

УДК 35

Ретроспективний аналіз формування державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування

О.В. СЛОБОЖАН

Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ, Україна

Авторське резюме

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.

Retrospective analysis of public policy in the field of local governance

O.V. SLOBOZHAN

Higher school of public administration of the National academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine

Abstract

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.

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

Постановка проблеми. Формування системи місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної української державності. Процес його становлення триває та характеризується високим рівнем суперечливості з точки зору сутності та формалізації відносин. Політичні діячі, науковці, практики, муніципальна громадськість у переважній більшості (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 [4; 5; 8]. І хоча з самого початку в українському політикумі

та науковому середовищі було досягнуто консенсусу у питанні необхідності реформування місцевого самоврядування, але й досі не розроблено концептуальних засад державної політики в цій сфері, а всі напрацювання носять фрагментарний, несистемний характер і спрямовані на вирішення тактичних проблем. У цій ситуації першочерговим завданням є проведення ретроспективного аналізу державної політики з метою формування адекватної стратегії розвитку місцевого самоврядування на майбутнє.

Аналіз досліджень і публікацій свідчить, що питання вдосконалення 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. Борде-

© О.В. Слобожан, 2015

нюка, С. Серьогіної, 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. Всі вони одностайні в тому, що основою цього розвитку має бути відповідна ефективна нормативно-правова база. В 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 невіршених раніше частин загальної проблеми, що їм присвячується стаття. Можна констатувати, що на сьогодні в Україні накопичено великий досвід спеціалізованих досліджень з окремих проблем розвитку місцевого самоврядування, в стадії формування перебувають вітчизняна теорія та методологія, муніципальнознавчий категоріально-понятійний апарат. Однак здійснення ґрунтовного ретроспективного аналізу державної політики в сфері місцевого самоврядування, періодизації нормативно-правового забезпечення системи місцевого самоврядування України за допомогою інструментарію аналізу державної політики ще потребує уваги науковців.

Мета дослідження. 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 наступні завдання: визначити сутність державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування, її характерні риси та основні елементи, що забезпечують її дієвість; проаналізувати нормативно-правову базу у цій сфері на предмет наявності необхідних елементів.

Виклад основного матеріалу. Для

визначення сутності державної політики в сфері реформування місцевого самоврядування необхідно подати визначення «державної політики». Існує широкий набір визначень державної політики, 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» [10, 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 в свою чергу визначають 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 у законах та нормативно-правових актах. Знаряддя – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя [6, с. 28-36]. Спираючись на вищенаведене, визначимо сутність державної політики в 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. Андерсоном) ми відносимо політику в сфері реформування місцевого самоврядування до процедурного типу політики, що стосується питань, які ма-

ють вирішуватися і суб'єктів вирішення – містить закони щодо створення певних органів, визначення їхньої 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 в сфері реформування місцевого самоврядування використаємо методологію аналізу публічної політики запропоновану швейцарськими дослідниками Пітером Кньофелем, Коріном Ларю, Фредеріком Вароном. У своїх науково-практичних розробках автори відштовхуються від 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 в 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, визна-

чають їх компетенції та взаємодію, порядок вирішення спорів між ними; 3. нормативно-правова база ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, в першу чергу, механізми обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків та перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування в залежності 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 в сфері місцевого самоврядування.

Проаналізуємо чи були наявні такі елементи в державній політиці в 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» [9, 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 тільки на рівні населених пунктів. Оскільки дуалізм послаблював ради як органи місцевого самоврядування і порушував вертикаль виконавчої влади, то 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» [10, 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» [10, с. 301].

Отже, на цих перших трьох етапах відбулося випробування 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 року). 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 оста-

точно, 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 відповідних Рад (ст.8) [10, с. 301-302].

В цей період інтенсивно йшов пошук системи місцевих органів державної влади та моделі місцевого самоврядування адекватної реаліям української державності. Компромісу було досягнуто у 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, започаткуванні 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 три тисячі 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 декілька нормативно-правових документів щодо законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, що носять концептуальний характер

[8]. 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 з найважливіших елементів дієвої державної політики в цій сфері. Отже, на цьому етапі було вбудовано систему елементів дієвої державної політики в сфері реформування місцевого самоврядування від політичного визначення суспільної проблеми (хоча й неповне) до розробки актів з впровадження (стратегії, концепції реформування законодавчої бази), що відповідають політико-адміністративній програмі. В 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 у відповідності до політико-адміністративної програми.

З моменту схвалення Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3] розпочався новий етап формування державної політики у сфері місцевого самоврядування. Для реалізації положень Концепції Урядом було затверджено відповідний план заходів [7]. Аналіз цих документів показує, що, як і в попередні часи, не було дотримано взаємозв'язку продуктів державної політики. Оскільки не було визначено індикаторів дієвості та системи моніторингу пропонованих заходів державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування.

Висновки. 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 вже 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 розпочиналося 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 етапі не було визначено індикатори дієвості місцевого самоврядування, що призводило до невідповідності політико-адміністративних програм до політико-адміністративних структур. Не були чітко визначені учасники впровадження політики та адекватні інституційні норми, що впливають і 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 реалі-

зації 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 при збереженні існуючих прогалин у виробленні та впровадженні державної політики в цій сфері може негативно впли-

вати на концентрацію державновладного впливу в напрямку вирішення проблем розвитку територіальних громад та суспільства в цілому.

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

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Anderson J.E. Public Policy-making: An Introduction. – Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. – 351 p.
2. Knoepfel P., Larrue C., Varone F. Analyse et pilotage des politiques publiques. – Geneve: AOQ, 2001. – 321 p.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (розпорядження Кабінету Міністрів України №333-р від 01.04.2014 року) // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
4. Кравченко В. Проблеми та перспективи розвитку законодавства про місцеве самоврядування [Електрон. ресурс] // Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Офіційний сайт. - Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8slyhanna_zbirn_innovac_statta_vkravchenko.doc
5. Кушнір М. Стан нормативно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні [Електрон. ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень. Офіційний сайт. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/25.htm>
6. Пал Л.А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. – К.: Основи, 1999. – 422 с.
7. План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження Кабінету Міністрів України №591-р від 18.06.2014 року) // <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>
8. Пухтинський М. Проблеми поступу місцевого самоврядування [Електрон. ресурс] // Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України. Офіційний сайт. - Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002_zbirnik_samost_mv_stattapyhtinsk.doc
9. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект // Матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (31 жовтня 2008 р., м. Одеса): У 2 ч. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. - 398 с. – Ч.2. – С.300-303.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. – К.: Основи, 2002. – 750 с.

REFERENCES:

1. Anderson J.E. Public Policy-making: An Introduction. – Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. – 351 p.
2. Knoepfel P., Larrue C., Varone F. Analyse et pilotage des politiques publiques. – Gen ve: AOQ, 2001. – 321 p.
3. Kontseptsiya reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady (rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 333-r vid 01.04.2014 roku) (The concept of local government reform and territorial organization of government (Cabinet of Ministers of Ukraine №333-r dated 01.04.2014 year)). Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
4. Kravchenko V. Problemy ta perspektyvy rozvytku zakonodavstva pro mistseve samovryaduvannya (Problems and prospects of legislation on local government). *Fond spryyannya mistsevomu samovryaduvannya Ukrayiny. Ofitsiyyny sayt.* - Access: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/8slyhanna_zbirn_innovac_statta_vkravchenko.doc
5. Kushnir M. Stan normatyvno-pravovoho zabezpechennya mistsevoho samovryaduvannya v Ukrayini (State regulatory support local authorities in Ukraine). *Natsional'nyy instytut stratehichnykh doslidzhen'. Ofitsiyyny sayt.* - Access: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/april08/25.htm>



6. *Pal L.A.* Analiz derzhavnoyi polityky (Public Policy Analysis). K.: *Osnovy*, 1999. – 422 p.
7. Plan zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukrayini (rozporядzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 591-r vid 18.06.2014 roku) (Plan Measures of the reform of local government and territorial organization of power in Ukraine (CMU Ukraine №591-r of 06.18.2014 year)). Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>
8. *Pukhtyns'kyi M.* Problemy postupu mistsevoho samovryaduvannya (Problems progress of local government). *Fond spryyannya mistsevomu samovryaduvannyu Ukrayiny. Ofitsiynyy sayt.* - Access: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2002_zbirnik_samost_mvstattapyhtinsk.doc
9. *Slobozhan O.* Derzhavna polityka u sferi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya: istoryko-pravovyy aspekt (The state policy in the sphere of local government reform: historical and legal aspects). *Materialy shchorichnoyi mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi «Stratehiya rehional'noho rozvytku: formuvannya ta mekhanizmy realizatsiyi» (31 zhovtnya 2008 r., m. Odesa): U 2 ch.* – Odesa: *ORIDU NADU*, 2008. - 398 p. – P.2. – P.300-303.
10. *Tertychka V.* Derzhavna polityka: analiz ta zdiysnennya v Ukrayini (Public policy analysis and implementation in Ukraine). – K.: *Osnovy*, 2002. – 750 p.

Слобожан Олександр Володимирович – кандидат наук з державного управління
Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної
академії державного управління при Президентові України
Адреса: 03057, м. Київ, вул. Ежена Поттьє, 20

Slobozhan Oleksandr Volodymyrovych – PhD in public administration
Higher school of public administration of the National academy for public administration
under the President of Ukraine
Address: 20, Ezhena Pottier Str., Kyiv, 03057, Ukraine