

Володимир ПОПОВИЧ

Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу

## МОДЕЛІ ТА ТИПИ ДЕРЖАВНОЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядаються особливості двох моделей державної муніципальної політики, які формуються залежно від співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави з місцевим самоврядуванням; розкриваються основні її типи, які розрізняються залежно від спрямованості на стабілізацію, модернізацію чи розвиток місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** державна муніципальна політика, законодавча регламентація, адміністративна регламентація, моделі державної муніципальної політики, типи державної муніципальної політики.

**Владимир Попович. Модели и типы государственной муниципальной политики**

Рассматриваются особенности двух моделей государственной муниципальной политики, которые формируются в зависимости от соотношения законодательной и административной регламентации отношений государства с местным самоуправлением; раскрываются основные ее типы, которые различаются в зависимости от направленности на стабилизацию, модернизацию или развитие местного самоуправления.

**Ключевые слова:** государственная муниципальная политика, законодательная регламентация, административная регламентация, модели государственной муниципальной политики, типы государственной муниципальной политики.

**Volodymyr Popovych. Models and types of the state municipal policy**

The features of two models of state municipal policy, which are formed depending on the ratio of the legislative and administrative regulation of the state's relations with local government are considered; reveals its main types, which differ depending on the orientation of the stabilization, modernization or development of local government.

**Key words:** state and municipal policy, legal regulation, administrative regulation, the model of state municipal policy, types of state municipal policy.

Законодавча та адміністративна регламентація відносин держави і місцевого самоврядування мають перебувати в діалектичній єдності, яка може бути забезпечена на основі розумного для певних інституціональних умов балансу. Забезпечення такого балансу сприяє побудові ідеальної моделі реалізації державної муніципальної політики. У різних країнах намагання досягти

балансу повноважень реалізується в межах двох основних моделей місцевого самоврядування чи їх комбінацій, у яких відтворюються принципи внутрішньої організації, функціонування, певні властивості, ознаки та характеристики системи взаємодії різних рівнів публічної влади.

Проблематиці моделювання й типологізації державної муніципальної політики у зв'язку з особливостями континентальної та англосаксонської систем дослідники не приділяли достатньої уваги. Такий зв'язок обумовлений різним співвідношенням законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави з місцевим самоврядуванням. 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. Це твердження базується на розумінні того, що в різних моделях місцевого самоврядування централізація і децентралізація розглядаються не як протилежні тенденції суспільно-політичного процесу, а 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.

Проблематика державної муніципальної політики тісно переплітається з дослідженнями місцевого самоврядування, які проводили, зокрема, такі вчені: М. Баймуратов, О. Батанов, В. Бордениук, І. Дробуш, В. Кампо, А. Коваленко, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Орзіх, О. Пастернак, В. Погорілко, М. Пухтинський, Ю. Тодика, О. Фрицький, В. Шаповал, Г. Падалка, Ю. Наврузов, О. Яковенко та ін. У цих дослідженнях порушено величезний пласт питань, які так чи інакше пов'язані з розвитком місцевого самоврядування, локальної демократії та громадянського суспільства. Проте перелічені дослідники не ставили перед собою завдання дослідити моделі й типи державної муніципальної політики, які формуються, по-перше, відповідно до співвідношення законодавчої та адміністративної регламентації відносин держави і місцевого самоврядування, по-друге, відповідно до завдань, які мають бути вирішені за рахунок реалізації цієї політики. З'ясування цього питання потрібно для чіткого розуміння та вдосконалення інституціонального механізму та процесу реалізації політики.

Мета статті – дослідити існуючі моделі муніципальної політики з метою вибору найбільш актуальної для України.

Яскравим прикладом континентальної моделі державної

муніципальної політики, яку інакше можна назвати моделлю адміністративного регулювання, є організація взаємодії різних рівнів публічного управління в Австрії, конституція якої не тільки детально регулює структуру органів місцевого управління, але й повноваження окремих посадових осіб, умови і сфери делегування бургомістром своїх повноважень іншим посадовим особам тощо. Надання переваги адміністративній регламентації в континентальних європейських державах відображено стійкій тенденції муніципального права до кодифікування: законодавчою основою місцевого управління є або класичний кодекс, або загальний закон, що системно врегульовує організацію місцевого управління (наприклад, муніципальний закон 1976 р. у Фінляндії, комунальний закон 1927 р. в Бельгії, положення про общини 1955 р. німецької землі Баден-Вюртемберг та ін.).

Альтернативою наведеній вище моделі є модель автономних повноважень, або англосаксонська, яка діє, зокрема, у США, де функціонування місцевого управління регулюється лише самими штатами, а не центральною владою. Англосаксонські країни вважають за краще видавати окремі закони та інші акти, пов'язані з регулюванням якогось одного аспекту діяльності муніципалітетів. У результаті загальний статус місцевих органів формується на основі багатьох нормативних актів, кожний із яких регулює певне коло повноважень, наприклад, питання фінансового забезпечення або формування організаційних структур тощо. В останнє десятиліття багато англосаксонських країн прагнуть також кодифікувати своє муніципальне право (Ірландія, деякі штати США), проте вони ще далекі від того, щоб остаточно перейти від характерних для англосаксонського права консолідованих актів до справжніх кодексів французького зразка [3, с. 18 – 19].

Ці дві моделі адміністративного регулювання та автономних повноважень мають як переваги, так і вади. За ідеальних 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 сектору. Модель адміністративного регулювання спроможна збільшувати ефективність державного управління та місцевого самоврядування в короткостроковому періоді, але вона обмежує її зростання в довгостроковому періоді [6, с. 101].

У моделі автономних повноважень є також обмеження. Перше

обмеження полягає в неможливості на законодавчому рівні тотально охопити всі питання взаємодії держави та місцевого самоврядування. Навіть найскрупльозніший розподіл повноважень та відповідальності не зможе повністю усунути потребу в додатковій координації діяльності рівнів влади, оскільки окремі сегменти та процеси державного і самоврядного секторів тісно пов'язані між собою. Це спричиняє перетинання 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 [8, с. 126 – 148]. Описана вище ситуація підтверджує, що неможливо абсолютно формалізувати відносини між рівнями влади за будь-якої моделі взаємодії влад. Це означає, зокрема, що й у подальшій перспективі актуальним елементом державної муніципальної політики залишиться контроль та проведення адміністративного аудиту [1; 7].

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 мають вади, які продукують проблему поєднання двох взаємопов'язаних завдань – розвиток автономії місцевого самоврядування та забезпечення ефективної координації спільних дій державної та самоврядної влад. Зрозуміло, що ця проблема має бути взята до уваги під час формування державної муніципальної політики в Україні. При цьому ми маємо враховувати, що 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 звернутися до досвіду західноєвропейських країн з континентальною моделлю місцевого самоврядування, де вона виявилась достатньо ефективною, оскільки її інституціональна практика базується на помірній регламентації, на довірі між суб'єктами влади різних рівнів, а не на жорсткому адміністративному примусі.

За будь-якої моделі, залежно від завдань, державна муніципальна політика може мати, на наш погляд, такі основні типи: політика стабілізації; політика модернізації; політика розвитку.

*Державна муніципальна політика стабілізації* полягає в 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, які виникли у зв'язку з утворенням незалежної України та створенням інституту місцевого самоврядування, відмінного від радянської моделі. Незважаючи 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.

Унаслідок цього місцеве самоврядування подекуди фактично не виконує конструктивні функції залучення громад до політичних процесів державного будівництва, не формує середовище «цивілізованих» партійних вертикалей за віссю «центр – регіони», не слугує інструментом досягнення політичної стабільності в країні. Органи місцевого самоврядування втрачають своє природне призначення вирішувати проблеми місцевого значення. Для виправлення цієї ситуації необхідна політика стабілізації, результати якої мають стати основою для переходу до політики модернізації.

*Державна муніципальна політика модернізації.* Зміст такої політики визначається поняттям модернізації. 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. Модернізацію в суспільствознавстві, як правило, розуміють як складну сукупність економічних, соціальних, культурних, політичних змін, які відбуваються в суспільстві у зв'язку з процесом індустріалізації, опануванням науково-технічних досягнень. 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; впливовим і численним «середнім» класом у системі соціальної стратифікації; значним впливом чинників «громадянського суспільства» в політичному житті тощо. Ті суспільства чи країни, які не

відповідають цим умовам, належать або до традиційних, або до перехідних. Еталонами розвиненості, модернізованості вважаються західні країни, тому саму теорію модернізації нерідко називають також теорією вестернізації. 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. Стрижнем усіх змін є науково-технічний та технологічний процеси, які визначають необхідність та умови відповідних змін і в інших сферах. Модернізацію не слід сприймати тільки як стійкий рух уперед. Оскільки зміни відбуваються нерівномірно, тому невідворотним є конфлікт між силами традиції та модернізації. Процеси модернізації мають глобальний, прогресивний та необоротний характер, адже в довготривалій перспективі нововведення сприяють поліпшенню як матеріальної, так і соціокультурної сфер людського буття [4].

Модернізація місцевого самоврядування підпадає, головним чином, під визначення політичної модернізації як процесу формування самоврядних інституцій у 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, а саме: соціальною модернізацією – формування відкритого суспільства; культурною модернізацією – поліпшення та вдосконалення умов для розвитку людини як індивідуальної особистості.

Зважаючи на вищевикладене позиції, ми можемо стверджувати, що суть державної муніципальної політики модернізації в Україні полягає в оновленні діючої системи місцевого самоврядування відповідно до стандартів, визнаних світовою спільнотою як найвищий зразок організації системи місцевого самоврядування. Як ми знаємо, ці стандарти містяться в 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» [5, с. 15].

*Державна муніципальна політика розвитку.* Розвиток, як правило, розуміють як особливий тип невідворотних, поступальних, цілеспрямованих змін складних системних об'єктів, які призводять

до їх структурного та функціонального оновлення, поліпшення, зростання, удосконалення, перетворення у якісно новий стан. Вітчизняні науковці виділяють 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 вдосконалення будь-якої соціальної, політичної, економічної чи іншої системи. У цьому випадку зміни можуть класифікуватися, по-перше, як модернізація (удосконалення відповідно до нових, зростаючих вимог і потреб або осучаснення), по-друге, як реформування (поступове цілеспрямоване поліпшення, нововведення в системі місцевого самоврядування), по-третє, як трансформація (усвідомлені, очікувані перетворення, поступові якісні зміни 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, досить швидкі якісні зміни, що здійснюються на основі раціонального осмислення суспільного життя. Відповідно до запропонованого розуміння цього типу розвитку, на наш погляд, 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 сенсі 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, у тому, що всі його органи, незалежно від місця розташування та масштабів діяльності, діють однаково ефективно в межах визначених повноважень.

Підсумовуючи дослідження проблеми, пов'язаної з моделями та основними типами державної муніципальної політики, ми можемо стверджувати, що співвідношення змісту й обсягів законодавчої та адміністративної регламентації впливає на особливості державної муніципальної політики, яка може розроблятися відповідно до двох основних моделей місцевого самоврядування – континентальної та англосаксонської. У рамках кожної з них реалізується 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. Згідно з проведеними дослідженнями сьогодні для України найбільш актуальною є політика стабілізації, результати якої мають стати основою для послідовної політики модернізації в майбутньому, тобто приведення функціонування місцевого самоврядування до норм Європейської хартії місцевого самоврядування. На наш погляд, дотримання логіки послідовності є обов'язковою умовою. Постановка питання про державну муніципальну політику розвитку, у вищезазначеному сенсі, поки що є передчасною.

### Список використаних джерел

1. Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко, Р. М. Рудницька, О. М. Чемерис. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2003. – 207 с.
2. **Енциклопедія** державного управління : у 8 т. / наук. ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. ред. колегія : В. М. Князев (співголова) [та ін.]. – 2011. – 748 с.
3. **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. : Магістр, 2009. – 299 с.
4. **Крюков О. І.** Сутність політичної модернізації як суспільного явища / О. І. Крюков // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html).
5. **Модернізація** України. Визначення пріоритетів реформ. Проект до обговорення. – К., 2009. – 123 с.
6. **Нечаев В. Д.** Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму эффективной децентрализации / В. Д. Нечаев // Полит. исследования. – 2005. – № 3. – С. 92 – 101.
7. **Рубцов В. П.** Индикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.
8. **Сушинський О. І.** Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : Афіша, 2003. – 167 с.

### List of references

1. **Audyt** administratyvnoi diialnosti : navch. posib. / A. O. Chemerys, M. D. Lesechko, R. M. Rudnytska, O. M. Chemerys. – L. : LRIDU UADU, 2003. – 207 s.
2. **Entsyklopediia** derzhavnogo upravlinnia : u 8 t. / nauk. red. kolehiia : Yu. V. Kovbasiuk (holova) [ta in.]; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi

Ukrainy. – К. : NADU, 2011. – Т. 1 : Teoriia derzhavnoho upravlinnia / nauk. red. kolehiia : V. M. Kniaziev (spivholova) [ta in.]. – 2011. – 748 s.

3. **Zarubizhnyi** dosvid orhanizatsii roboty mistsevoi vlady : monohrafiia / M. O. Pukhtynskiy, P. V. Vorona, O. V. Vlasenko [ta in.] ; za zah. red. P. V. Vorony – Kh. : Mahistr, 2009. – 299 s.

4. **Kriukov O. I.** Sutnist politychnoi modernizatsii yak suspilnoho yavyscha / O. I. Kriukov // Derzhavne budivnytstvo. – 2009. – № 1. – Rezhym dostupu : [www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/debu/2009-1/index.html).

5. **Modernizatsiia** Ukrainy. Vyznachennia priorytetiv reform. Proekt do obhovorennia. – К., 2009. – 123 s.

6. **Nechaev V. D.** Detsentralyzatsiia, demokratyzatsiia y efektyvnost. Reforma federatyvnykh otnoshenyi y mestnoho samoupravleniia cherez pryzmu efektyvnoi detsentralyzatsii / V. D. Nechaev // Polyt. yssledovaniia. – 2005. – № 3. – S. 92 – 101.

7. **Rubtsov V. P.** Indykatory ta monitorynh u munitsypalnomu upravlinni : nauk.-prakt. posib. / V. P. Rubtsov. – К. : Hnozy, 2002. – 148 s.

8. **Sushynskiy O. I.** Mistseve samovriaduvannia v Ukraini: kontseptualni zasady statusu ta diialnosti vykonavchykh orhaniv : monohrafiia / O. I. Sushynskiy. – L. : Afisha, 2003. – 167 s.

Надійшла до редколегії 27.01.14

УДК 351.76

Олег РОЖКО

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ОБЛАСНА КЛІНІЧНА ОФТАЛЬМОЛОГІЧНА ЛІКАРНЯ ЯК ОБ'ЄКТ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ: ДОСВІД ДНІПРОПЕТРОВЩИНИ

Розглядаються актуальні питання державного управління у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні, зокрема досвід Дніпропетровської області в організації надання офтальмологічної допомоги населенню. Здійснюється аналіз основних засад заснування, розвитку та організаційних змін в історії обласної клінічної офтальмологічної лікарні. Визначаються завдання для органів місцевого самоврядування щодо організації надання офтальмологічної допомоги населенню.

**Ключові слова:** державне управління у сфері охорони здоров'я, офтальмологічна допомога, суб'єкти корпоративного управління, органи місцевого самоврядування, обласна рада, органи управління охороною здоров'я.

## Олег Рожко. Областная клиническая офтальмологическая больница как объект корпоративного управления: опыт Днепропетровщины

Рассматриваются актуальные вопросы государственного управления в сфере здравоохранения на региональном уровне, в частности опыт Днепропетровской области в организации оказания офтальмологической помощи населению. Проводится анализ основных принципов создания, развития и организационных изменений в истории областной клинической офтальмологической больницы. Определяются задачи для органов местного самоуправления по организации оказания офтальмологической помощи населению.

**Ключевые слова:** государственное управление в сфере здравоохранения, офтальмологическая помощь, субъекты корпоративного управления, органы местного самоуправления, областной совет, органы управления здравоохранением.

## Oleg Rozhko. Regional clinical ophthalmology hospital as the object of corporate governance: Dnipropetrovsk region experience

Consideration has been given to the urgent issues concerning the public governance in healthcare at the regional level, specifically the experience of Dnipropetrovsk region with the provision of ophthalmological aid to public. The core principles of establishment, development and organizational changes in the history of the regional ophthalmology hospital have been analyzed. The key role of corporate governance entities towards Dnipropetrovsk Regional Clinical Ophthalmology Hospital has been disclosed and tasks assignable to local governance bodies have been outlined within the context of provision of ophthalmological aid to public.

**Key words:** state governance in healthcare, ophthalmological aid, corporate governance entities, local governance bodies, regional council, healthcare management authorities.

Із здобуттям українською державою незалежності та впровадженням ринкових форм господарювання у всіх сферах життєдіяльності особливої уваги з боку органів влади потребує соціальна сфера, адже вона є складним самостійним об'єктом, що вимагає відповідної організації та управління. До її складу входять різні організації, установи та заклади комунальної форми власності, розташовані на певній території (обласний центр, місто, район тощо), які забезпечують надання населенню широкого спектру соціальних послуг у сфері освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, організації побуту, дозвілля та відпочинку тощо. Фінансування цих комунальних об'єктів здійснюється переважно за кошти місцевого бюджету. Соціальна сфера набула в ринкових умовах нових можливостей щодо вдосконалення змісту діяльності, умов розвитку та запровадження новітніх змін у поліпшенні якості життя населення України. Це стало можливим за рахунок запровадження в середовище сучасної соціальної системи пріоритетних принципів ринкової економіки, а саме: колективної і