40% населения. [електронний ресурс]//Режим доступу: <http://www.business-investor.info/journal/article-128.htm>

Стаття надійшла до редакції 28.07.2013 р.

Коваль Ю. А. Специфика исследований «государственной регуляторной политики» в местном самоуправлении Украины

Исследование посвящено аспектам государственно регулятивной политики в сфере местного самоуправления в Украине. Исследуется её влияние, последствия и тенденции развития в контексте общественно-политических процессов на местном уровне. Проанализирована специфика двух моделей регуляторной политики (государственной и общественной) в местном самоуправлении Украины. Сделан вывод, что государственная регулятивная политика в Украине действует в условиях системного институционального кризиса и оформления политической коррупции в определённую систему с собственными законами развития. Предложены пути усовершенствования государственной регулятивной политики в местном самоуправлении Украины.

Ключевые слова: *местное самоуправление, государственная регуляторная политика, институциональный кризис, политическая коррупция, моделирование политических процессов.*

Koval Y. A. Features of researches of «The state regulatory policy» in local government of Ukraine

The research is devoted to the aspects of state and regulatory policy in the sphere of the local government in Ukraine. There is an analysis of its influence, consequences and development tendencies in the context of social and political processes on the local level. The specific character of two models of regulatory policies (state and social) in the local government in Ukraine has been analyzed. It has been concluded, that state regulatory policy in Ukraine functions in conditions of system institutional crisis, and political corruption stands as a definite system with its own laws of development. There has been suggested the ways of improvement concerning state regulatory policy in local government in Ukraine.

Key words: *local government, state regulatory policy, institutional crisis, political corruption, modeling of political processes.*