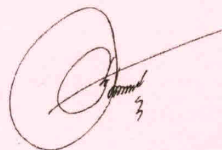


67.9/400
1758

Міністерство освіти і науки України
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ НАФТИ І ГАЗУ

ПОПОВИЧ Володимир Васильович



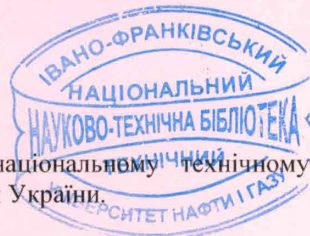
УДК 352:339.924:061.1ЄС

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

25.00.01 – теорія та історія державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління



Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Івано-Франківському національному технічному університеті нафти і газу Міністерства освіти і науки України.

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

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор **ЛАХИЖА Микола Іванович**, управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, заступник начальника; кандидат наук з державного управління **СИВАК Тетяна Володимирівна**, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, старший викладач кафедри управління проектами.

Захист відбудеться 4 грудня 2014 року об 11 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 20.052.07 Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76010, м. Івано-Франківськ, вул. Короля Данила, 13, к. 12-21.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу за адресою: 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15.

Автореферат розісланий 31 жовтня 2014 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

А.В. Мазак



ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

ми 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. Валецький, О. Дем'янчук, О. Кілієвич, В. Ребало, 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 [7; 9] 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.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У *вступі* розкрито сутність і стан наукового опрацювання теми дисертації, обґрунтовано її актуальність, визначено мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, надано характеристику науковим методам, що використовувались у роботі, розкрито наукову новизну та окреслено практичну цінність одержаних результатів, наведено

інформацію щодо їх апробації, опублікування, а також щодо структури та обсягу дисертаційного дослідження.

У *першому розділі* – "Теоретико-методологічні засади державної муніципальної політики" – з'ясовано інституціональний контент державної муніципальної політики, виявлено рівні державної регламентації сфери місцевого самоврядування та їх вплив на державну муніципальну політику, виділено основні типи та інваріантні складові державної муніципальної політики.

Показано, що до теоретичних засад державної муніципальної політики відноситься теоретична реконструкція таких питань як її інституціональний контент, рівні її регламентації, можливі моделі, типи та складові її реалізації. Результати проведеного дослідження довели, що інституціональний 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

Аргументовано, що під державною муніципальною політикою 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.

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.

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.

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.

У *другому розділі* – "Інституціонально-правові засади державної муніципальної політики" – досліджено базові моделі та політичний цикл державної муніципальної політики, конституційно-правові основи, теорію та практику застосування інструментів державної муніципальної політики в Україні.

Аналіз сучасного стану місцевого самоврядування та державної муніципальної політики показав, що в умовах трансформаційного періоду реалізація державної муніципальної політики в Україні вимагає значно більшого впливу держави, ніж той, що реалізується державами, де вже функціонує усталений інститут місцевого самоврядування. Залежно від конкретних умов цілі, заходи, засоби, методи, технології тощо з реалізації політики постійно мають перебувати у динаміці, супроводжуватися адекватними, випереджаючими змінами.

У зв'язку з цим проведено дослідження можливостей моделювання державної муніципальної політики. Виділено дві базові моделі її формування та реалізації – континентальну та англосаксонську. В їх рамках 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.

З'ясовано, що 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 і 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 автономних повноважень має також свої обмеження. Перше полягає у неможливості на законодавчому рівні врегулювати вичерпний список питань взаємодії держави та місцевого самоврядування. Це зберігає 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. До цього часу мають місце спірні питання щодо визначення понять "предмети відання", "компетенція", "функція" та їх співвідношення в контексті взаємодії держави та місцевого самоврядування.

Показано, що збалансована державна муніципальна політика та встановлення рівноваги між рівнями влади є більш важливим для континентальної моделі місцевого

самоврядування, особливо у модифікації з посиленими елементами централізованого контролю, яка реалізована в Україні.

З'ясовано можливості використання методології неонституціоналізму для аналізу державної муніципальної політики. Вона дає змогу встановити взаємозв'язок конституційованих політично організаційних форм (державна, політичні партії, громадські об'єднання тощо) та соціального середовища, а також угод та домовленостей між ключовими суб'єктами суспільства щодо формування та реалізації політики розвитку місцевого самоврядування. Узагальнюючи питання щодо джерел формування наукових уявлень щодо державної муніципальної політики, до засадничих основ віднесено 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 при встановлених принципах взаємодії між його елементами найбільш суттєвими важелями впливу на формування державної муніципальної політики володіє Президент України. Позиція його домінування у цьому питанні зумовлена правом визначати пріоритети державної муніципальної політики, контролювати законодавство, користуючись правом вето, формувати стратегію адміністративного регулювання, впливаючи на рішення уряду через указне право.

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 й зміцнити інституціональну спроможність самоврядних органів через самостійну програмно-проектувальну діяльність, сформувати у населення елементи муніципальної свідомості через інформаційні заходи.

У *третьому розділі* – *"Концептуально-правові орієнтири та фактори формування державної муніципальної політики європейського зразка"* – досліджено стандарти публічного управління як елементи методології європейської державної муніципальної політики, її концептуально-правові засади та ключові фактори їх впровадження в Україні.

За результатами дослідження 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 змінами; програмно-цільовий, корпоративний, управління ризиками тощо); інструментальний (стратегічний, проектний, маркетинговий, бенчмаркетинговий, логістичний, геоінформаційні технології тощо); система управління якістю за європейськими стандартами ISO-9001:2000.

Виокремлено зв'язок між європейською державною муніципальною політикою, 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 політики країн-членів ЄС є документи, прийняті Конференціями європейських міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку,

Комітетом Міністрів Ради Європи та Конгресом Ради Європи за період з 2005 р. до сьогодні. Їм надано узагальнюючу характеристику, яка показує їх спрямованість на: покращення правового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування; поширення всіх форм локальної демократії (демократії участі); надання підтримки та реальних можливостей місцевого самоврядування на регіональному рівні; вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування; посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

Виявлено організаційний фактор успішності європейської муніципальної політики. Показано, що вона досягається на організаційній платформі стейкхолдерів, створеної в рамках Ради Європи із представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЕ) 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.

Розкрито основні проблеми впровадження в Україні державної муніципальної політики 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 й, 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 реалізації державної муніципальної політики відповідно до норм "доброго врядування". Нова політико-управлінська модель має передбачити: конкретизацію повноважень з питань державної муніципальної політики та способів організації їх виконання, взаємодію та відносини уряду з іншими органами державної влади, передусім з Президентом України та Верховною Радою України; закріплення 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 політики 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), мають пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної муніципальної політики, зокрема в частині вдосконалення законодавчої бази місцевого самоврядування й 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 фактор 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", які надають можливість концентрувати значні ресурси 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.

ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження розв'язує важливе науково-прикладне завдання щодо розроблення концептуальних засад державної муніципальної політики в Україні в контексті європейської інтеграції. 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 потрапляє 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 напрями 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 проблеми впровадження в Україні державної муніципальної політики європейського зразка. Основними з них 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", мають пріоритетне право брати участь у розробленні та реалізації державної муніципальної політики. Третій ключовий фактор 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 (ЄХМС) та проекту Європейської хартії регіональної демократії. Реалізація цього контенту потребує конкретизації, змін та доповнень конституційних положень, які мають вирішити такі принципи 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

ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Попович В.В. Інституціональний вміст державної муніципальної політики / В.В. Попович // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. ХНТУ. – Херсон, 2012. – Вип. 2 (7). – С. 195-199.
2. Попович В.В. Рівні реалізації завдань державної муніципальної політики [науково-методичний журнал] / В.В. Попович // Наукові праці / Чорноморський державний університет ім. Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". – Вип. 193. Т. 205. Серія : Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 39-42.
3. 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.
4. Попович В. В. Інструменти державної муніципальної політики: практика їх застосування / В.В. Попович // Наук. вісн. АМУ : зб. наук. пр. / за заг. ред. В.К. Присяжнюка, В.Д. Бакуменка. – Серія : "Управління". – К. : АМУ, 2014. – Вип. 2. – С. 323-330.
5. Попович В.В. Моделі та типи державної муніципальної політики / В.В. Попович // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 1 (20). – С. 286-294.
6. Popowicz W. Podstawy prawne mechanizmu państwowej polityki komunalnej na Ukrainie / Wladimir Popowicz // Zastosowanie public governance w prawie publicznym w Europie Środkowej i Wschodniej. – Rzeszów, 2013. – S. 266-272. = Попович В. Правові засади механізму державної муніципальної політики в Україні / Володимир Попович // Використання державного управління в галузі публічного права у Центральній та Східній Європі. – Жешув, 2013. – С. 266-272.
7. 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 конференції (Івано-Франківськ, 25-26 грудня 2012 р.). – Івано-Франківськ, 2012. – С. 10-12. (*Особистий внесок здобувача*: подано концептуальні засади регіонального розвитку).

8. 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 (Херсон, 7 грудня 2012 р.) – Херсон, 2012. – С. 63-65.

9. Попович В.В. До питання про конфігурацію суб'єктів механізму державної муніципальної політики в Україні / Д.І. Дзвінчук, В.В. Попович // Регіональний розвиток – основа розбудови української держави : матеріали II міжнародної науково-практичної конференції (Донецьк, 9-10 квітня 2013 р.) / Донецький державний університет управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2013. – С. 102-106. (*Особистий внесок здобувача*: визначено взаємозв'язки між суб'єктами державної муніципальної політики).

10. 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.). Хмельницький, 2013. – С. 150-152.

11. 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. – Вид. 4. – С. 291-294.

12. Попович В.В. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми / В.В. Попович // Соціально-економічні аспекти розвитку економіки та управління : збірник матеріалів наук.-практ. інтернет-конференції 16-17 січня 2014 р. – Дніпропетровськ : "ФОРМ Дробязко С.І.", 2014. – С. 338-341.

АНОТАЦІЇ

Попович В.В. Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2014.

У дисертації досліджено теоретико-методологічні засади державної муніципальної політики, інституціональний механізм та політичний цикл її вироблення й реалізації, шляхи формування в Україні державної муніципальної політики європейського зразка.

Обґрунтовано правомірність отождолення інституціонального контенту державної муніципальної політики з державно-управлінською діяльністю, що здійснюється в цілях створення інституціональних умов для ефективного виконання функцій місцевого самоврядування. Показано, що контент державної муніципальної політики реалізується на двох рівнях державної регламентації сфери місцевого самоврядування – законодавчому та адміністративному, які визначають її стратегію і тактику. Доведено, що співвідношення змісту і обсягів законодавчої та

адміністративної регламентації діяльності місцевого самоврядування є підставою для виокремлення континентальної та англосаксонської моделей державної муніципальної політики. Висвітлено роль стандартів публічного управління як елементів методології європейської державної муніципальної політики, її концептуально-правові засади та ключові фактори їх впровадження в Україні. Показано, що вони базуються на принципах, положеннях та стандартах місцевого самоврядування, що гармонічно поєднуються у концепції "доброго самоврядування" (Good Governance).

Ключові слова: державна муніципальна політика, модель державної муніципальної політики, політичний цикл державної муніципальної політики, стандарти місцевого самоврядування, концепція "доброго самоврядування" (Good Governance).

Попович В.В. Концептуальные основы государственной муниципальной политики в Украине в контексте европейской интеграции. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Ивано-Франковский национальный технический университет нефти и газа. – Ивано-Франковск, 2014.

В диссертации исследованы теоретико-методологические основы государственной муниципальной политики, институциональный механизм и политический цикл ее разработки и реализации, пути формирования в Украине государственной муниципальной политики европейского образца.

Обоснована правомочность отождествления институционального контента государственной муниципальной политики с государственно-управленческой деятельностью, осуществляемой в целях создания институциональных условий для эффективного выполнения функций местного самоуправления. Показано, что контент государственной муниципальной политики реализуется на двух уровнях государственной регламентации сферы местного самоуправления – законодательном и административном, которые определяют ее стратегию и тактику. Доказано, что соотношение содержания и объемов законодательной и административной регламентации деятельности местного самоуправления является основанием для выделения континентальной и англосаксонской моделей государственной муниципальной политики. Освещена роль стандартов публичного управления как элементов методологии европейской государственной муниципальной политики, ее концептуально-правовые основы и ключевые факторы их внедрения в Украине. Показано, что они базируются на принципах, положениях и стандартах местного самоуправления, гармонично сочетаются в концепции "доброго самоуправления" (Good Governance).

Ключевые слова: государственная муниципальная политика, модель государственной муниципальной политики, политический цикл государственной

муниципальной политики, стандарты местного самоуправления, концепция "хорошего самоуправления" (Good Governance).

Popovych V.V. Conceptual foundations of government municipal policy in Ukraine in the process of European integration. – Manuscript.

The Dissertation for the Degree of the Candidate of Sciences in Public Administration for the Specialty 25.00.01 – Theory and History of Public Administration. – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2014.

The theoretical and methodological foundations of government municipal policy, institutional mechanism and the policy cycle of its development and implementation, ways of formation of the state municipal policy of European type in Ukraine are researched in the dissertation.

It is substantiated the legitimacy of identifying institutional content of government municipal policy with state management activities carried out in order to create the institutional conditions for the effective performance of the functions of local government. It is shown that the content of the state municipal policy is implemented at two levels of regulation of the sphere of local government – legislative and administrative, which determine its strategy and tactics. It is proved that the ratio of the content and scope of the legislative and administrative regulation of local government is the basis for the selection of continental and Anglo-Saxon models of state municipal policy. In the continental model, the administrative regulation prevails. The balance of power of the state and local governments is based on the theory of decentralization and the concept of administrative regulation. In the Anglo-Saxon one the legal regulation prevails, the balance of authorities is based on the theory of deconcentration and concept of shared (autonomous) authorities and judicial regulation.

The following main types of state municipal policy are marked out: policy of stabilization; modernization policy and development policy. Policy of stabilization is to ensure the support of the major subsystems of local government in order to give them stability, unity and integrity. Modernization policy is designed to upgrade the existing system of local government in accordance with European standards of local government. Development policy aimed at creating a new quality of the whole institutional system of local government, it provides changes, which are determined by the needs of its internal development. It is proved that the state municipal policy of stabilization is a priority for Ukraine today, the results of which will become in future the basis for a coherent policy of modernization in accordance with the requirements of European integration.

Constitutional and legal fundamentals of the mechanism in Ukraine are studied; ways of improving the state municipal policy in the context of requirements of the European standards of public administration are indicated. The main problems include the following: lack of effective mechanisms of public authorities' political responsibility, low level of their political and administrative culture and the culture of law enforcement, presence of conflict between the political forces, subjects of executive authorities and local self-government,

opacity of relations between authorities and management in the formation of the state municipal policy.

It is proved that the elimination of these problems requires the creation of more favorable conditions for functioning of the entire institutional governance system. In this regard, three key factors that contribute to the implementation of the state municipal policy of the European type in Ukraine are highlighted. The first factor is the elimination of a monocentric, hierarchical model of political power and its excessive centralization, formation of a better mechanism for the development and implementation of state municipal policy in accordance with the norms of "Good governance" on this basis.

The second key factor is the organization of a close partnership between government and non-governmental sectors of society based on effectively acting organizational stakeholder platform. It is shown that the main subject representing non-governmental sector, are voluntary associations of local self-governments, which in accordance with the Law of Ukraine "About Local Government Associations" (2009) have the priority right to participate in the development and implementation of the state municipal policy. The third key factor lies in development of methodology and effective methods of implementation through entire political cycle of the state municipal policy. It is proved, that the main element of this methodology should be different forms of goal-oriented activities – "programmed goal-oriented planning", "programmed goal-oriented management", "programming".

Proposals of conceptual and legal nature, concerning improvement of the modern government municipal policy in Ukraine, are developed. They suggest realization of human rights standards in part of implementation of the principles of local and regional democracy, standards, and requirements of the European Charter of Local Self-Government and European Charter of Regional Democracy draft. It is shown that the implementation of this approach requires concretization, amendments and additions to the constitutional norms, which should be the basis for a qualitatively new government municipal policy of European type.

Keywords: government municipal policy, model of government municipal policy, political cycle of government municipal policy, standards of local self-government, concept of Good Governance.

