

5. Реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні : проекти нормат.-прав. актів / [упоряд. О. С. Врублевський]. - К. : Ін-т громад. сусп-ва, 2009. - 80 с.

6. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / [М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн]. - К. : Асоціація міст України та громад, 2008. - 136 с.

7. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. - К. : Леста, 2009. - 128 с.

8. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. - Дніпропетровськ : Монолит, 2009. - 384 с.

9. Закон України про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів" // Уряд. кур'єр. - 2005. - 23 груд. - С. 5-13.

10. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [заг. ред. Є. В. Радченка]. - К. : Факт, 2003. - 258 с.

11. Миколаїв Ю. Місцеві ради змінять формат? / Ю. Миколаїв // Віче. - 2009. - № 21. - С. 49.

12. Малиновський В. Трансформація адміністративно-територіального устрою України : проблеми і перспективи / В. Малиновський // Зб. наук. праць УАДУ : у 2 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. II. - С. 211-218; Малиновський В. Адміністративно-територіальна реформа - визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / В. Малиновський // Вісн. НАДУ. - 2006. - № 2. - С. 347-353.

Олександр Слобожан,

аспірант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ

Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект

У статті здійснено ретроспективний аналіз державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування на предмет її дієвості, використовуючи зарубіжний досвід аналізу публічної політики.

Ключові слова: державна політика, політико-адміністративна програма, політико-адміністративна структура, продукт політики, елемент політики.

In the article the retrospective analysis of public policy is carried out in the field of reformation of local self-government for the purpose its effectiveness, utilizing foreign experience of analysis of public policy.

Key words: public policy, political and administrative program, political and administrative structure, product of policy, element of policy.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Формування системи місцевого само-

врядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної української державності. Цей процес триває та характеризується високим рівнем суперечливості з точки зору сутності та формалізації відносин. Політичні діячі, науковці, практики, муніципальна громадськість здебільшого (це показали дискусії на Всеукраїнських муніципальних слуханнях та різноманітні аналітичні доповіді) оцінюють сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні як такий, що не відповідає демократичним принципам організації влади і стримує соціально-економічний розвиток територіальних громад, становлення місцевої демократії [3; 4; 6; 9]. І хоча з самого початку в українському політикумі та науковому середовищі було досягнуто консенсусу в питанні необхідності реформування місцевого самоврядування, але й досі не розроблено концептуальних засад державної політики в цій сфері, а всі напрацювання мають фрагментарний, безсистемний характер і спрямовані на розв'язання тактичних проблем. У цій ситуації першочерговим завданням є проведення ретроспективного аналізу державної політики з метою формування адекватної стратегії розвитку місцевого самоврядування на майбутнє.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання удосконалення системи місцевого самоврядування та муніципального управління знайшли достатнє теоретичне обґрунтування в працях вітчизняних науковців В.Бакуменка, В.Князева, В.Вакуленка, А.Ткачука, В.Куйбіди, О.Бабінової, В.Борденюка, С.Серьогіна, М.Пухтинського, В.Рубцова, О.Молодцова, Ю.Тодики, П.Любченко, В.Кравченка, М.Пітцика, О.Батанова, В.Кампо, І.Козюри, В.Полтавець, О.Бойко-Бойчука, Р.Шинкаренка, Т.Бровка, О.Лазора, О.Лазор, В.Пархоменка та інших. Усі вони одноставні в тому, що основою цього розвитку має бути відповідна ефективна нормативно-правова база. У свою чергу, питання теоретичних засад державної політики, методології її аналізу та механізмів впровадження, оцінювання результатів і наслідків виконання державно-управлінських рішень знайшли своє відображення в роботах Л.Пала, Дж.Андерсона, В.Ребкала, В.Тертички, О.Кілієвича, О.Валевського тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, що їм присвячується стаття. Можна констатувати, що на сьогодні в Україні накопичений великий досвід спеціалізованих досліджень з окремих проблем розвитку місцевого самоврядування, в стадії формування перебуває вітчизняна теорія та методологія, муніципальнознавчий категоріально-понятійний апарат. Однак здійснення ґрунтовного ретроспективного аналізу державної політики у сфері місцевого самоврядування, періодизації нормативно-правового забезпечення системи місцевого самоврядування України за допомогою інструментарію аналізу державної політики ще потребує уваги науковців.

Формулювання мети та завдань статті. Не претендуючи на повне охоплення теми, автор ставив собі за мету здійснити ретроспективний аналіз

державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування на предмет її дієвості, використовуючи зарубіжний досвід аналітики. Для досягнення мети було поставлено такі завдання: визначити сутність державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування, ті характерні риси та основні елементи, що забезпечують її дієвість; проаналізувати нормативно-правову базу в цій сфері в частині наявності необхідних елементів.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів. Для визначення сутності державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування необхідно подати визначення "державної політики". Існує широкий набір її визначень, але в більшості з них наголошується на цілях, намірах, завданнях та засобах. На нашу думку, оптимальним є запропоноване В.Тертичкою: "Державна політика - це відносно стабільна, організована й цілеспрямована: діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства" [8, с. 82-83]. За Л.Палом зміст будь-якої державної політики можна звести до трьох елементів: визначення проблеми, завдань та знарядь. Так, розроблення політики щодо місцевого самоврядування спочатку залежить від визнання та визначення суспільної проблеми в цій сфері. На нашу думку, це відсутність дієвої (ефективної/результативної) системи управління територіями. Визначення проблеми тісно пов'язане з цілями політики, які, у свою чергу, виділяють завдання та засоби їх досягнення. Якщо визначення проблеми має бути прописане в певній концепції щодо реформування місцевого самоврядування, то цілі і завдання політики реформування прописуються в законах та нормативно-правових актах. Знаряддя - це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя [5, с. 28-36].

Спираючись на вищенаведене, визначимо сутність державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування - це відносно стабільна, організована, цілеспрямована діяльність органів державного та муніципального управління з метою побудови моделі дієвого місцевого самоврядування, адекватного потребам територіальних громад зокрема та суспільства в цілому. Користуючись типологією державної політики за критерієм масштабу та цілей (Дж.Андерсон), ми відносимо політику у сфері реформування місцевого самоврядування до процедурного типу політики, що стосується питань, які мають вирішуватися, і суб'єктів вирішення, містить закони щодо створення певних органів, визначення їх юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати для реалізації своїх компетенцій, забезпечення відповідного контролю за їх діяльністю [1, р. 12-36].

Для визначення основних елементів дієвої державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування використаємо методологію аналізу публічної політики, запропоновану швейцарськими дослідниками Пітером

Кньопфелем, Коріном Ларю, Фредеріком Вароном. У своїх науково-практичних розробках автори виходять з побудови залежностей продуктів державної політики, таких як: 1) політичне визначення суспільної проблеми (концепція, рекомендація); 2) наявність або можливість розробки політико-адміністративної програми (закон); 3) політико-адміністративна структура (вертикально-горизонтальні ланцюги з органів державного та муніципального управління), що передбачає визначення дійових осіб (стейкхолдерів) та інституційні норми, що впливають на їх діяльність (спеціалізовані, галузеві закони); 4) наявність плану дій або його розробка (державні цільові програми); 5) акти з впровадження (накази, інструкції, методики, розпорядчі документи локального характеру), що передбачені чинним законом та відповідають політико-адміністративній програмі; 6) оцінка наслідків політики (ведення статистики та моніторинг, адміністративний та фінансовий аудит) [2].

На нашу думку, основними елементами дієвої державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування мають бути: 1) наявність розробленої концепції організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, де визначено критерії дієвого місцевого самоврядування та шляхи їх досягнення; 2) пакет законів та нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в територіях, визначають їх компетенції та взаємодію, порядок вирішення спорів між ними; 3) нормативно-правова база ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, передусім механізми об'рахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків та перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування залежно від суми коштів, що формуються на їх території, та необхідних видатків для забезпечення приблизно однакового рівня життя в різних регіонах країни; 4) існування в структурі державної виконавчої влади органу, який опікувався б проблемами місцевого самоврядування і допомагав би цим органам у розв'язанні складних проблем, особливо в частині фінансування цільових програм, або виконання державних функцій, переданих місцевому самоврядуванню; 5) формалізований алгоритм прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, з обов'язковим залученням представників об'єднань органів місцевого самоврядування і враховування їх інтересів; 6) розроблена система моніторингу політики у сфері місцевого самоврядування.

Проаналізуємо, чи були наявні такі елементи в державній політиці у сфері реформування місцевого самоврядування з початку його законодавчого оформлення до цього часу. Початок процесу створення й постійного вдосконалення правової бази місцевого самоврядування в Україні розпочинається з прийняття Закону УРСР "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування". Місцеве самоврядування було

визнане на законодавчому рівні, хоча і зводилося за своїм змістом до "територіальної самоорганізації громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази" [7, с. 301]. Отже, прийняття цього Закону відбулося без концептуального визначення проблем розвитку місцевого самоврядування, оскільки цьому не передувало політичне визначення суспільної проблеми. У 1992 р. було запроваджено інститут представника Президента - на основі виконавчих комітетів рад областей, районів і міст Києва й Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Класичне самоврядування залишилось лише на рівні населених пунктів. Оскільки дуалізм послаблював ради як органи місцевого самоврядування і порушував вертикаль виконавчої влади, 26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція Закону "Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" під назвою "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування" [7, с. 301]. На нашу думку, фактично відбулася зміна цілей та завдань державної політики на цьому етапі. Місцеве самоврядування визначалося як "територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази" [7, с. 301].

Отже, на цих перших трьох етапах відбулося випробовування різних моделей територіальної організації публічної влади у зв'язку з появою нових суб'єктів впливу на впровадження державної політики в цій сфері. Однак знову не відбулося політичного визначення суспільної проблеми та концептуального оформлення її вирішення (на той час в Україні продовжувала діяти Конституція УРСР 1978 р.). На цьому етапі з'являється ще один важливий елемент державної політики, що наявний і донині, - науково-методичні, консультативні та координуючі установи дорадчого характеру.

Починаючи з 1994 р. відпрацьовуються підходи до сучасного конституційного бачення системи місцевого самоврядування, тобто знову відбувається докорінна зміна цілей та завдань державної політики, але вже шляхом політичного визначення суспільної проблеми та її концептуального оформлення. Від двоїстої природи рад відмовилися остаточно, за Законом України "Про формування місцевих органів влади і самоврядування" ради всіх рівнів оголошувалися органами місцевого самоврядування (ст. 1); голови рад (виняток районні у містах) обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і очолювали виконавчі комітети за посадою (ст. 3); скасовувався інститут представника Президента - повноваження місцевих державних адміністрацій передавалися головам і виконавчим комітетам відповід-

них Рад (ст. 8) [7, с. 301-302]. У цей період інтенсивно йшов пошук системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування, адекватної реаліям української державності. Компромісу було досягнуто в конституційному договорі - скасовано на рівні районів і областей виконавчі комітети рад, запроваджено місцеві державні адміністрації (функції державної влади та виконкомів). На нашу думку, саме на цьому етапі відбулося первинне узгодження груп впливу щодо впровадження політики реформування місцевого самоврядування.

Наступний етап розпочався після прийняття Конституції України, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування, започаткування адміністративної реформи. Політичне визначення суспільної проблеми зводилося до наближення системи місцевого самоврядування до європейських стандартів. Однак, як і в минулі роки, не було визначено індикаторів дієвості місцевого самоврядування, їх концептуального закріплення й процедури впровадження, процес здійснювався безсистемно та непослідовно. На сьогодні у правовому полі України нараховується понад 3 тис. нормативно-правових актів, в яких згадується термін "місцеве самоврядування", а 700 законів пов'язані із цією сферою. Для того щоб навести в цій сфері порядок, було видано кілька нормативно-правових документів щодо законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, що мають концептуальний характер [6]. Однак ця мета й досі не досягнута. Головними досягненнями цього етапу є законодавче визначення основних принципів місцевого самоврядування: організаційна, правова, фінансова, майнова (економічна) самостійність місцевого самоврядування в особі територіальних громад, органів місцевого самоврядування. В законодавстві та на практиці частково реалізуються дві перших засади. Про законодавчо прописаний, а тим паче практично реалізований механізм забезпечення фінансової і майнової самостійності говорити ще зарано, тобто й досі відсутній один із найважливіших елементів дієвої державної політики в цій сфері.

Отже, на цьому етапі було вибудовано систему елементів дієвої державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування від політичного визначення суспільної проблеми (хоча й неповне) до розробки актів із впровадження (стратегії, концепції реформування законодавчої бази), що відповідають політико-адміністративній програмі. У структурі державної виконавчої влади визначено орган (Міністерство регіонального розвитку та будівництва), який відповідає за розробку плану дій та актів з впровадження політики, на який покладено контроль за його виконанням відповідно до політико-адміністративної програми.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Аналіз законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування дає підстави зробити такі висновки:

1. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні відбувається еволюційним шляхом від традиційно-галузевої ("прорадянської") до системно-функціонально-цільової моделі (наближеної до європейських стандартів). Перша модель спрямована не на територіальну громаду як певну спільноту мешканців самоврядних одиниць, а на органи та їх повноваження: виключні, власні, делеговані. Друга модель передбачає формування нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування із визначенням статусу кожного елемента цієї системи, передусім, територіальної громади; розведення функцій, а потім повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, а також розмежування повноважень між цими органами та відповідними органами державної виконавчої влади щодо надання населенню адміністративних послуг. У цій моделі велика увага приділяється основам організаційної, правової, фінансово-майнової самостійності територіальних громад та впровадженні засад "статутного права".

2. З початку реформування місцевого самоврядування не було дотримано взаємозв'язку продуктів державної політики. Реформування розпочалося без політичного визначення суспільної проблеми та концептуального оформлення її вирішення, впровадження політики. Це призводило до постійних змін цілей політики через трансформацію законодавства (політико-адміністративних програм).

3. На жодному з етапів не було визначено індикатори дієвості місцевого самоврядування, що призводило до невідповідності політико-адміністративних програм політико-адміністративним структурам. Не були чітко визначені учасники впровадження політики та адекватні інституційні норми, що регламентують їх діяльність (спеціалізовані, галузеві закони). Така невизначеність і досі є причиною інституційних конфліктів, боротьби компетенцій.

4. Відсутність системи оцінки наслідків політики не дає можливості коригування політики без зміни її цілей, наслідком чого є ускладнення з реалізації планів дій політики (державні цільові програми, стратегії, концепції) та зниження якості (або нівеляція) актів з впровадження.

5. Ситуація незавершеності переходу до системно-функціонально-цільової моделі місцевого самоврядування за умови збереження наявних прогалин у виробленні та впровадженні державної політики в цій сфері може негативно впливати на концентрацію державно-владного впливу в напрямі вирішення проблем розвитку територіальних громад та суспільства в цілому.

Подальшого наукового дослідження потребує аналіз нормативно-правової бази у сфері місцевого самоврядування на предмет визначення індикаторів дієвості, удосконалення системи моніторингу в цій сфері.

Список використаних джерел

1. *Anderson J. E. Public Policy-making: An Introduction / J. E. Anderson. - Boston : Houghton Mifflin Company, 1997. - 351 p.*

2. *Knoepfel P.* Analyse et pilotage des politiques publiques / P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone. - Genève : AOQ, 2001. - 321 p.

3. *Кравченко В.* Проблеми та перспективи розвитку законодавства про місцеве самоврядування / В. Кравченко // Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Офіційний сайт. - Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8slyhanna_zbirn_innovac_statta_vkravchenko.doc

4. *Кушнір М.* Стан нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / М. Кушнір // Нац. ін-т стратег. дослідж. Офіційний сайт. - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/25.htm>

5. *Пал Л. А.* Аналіз державної політики / П. А. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб. - К. : Основи, 1999. - 422 с.

6. *Пухтинський М.* Проблеми поступу місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Офіційний сайт. - Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002_zbirnik_samost_mv_stattaryhtinsk.doc

7. *Слобожан О.* Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект / О. Слобожан // Матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф. "Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації" (31 жовт. 2008 р., м. Одеса) : у 2 ч. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Ч. 2. - С. 300-303.

8. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : монографія / В. Тертичка. - К. : Основи, 2002. - 750 с.

9. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2008. - 744 с.