

Міністерство освіти і науки України

Державний заклад «Південноукраїнський національний  
педагогічний університет імені К. Д. Ушинського»

**АХМЕРОВ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ**

УДК 352:339.924:061.1

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:  
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата політичних наук

Одеса – 2021

Дисертацією є кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Робота виконана на кафедрі політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського».

**Науковий керівник** — доктор політичних наук, професор  
**Наумкіна Світлана Михайлівна,**  
Державний заклад «Південноукраїнський  
національний педагогічний університет  
імені К. Д. Ушинського»,  
завідувач кафедри політичних наук і права

**Офіційні опоненти:** доктор політичних наук, професор  
**Польовий Микола Анатолійович,**  
Донецький національний університет  
імені Василя Стуса (м. Вінниця)  
професор кафедри політології та  
державного управління

кандидат політичних наук, доцент  
**Узун Юлія Вадимівна,**  
Одеський національний університет  
імені І. І. Мечникова,  
доцент кафедри історії та світової політики

Захист відбудеться «18» вересня 2021 р. о 11 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.053.06 в Державному закладі «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» (65020, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 26, ауд. 55).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» (65020, м. Одеса, вул. Старопортофранківська, 36).

Автореферат розіслано «17» серпня 2021 р.

Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради



Т. О. Каменчук

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Курс на європейську інтеграцію, що був обраний Україною, став не тільки значною подією для національного та світового співтовариства, а й привів до необхідності подальшого вивчення та дослідження організації багатьох інститутів української публічної влади і управління, які потребують на теперішній час значних трансформаційних перетворень, аби дозволити нашій країні сформуватися як повноправна невід'ємна частина сучасної Європи. Одним із таких напрямів, що сьогодні має привертати до себе значну увагу дослідників, є пошук оптимальної системи організації та функціонування муніципальної політики в країні. Досягнення цієї важливої з теоретичної і з практичної точки зору мети, передбачає: фундаментальне дослідження системи місцевого самоврядування України, порівняльний аналіз української практики та європейського досвіду муніципальної політики, а також визначення перспективних напрямів трансформації, які дозволять привести національну систему у відповідність до європейських стандартів місцевого самоврядування.

При цьому, не дивлячись на свідоме прагнення нашої країни стати повноправним членом Європейського Союзу, практичний досвід європейських країн в сфері організації та функціонування муніципальної влади, на жаль, враховується недостатньо при реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Це викликано, зокрема, недостатністю належних теоретичних досліджень, в яких здійснюється комплексний аналіз цієї сфери, з метою пошуку шляхів імплементації найкращого європейського досвіду до системи муніципальної влади України. Усі ці фактори свідчать про значний суспільний запит на якісні дослідження цієї теми.

Однак, на теперішній момент можна констатувати значний розрив між існуючим суспільно-політичним запитом на дослідження вищевказаної тематики та ступенем задоволення цього запиту з боку науково-теоретичної спільноти. Значна кількість робіт, присвячених питанням муніципальної політики Європи та України, не носять комплексного характеру та висвітлюють лише окремі ділянки цієї тематики. При дослідженні європейського досвіду місцевого самоврядування автори, як правило, приділяють увагу вивченню якоїсь окремої країни або їх невеликій групі, не визначаючи загальні закономірності муніципальної політики європейських країн в цілому. Тож, доцільно констатувати, що проблематика узагальнення інституціонального виміру європейської муніципальної політики та аналіз його в контексті впровадження цього досвіду в українську практику все ще є недостатньо вивченою та потребує ґрунтовних наукових досліджень.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Робота виконана на кафедрі політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» в межах науково-дослідної теми «Соціально-політичні проблеми України в контексті глобальних процесів» (№ державної реєстрації 0114U007155), одним із виконавців якої є дисертант.

**Метою дослідження є:** визначення закономірностей та особливостей муніципальної політики країн Європи, узагальнення їх досвіду та розкриття його значення для України крізь призму інституціонального виміру. Для досягнення поставленої мети в дисертації в логічній послідовності вирішуються наступні **дослідницькі завдання:**

- визначити основні концептуальні підходи до дослідження муніципальної політики;
- вивчити методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації муніципальної політики;
- з'ясувати та окреслити процес децентралізації влади та його роль в реалізації ефективної муніципальної політики країн Європи;
- визначити інституційно-правові основи організації європейської муніципальної політики;
- охарактеризувати принципові засади муніципальної політики Європи, як необхідну умову розвитку та реформування України;
- визначити тенденції та проблемні питання формування муніципальної політики України в умовах євроінтеграції;
- здійснити політико-правовий аналіз муніципальної реформи України;
- окреслити основні механізми та особливості кадрової політики в органах місцевого самоврядування;
- охарактеризувати складності та організаційно-інституційні проблеми здійснення муніципальної політики.

*Об'єкт дослідження* – впровадження муніципальної політики в європейських країнах.

*Предмет дослідження* – інституціональний вимір муніципальної політики в контексті європейського досвіду.

*Методи дослідження.* Для реалізації мети й завдань дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових принципів, підходів і методів. Основними методами виступили: діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-логічний методи, які дозволили досягнути поставленої мети та виконати завдання дослідження. Діалектичний метод дозволив проаналізувати та узагальнити різні аспекти муніципальної політики як процесу. Історичний метод та принцип детермінізму використовувався при розгляді історичного досвіду формування муніципальної влади у країнах Європи та її подальшої трансформації. Порівняльно-правовий метод дозволив провести компаративний аналіз законодавчої бази, що регулює функціонування муніципальної влади в окремих країнах, а також розглянути залежність ефективності функціонування такої системи від правових норм, що регулюють цю сферу в країнах Європи та в Україні. Системно-структурний метод надав належний інструментарій для розгляду інституційної сфери місцевого самоврядування в окремих європейських країнах в якості єдиної багаторівневої системи, що функціонує відповідно до власних законів та принципів. Формально-логічний метод за допомогою притаманних йому прийомів пізнання як: аналіз і синтез, індукція

і дедукція, аналогія, порівняння тощо дозволив оформити розрізнену інформацію в цілісне комплексне дослідження.

**Наукова новизна дисертаційного дослідження** інституціонального виміру муніципальної політики полягає у наступних результатах, які відображають особистий внесок дисертанта в розробку даної теми:

*Вперше:*

здійснено комплексне дослідження інституційно-правових основ європейської муніципальної політики. Визначено, що оптимальна організаційна структура місцевого самоврядування відповідає як критеріям місцевої демократії, так і управлінської доцільності та є актуальною абсолютно в усіх європейських країнах;

доведено, що одночасно з реалізацією тенденції до зростання обсягу повноважень місцевої влади відбувається пропорційне зростання місцевої бюрократії, що значно ускладнює здійснення громадського контролю над муніципалітетами, коли традиційні моделі демократичного контролю у багатьох випадках являються недієвими, що спонукає до пошуку нових форм його організації;

розкрито роль бенчмаркінгу як ефективної управлінської технології, спрямованої на управління якістю, притаманною як державному так і муніципальному управлінню в сучасних умовах; показано його значення в рамках кадрової складової муніципальної політики;

обґрунтовано необхідність вдосконалення муніципального управління на принципах краудсорсингу і підвищення можливостей участі населення у розробці управлінських актів. Аргументовано, що застосування краудсорсингу в даному напрямку сприяє оперативності управління та стимулює ініціативи громадянського суспільства, в результаті чого активність громадян, громадська експертиза і громадський контроль виступають складовими процесу прийняття важливих суспільних рішень.

*Уточнено та удосконалено:*

понятійно-категоріальний інструментарій досліджень в сфері муніципальної політики, передусім, щодо її інституціонального виміру; розуміння визначальних особливостей та концептуальних підходів до побудови ефективної муніципальної політики;

сучасні уявлення щодо методологічних підходів до формування європейської муніципальної політики та її окремих моделей;

розуміння необхідності закріплення процедури бенчмаркінгу шляхом прийняття нормативно-правового акта у форматі Положення про порядок проведення бенчмаркінгу управлінських послуг;

загальні критерії ефективності муніципальної політики країни, незалежно від конкретної моделі.

*Дістали подальшого розвитку:*

обґрунтування на прикладі практики ряду європейських держав висновку, що система місцевого самоврядування досягає найбільшої ефективності саме внаслідок проведення децентралізації;

аналіз досвіду децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного табору». З метою вироблення практичних рекомендацій для українських реформ муніципальної влади були розглянуті досягнення та помилки проведення децентралізації в Чехії, Польщі та країнах Балтії. По кожній з цих країн визначені корисні для нашої держави аспекти, які можуть допомогти сформуванню власної гнучкої та ефективної муніципальної політики;

розуміння значення методу проектного управління для забезпечення оптимального результату функціонування структур місцевого самоврядування;

узагальнення досвіду найбільш успішних моделей муніципальної політики в ряді країн Європи, зокрема, таких як: Італія, Франція, Німеччина, Англія, Фінляндія, Швеція тощо та, відповідно, розроблені рекомендації для перспективного розвитку місцевого самоврядування України. Досвід муніципальних асоціацій та інших об'єднань комун, що діють в країнах Європи, охарактеризований як вдалий для нашої держави приклад забезпечення муніципалітетами ефективного представлення місцевих інтересів на державному рівні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що окремі положення та висновки дослідження можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* як підґрунтя для подальших наукових досліджень проблематики муніципальної політики; при дослідженні досвіду реалізації муніципальної політики у різних країнах Європи, а також формування муніципальної політики України; у *нормотворчій та зовнішньополітичній діяльності* для вдосконалення та оптимізації організаційно-правових засад муніципальної політики; *навчально-методичному процесі* при розробці та викладанні навчальних курсів «Управління соціально-політичними процесами», «Політична наука», «Соціально-політична конфліктологія» та ін.

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дисертаційної роботи апробовано у виступах на наукових семінарах кафедри політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» та у доповідях на 5 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Актуальні тенденції розвитку суспільних наук в Україні», (м. Київ, 11-12 листопада 2016 р.); «Верховенство права очима правників-початківців» (м. Одеса, 18 листопада 2017 р.); «Суспільні науки: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 8–9 червня 2018 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 травня 2019 р.); «Потенційні шляхи розвитку науки» (м. Київ, 24–25 вересня 2019 р.), «Сучасні виклики соціально-політичного розвитку: політико-правовий та соціально-економічний виміри» (м. Одеса, 21 травня 2021 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертаційної роботи відображено у 13 наукових публікаціях, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України та 2 статті у міжнародному науковому виданні. Опубліковано 6 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають 8 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний текст дисертації обсягом 160 сторінок, список використаних джерел викладений на 19 сторінках (містить 186 найменувань).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** подано загальну характеристику роботи та обґрунтовано актуальність вибору теми дослідження; сформульовано мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження; окреслено методи дослідження; розкрито наукову новизну та практичне і теоретичне значення одержаних результатів; подано відомості про характер апробації результатів дослідження, публікації та структуру роботи.

У **першому розділі «Концептуальні засади муніципальної політики: теоретико-методологічний аналіз»** окреслено сучасні наукові підходи в дослідженні муніципальної політики, розкрито методологічні підходи у формуванні муніципальної політики.

У *першому підрозділі «Сучасні наукові дослідження муніципальної політики»* аналізуються основні наукові праці в дослідженні муніципальної політики. Вивчення проблем муніципальної політики в різні часи привертало до себе увагу дослідників, чії наукові напрацювання створили підґрунтя для подальшого вивчення цієї сфери. У цих дослідженнях розглядалися основні засади функціонування та розвитку сфери місцевого самоврядування, зміст муніципальної політики країн Європи та України. Зокрема, важливий внесок у розробку теоретичних та практичних питань муніципальної політики внесли такі дослідники як: В. Антоненко, О. Батанов, Дж. Бачлер, Ю. Бойко, В. Борденюк, Т. Вюртенбергер, М. Габрель, Л. Газізова, А. Гессер, В. Гладій, Г. Дитхелм, В. Дрешпак, Я. Жовнірчик, О. Іщенко, Р. Калитчак, Є. Качмарський, В. Кампо, А. Колехмайнен, О. Копиленко, М. Корнієнко, І. Костенок, Т. Костюк, Ю. Крегул, М. Либоракина, І. Ляпин, П. Любченко, П. Лисов, О. Мітяєва, О. Молодцов, С. Наумкіна, М. Польовий, Д. Нехайчук, М. Оффердал, М. Пухтинський, В. Тихонов та інші. В полі зору авторів були окремі політичні, правові, економічні аспекти проблеми.

Узагальнення існуючого наукового доробку свідчить, що для вирішення найважливіших соціально-політичних, економічних проблем саме на муніципальному рівні необхідно створювати організаційно-інституційні, політичні, економічні, соціальні та інші умови для вирішення нагальних питань життєдіяльності населення, що робить центральну владу зацікавленою у проведенні цілеспрямованої муніципальної політики.

У *підрозділі 1.2. «Методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації муніципальної політики»* реформування системи публічного управління має бути орієнтоване на необхідність використання сучасних методів, розробку нової управлінської ідеології, зміну управлінських структур, що ставить перед теорією і практикою завдання обґрунтування принципів і інструментарію комплексної трансформації системи муніципального управління.

Ключовими напрямками вдосконалення здійснення муніципальної політики, що зарекомендували себе в розвинених країнах світу, є впровадження таких методів як: проектне управління, бенчмаркінг, краудсорсинг. Метод бенчмаркінгу доцільно використовувати в якості інструменту аналізу поточного стану і планування змін, які спрямовані на скорочення витрат функціонування апарату управління, підвищення якості адміністративних послуг і управління в цілому. Відзначено необхідність реалізації програм вдосконалення діяльності в муніципальному управлінні з використанням краудсорсингу і підвищення можливостей участі населення в розробці управлінських актів. Переваги проектного підходу полягають в скороченні термінів досягнення результатів, підвищенні ефективності використання ресурсів, розширенні взаємодії між учасниками процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що активно використовується країнами ЄС. Особливої уваги для аналізу змісту та напрямів реформування муніципальної політики заслуговують методи оцінки ефективності органів місцевого самоврядування. Запропоновано авторський підхід оцінки ефективності муніципальної політики, який базується на принципах збалансованості та комплексності.

*У висновках до першого розділу* зазначено, що аналіз теоретико-методологічних засад муніципальної політики дозволив дійти висновку, що її інституціональне призначення та інституціональний вимір на сучасному етапі демократичного розвитку полягає у послідовному розвитку публічно-владних відносин та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з демократичними зразками, які визначають адекватні інституціональні правила прийняття владних рішень на основі ефективних моделей європейського врядування.

**У другому розділі «Організаційно-правові основи муніципальної політики країн Європи»** досліджено децентралізацію влади та її роль в реалізації ефективної муніципальної політики, проаналізовано інституціонально-правові основи організації європейської муніципальної політики, вивчено досвід країн Європи з метою імплементації кращих практик для України.

*У підрозділі 2.1 «Децентралізація влади та її роль в реалізації ефективної муніципальної політики»* проаналізовано сучасне розуміння термінів «централізація та децентралізація влади», їх співвідношення між собою, а також розмежування цих понять з пов'язаними, але не тотожними категоріями: «система поділу влади» та «концентрація й деконцентрація влади»; здійснено пошук оптимального балансу між місцевим самоврядуванням та центральною державною владою, що потребувало вивчення понять «муніципальна влада» та «місцева державна влада», їх співвідношення, а також того, яких змін може набувати це співвідношення в залежності від тієї моделі місцевого самоврядування, що існує в конкретній державі. Такі параметри визначались специфікою процесів практичної реалізації децентралізаційної процедури в кожній з цих моделей. Специфіка закріплювалась в різновидах інституційної структури та відповідно в



особливостях правової регламентації її функціонування. Визначено загальні критерії ефективності муніципальної політики на прикладі європейських держав, що доводить, що система місцевого самоврядування досягає найбільшої ефективності саме внаслідок проведення децентралізації влади.

У підрозділі 2.2 «Інституціонально-правові основи організації європейської муніципальної політики» розглянуто інституційно-правові основи організації європейської муніципальної політики, що дозволило чітко окреслити: міжнародно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в сучасному світі та Європі, зокрема; провідні міжнародні та регіональні організації місцевого самоврядування; національне законодавство країн Європи щодо питань провадження ними власної муніципальної політики; основні організаційні форми муніципальної влади європейських держав, їх повноваження, а також зв'язок цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн; типи інституційної організації органів місцевого самоврядування в європейських країнах та їх політики. Визначено переваги та недоліки таких типів організації діяльності органів місцевого самоврядування як ієрархічний, ринковий та мережевий. Окреслено загальноєвропейські напрями еволюції системи місцевого самоврядування, визначено її основні тенденції та динаміку.

У підрозділі 2.3 «Муніципальна політика як необхідна умова розвитку держави: досвід країн Європи для України» зазначено, що ефективна муніципальна політика є необхідною умовою розвитку держави і досвід країн Європи для України, в даному аспекті є корисним як з теоретичних так і практичних позицій. В цьому контексті проаналізовані конкретні приклади найбільш успішної реалізації муніципальної політики в окремих країнах Європи (Італія, Франція, Німеччина, Англія, Фінляндія, Швеція та низка інших) та, виходячи з їх досвіду, сформульовані рекомендації для перспективного розвитку місцевого самоврядування України. Муніципальні асоціації та інші об'єднання комун, що діють в країнах Європи, являють собою вдалий для нашої країни приклад досягнення муніципалітетами централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні, що забезпечує органічне поєднання державних і місцевих інтересів та задоволення спільних важливих для людини, суспільства і держави потреб.

У висновках до другого розділу зазначено, що існуючі сучасні тренди муніципальної політики можуть і повинні стимулювати процеси розвитку України в умовах євроінтеграції, коли адаптація до європейських стандартів місцевого самоврядування сприятиме розвитку як окремих регіонів так і держави в цілому, підвищуючи рівень та якість життя кожного члена суспільства.

У третьому розділі «Тенденції та проблемні питання формування муніципальної політики в Україні в умовах євроінтеграції» здійснено політико-правовий аналіз муніципальної політики в Україні, визначено механізми кадрової політики в органах місцевого самоврядування та організаційно-інституційні складнощі здійснення муніципальної політики в нашій державі.

У підрозділі 3.1 «Муніципальна реформа України: політико-правовий аналіз» вказано, що на даному етапі розвитку української держави можна констатувати, що організація та здійснення публічної влади характеризується диспропорціями розвитку, які часто унеможливають якісне здійснення управлінських функцій в умовах розбудови демократичної, правової держави. Наразі існуюча система територіальної організації влади значною мірою все ще є архаїчною і неефективною, вона не відповідає європейським стандартам і не забезпечує надання населенню адміністративних та соціальних послуг на належному рівні. Зміна політико-управлінської моделі повинна передбачати, передусім, удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Це потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муніципальну політику усередині виконавчої влади. Ключовим фактором впровадження та удосконалення в Україні дієвої муніципальної політики європейського зразка повинна бути напрацьована методологія і методика реалізації всього її політичного циклу, основним елементом цієї методології має стати програмно-цільова діяльність, першочергово щодо кадрової політики.

У підрозділі 3.2 «Механізми кадрової політики в органах місцевого самоврядування» визначено основні прогалини в кадровому забезпеченні публічного управління і місцевого самоврядування, що потребують удосконалення, окреслено пріоритетні напрями реалізації кадрової політики в публічному управлінні та місцевому самоврядуванні. Обґрунтовано, що ефективним механізмом кадрової політики в органах місцевого самоврядування є бенчмаркінг. Можливості використання технологій бенчмаркінгу представляються в наступному: порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожим за параметрами муніципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМСУ і т.д.). Варіантом підвищення ефективності може стати створення на рівні місцевого самоврядування матриць відповідальності тих чи інших органів і службовців на основі існуючого законодавства. Також, одним із ефективних механізмів є комплексна оцінка персоналу за методикою «360 градусів», що буде ефективним саме локально, оскільки рівень кваліфікації муніципальних службовців в невеликих муніципальних утвореннях нижче, ніж у великих.

У підрозділі 3.3 «Організаційно-інституційні складності здійснення муніципальної політики» визначено що вагомим інституційним бар'єром при виборі пріоритетів та механізмів реалізації структурної політики є дублювання функцій та конфлікти у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Також важливими інституційними бар'єрами є неефективність самого інституту місцевого самоврядування, недостатність інституційного механізму поєднання стратегій і програм розвитку на місцевому і регіональному рівнях, внаслідок цього виникають різні бачення пріоритетів структурного розвитку економіки, що є істотною перешкодою своєчасності підготовки та реалізації відповідних стратегій та програм.

У висновках до розділу 3 зазначено, що зміна політико-управлінської моделі має передбачати удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Це, передусім, потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження муніципальної політики. Грамотне використання інструментів і технік бенчмаркінгу – це перевага в боротьбі за якість.

У висновках узагальнено результати дослідження. Здійснений в дисертації комплексний аналіз інституціонального виміру муніципальної політики країн Європи та України дає підстави зробити наступні наукові узагальнення та висновки:

1. Інституціональний вимір муніципальної політики слід розглядати як складну багаторівневу модель взаємозв'язків та взаємовпливів державних і недержавних інституційних форм. Структурно вона включає інститути держави і громадянського суспільства, задіяні в процесі формування концептуально-нормативних засад муніципальної політики та практики створення системи місцевого самоврядування. Також її елементом є безпосередньо система місцевого самоврядування, функціонування якої забезпечує впровадження та вдосконалення муніципальної політики. Між елементами існує кругова причинно-наслідкова залежність, що стимулює інтеракцію в інституційному та нормативно-процедурному форматах, підвищуючи ефективність функціонування всієї моделі, орієнтованої на узгодження інтересів суспільства в цілому і його окремих частин, зокрема та на забезпечення їх сталого розвитку. Головна ідея сучасної муніципальної політики полягає в тому, що в системі забезпечення ефективності діяльності місцевого самоврядування основною компонентою виступає децентралізація влади. У переважній більшості країн Європи муніципальна політика є інструментом досягнення ефективності управління загалом, а визначальне місце у реформуванні публічної влади посідає механізм досягнення балансу між централізацією та децентралізацією. В Україні муніципальна політика сформувалась як самостійний напрямок на основі визнання місцевого самоврядування в якості окремого інституту після прийняття Конституції України та відповідних нормативно-правових актів. Тому саме нормативний підхід є базисом для впровадження основних європейських принципів та цінностей, зокрема, вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

2. Аналіз основних методичних підходів до формування муніципальної політики переконливо доводить, що в розвинених європейських країнах активно впроваджуються в практику публічного управління такі методи як: проектне управління, бенчмаркінг, краудсорсинг.

Визначаючи основні завдання та умови впровадження таких методів слід наголосити, що, зокрема, сутність бенчмаркінгу як управлінської технології полягає в застосуванні комплексу засобів, які дозволяють постійно і на систематичній основі виявляти, оцінювати і організовувати використання

прийомів і методів управління найбільш успішних суб'єктів як громадського, так і приватного сектора. Доведено, що для реалізації оцінки якості надання управлінських послуг найбільш раціональним є застосування «бенчмаркінгу результативності», що представляє собою оцінку, порівняльний аналіз і передачу управлінських новацій, які побудовані на вивченні системи показників результативності. Доведено, що для впровадження технологій краудсорсингу, органам муніципальної влади необхідно дотримуватись ряду важливих умов: позитивний управлінський імідж, за рахунок впровадження сучасних методів; позитивний політичний імідж, за рахунок поліпшення взаємодії зі споживачами управлінських послуг; підвищення якості документів, за рахунок проходження процедури громадської експертизи; формування команди професійних і громадських експертів, створення банку інноваційних проєктів, оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципово важливе суспільне значення та ін. Доцільність проєктного підходу обумовлена скороченням термінів досягнення результатів, підвищенням ефективності використання ресурсів і взаємодії з учасниками цього процесу і ін., що активно використовується країнами ЄС.

3. В процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні вкрай необхідно звертатися до прикладу Польщі і в аспекті децентралізаційних процедур, і в плані застосування сучасних управлінських методик. Тим більше, що вітчизняний законотворець окреслив своє формальне прагнення здійснювати реформи саме за польською моделлю децентралізації, тож її приклад є для нас особливо важливим. Аналіз досвіду децентралізації країн Балтії (Естонія, Литва та Латвія) показав, що основною спільною рисою децентралізаційних перетворень тут також стала повна заміна системи територіального управління, яка існувала на їх території за часів СРСР.

На сьогодні всі розглянуті країни вдало поєднали децентралізацію системи муніципальної влади з досягненнями технічного прогресу. Так, наприклад, будь-які правові акти місцевого самоврядування публікуються в мережі Інтернет, що робить їх оприлюднення та поширення дуже оперативним. При цьому відсутність такої публікації прирівнюється до нечинності цього акту. Подібна практика є корисною і для нашої країни, де недостатня реалізація принципу доступу до інформації на місцях створює підстави для зловживань, які можна подолати тільки шляхом відкритості і прозорості управлінських рішень.

4. Інституціонально-правові засади європейської муніципальної політики складають: міжнародно-правові принципи діяльності органів місцевого самоврядування; міжнародні та регіональні організації місцевого самоврядування; національне законодавство країн щодо питань провадження муніципальної політики; різновиди організаційних форм муніципальної влади європейських держав, їх повноваження, а також зв'язок цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн; основні типи інституційної організації органів місцевого самоврядування в європейських країнах та моделі їх муніципальної політики.

5. Місцеве самоврядування в сучасній Європі являє собою складний механізм, який певною мірою інтегрований у державний апарат та виконує ряд функцій, що мають загальнодержавне значення і кількість яких збільшується разом із розширенням соціальних функцій сучасної правової держави. Та при цьому зберігається самостійність і автономність самоврядних інституцій як суб'єктів представництва інтересів місцевих громад. Європейській досвід свідчить про тенденцію до органічного поєднання муніципальної влади з державною владою на місцях. Але цю тенденцію не можна сприймати як «відкат в бік централізації», бо тут йдеться про новий рівень розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах та про вдосконалення механізмів взаємодії різних суб'єктів муніципальної політики. Ці процеси мають цілу низку причин політичного, економічного і правового характеру. По-перше, таке зближення обумовлюється закономірним процесом, коли тенденція децентралізації, втіленням якої виступають успішні та ефективні органи муніципальної влади, співіснує з тенденцією централізації, яка врівноважує суспільні процеси задля досягнення оптимального узгодження між собою загальнонаціональних та місцевих інтересів. По-друге, можливості формування місцевих бюджетів для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування за рахунок лише власних ресурсів – комунальної власності та місцевих податків і зборів, не завжди є достатніми в розрізі окремих регіонів, навіть враховуючи укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Адже, наприклад, зростання податків не є виходом та являється дуже непопулярною мірою, яка не зустрічає підтримки у населення. Тож виникає очевидна потреба в централізованому забезпеченні ряду важливих потреб муніципальної влади за рахунок державного бюджету. Таке фінансування, в свою чергу, викликає питання щодо цільового використання місцевою владою отриманих коштів та обумовлює потребу здійснення певного контролю за місцевою владою з боку центральної. По-третє, існують визнані обмеження автономії муніципалітетів в питаннях загальнодержавного значення, які пов'язані із дотриманням встановлених стандартів, з контролем за законністю актів, що видаються органами місцевого самоврядування.

6. Побудова та практична реалізація оптимальної моделі української муніципальної влади – це складний процес, але ми не є першопроходцями і можемо скористатись досвідом успішної реалізації таких завдань, набутим іншими європейськими країнами.

Характеристика основних проблем муніципальної реформи в Україні доводить, що якість публічного управління може бути досягнута лише за рахунок системного реформування всіх складових публічної влади, до яких, поряд з центральними органами державної влади, належать також територіальні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Системний підхід вимагає, зокрема, усунути такі вади територіальної організації влади як: недостатньо окреслений правовий статус територіальних громад; територіальна невизначеність, яка полягає у відсутності повсюдності місцевого самоврядування, обмеженні його територіальної основи територією поселень; незавершеність інституціональної розбудови повноцінного

самоврядування на районному та обласному рівнях; організаційно-правова, матеріально-фінансова та кадрова несамодостатність; невідповідність доходів місцевих бюджетів реальним потребам територіального розвитку; низький рівень підготовки депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування; недостатня розвиненість інститутів громадянського суспільства.

Усунення зазначених вад місцевого самоврядування потребує суттєвого корегування підходів до різних за своїм функціональним призначенням напрямів політики, у першу чергу, з погляду впровадження системного підходу. Передусім, має бути врахований комплекс факторів, які заважають виробити послідовну муніципальну політику, узгоджену з іншими видами та напрямами політики. До основних факторів ми відносимо: відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів влади; недостатній рівень політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктів політичних сил та, в окремих випадках, суб'єктів влади на ґрунті різних ціннісних орієнтирів; непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики.

7. Зміна політико-управлінської моделі має передбачити удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Потребують конкретизації повноваження та відповідальність за результативність муніципальної політики усередині виконавчої влади.

Важливим є використання сучасних технологій бенчмаркінгу, краудсорсингу, проектного управління для ведення ефективної муніципальної політики. Порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожими за параметрами муніципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМС і т.д.) дозволить узагальнювати досвід діяльності органів місцевого самоврядування, знаходити успішні практики вирішення питань місцевого значення та органічного їх узгодження з загальнодержавними проблемами.

Вітчизняний і європейський досвід муніципальної політики переконливо свідчить, що найважливішими умовами успішного вирішення завдань політичного і соціального розвитку країни, зростання рівня і якості життя населення є підвищення ефективності саме місцевого самоврядування, координація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму їх взаємодії.

8. Важливого значення мають набувають інституційні проблеми: належний розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Повноваження місцевих державних адміністрацій не повинні дублюватись органами місцевого самоврядування. Слід використати досвід зарубіжних країн при розробці та вдосконаленні законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, відносно чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином будуть подолані так звані суперечності у сфері компетенції владних структур. Важливо також мати платформи для усунення розбіжності поглядів між

обласними державними адміністраціями, обласними радами, місцевою владою та групами впливу на регіональному та місцевому рівнях. Це забезпечить налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів на засадах партнерства та взаємодії та підвищить ефективність самого інституту місцевого самоврядування. Важлива роль у формуванні та вдосконаленні цього інституту належить формальним інститутам, серед яких найвагомніше значення мають інститути та норми муніципального законодавства. Також сприятиме даному процесу подальший розвиток громадянського суспільства в цілому.

Європейський досвід формування та реалізації муніципальної політики у всіх цих аспектах може бути використаний Україною для прискорення реформ публічного управління та їх успішного впровадження на сучасному етапі державотворення.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті у наукових фахових виданнях України:**

1. Ахмеров О. О. (2016) Проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: політико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 58, 98-104.
2. Akhmerov O. O. (2018). Municipal policy of EU countries. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 61, 174-183.
3. Ахмеров О. О. (2018). Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 62, 206-213.
4. Ахмеров О. О. (2019). Теоретичні аспекти децентралізації влади як дієвого механізму демократизації політичної системи: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Політичне життя*, 3, 5-10.
5. Ахмеров О. О. (2019). Міжнародні та національно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльна характеристика. *Гілея*, вип. 149. С. 10-15.

### **Статті у міжнародних наукових журналах:**

6. Ахмеров О. О. (2018). Муніципальна політика Скандинавських країн: інституційний вимір. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 5, 3. Vydání*, 141-148.
7. Ахмеров О. О. (2019). Політико-правові засади реалізації муніципальної політики в Республіці Польща. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 6, 2. Vydání*, 116-122.

### **Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

8. Ахмеров О. О. (2016). Основні моделі місцевого самоврядування в країнах Європи: загальна характеристика. *Актуальні тенденції розвитку*

*суспільних наук в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 11-12 листопада 2016 р.). Київ: КНСО, 89-92.

9. Ахмеров О. О. (2017). Основні проблеми децентралізації влади в Україні. *Верховенство права очима правників-початківців: матеріали всеукраїнської наукової конференції* (м. Одеса, 18 листопада 2017 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 575-576.

10. Ахмеров О. О. (2018). Особливості муніципальної політики в країнах Європейського Союзу. *Суспільні науки: виклики і сьогодення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 8-9 червня 2018 року). Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 94-98.

11. Ахмеров О. О. (2019). Децентралізація як засада муніципальної політики Республіки Польща. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 17 травня 2019 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019, Т.1, 231-234.

12. Ахмеров О. О. (2019). Досвід децентралізації влади окремих європейських країн. *Потенційні шляхи розвитку науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24-25 вересня 2019 року). Київ, 92-94.

13. Ахмеров О. О. (2021). Пропорційне співвідношення категорій «централізація – децентралізація» в сучасних європейських країнах. In: *Сучасні виклики соціально-політичного розвитку: політико-правовий та соціально-економічний виміри: матеріали Другої всеукраїнської наукової конференції* (21 травня 2021 р., м. Одеса). Одеса: Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», 2021, 34-36.

## **АНОТАЦІЯ**

**Ахмеров О. О. Інституціональний вимір муніципальної політики: європейський досвід. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». – Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», Одеса, 2021.

Визначені основні концептуальні підходи до вивчення муніципальної політики, досліджені методологічні підходи до формування системи місцевого самоврядування, з'ясовані зміст та особливості процесу децентралізації влади та його роль в реалізації ефективної муніципальної політики країн Європи. Охарактеризовані загальні та специфічні інституційно-правові основи європейської муніципальної політики, окреслено процес впровадження засадничих принципів муніципальної політики Європи, як необхідної умови розвитку України; визначені тенденції та проблемні питання формування муніципальної політики України в умовах євроінтеграції. Здійснено політико-правовий аналіз муніципальної реформи України та визначені основні механізми та технології кадрової політики в органах місцевого



самоврядування, охарактеризовані організаційно-інституційні проблеми здійснення муніципальної політики. Доведено, що функціональне призначення та інституціональний вимір муніципальної політики 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 моделей європейського врядування.

**Ключові слова:** муніципальна політика, муніципальне управління, децентралізація, деконцентрація, органи місцевого самоврядування, місцева державна влада, інститути та норми муніципального законодавства.

## АННОТАЦІЯ

**Ахмеров А. А. Институциональный измерение муниципальной политики: европейский опыт. - Рукопись.**

**Диссертация на соискание научной степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 «Политические институты и процессы». - Государственное учреждение «Южноукраинский национальный педагогический университет имени К. Д. Ушинского», Одесса, 2021.**

Определены основные концептуальные подходы к изучению муниципальной политики, исследованы методологические подходы к формированию системы местного самоуправления, выяснены содержание и особенности процесса децентрализации власти и его роль в реализации эффективной муниципальной политики стран Европы. Охарактеризованы общие и специфические институционально-правовые основы европейской муниципальной политики, определены процесс внедрения основных принципов муниципальной политики Европы, как необходимого условия развития Украины; определены тенденции и проблемные вопросы формирования муниципальной политики Украины в условиях евроинтеграции. Осуществлен политико-правовой анализ муниципальной реформы Украины и определены основные механизмы и технологии кадровой политики в органах местного самоуправления, охарактеризованы организационно-институциональные проблемы осуществления муниципальной политики. Доказано, что функциональное назначение и институциональный измерение муниципальной политики на современном этапе государственного строительства в Украине заключается в последовательном развитии публично-властных отношений и формировании системы дееспособного института местного самоуправления в соответствии с демократическими образцами, которые будут определять адекватные институциональные правила принятия властных решений на основе моделей европейского управления.

**Ключевые слова:** муниципальная политика, муниципальное управление, децентрализация, деконцентрация, органы местного

самоуправления, местная государственная власть, институты и нормы муниципального законодательства.

## *SUMMARY*

**Akhmerov O.O. European experience in the formation and implementation of municipal policy: the institutional dimension.** – Scientific qualification thesis retaining manuscript rights.

Thesis to obtain the scientific degree of Candidate of Political Science after speciality 23.00.02 – political institutions and processes. – South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky, Odessa, 2021.

In the dissertation work the complex analysis of laws and features of municipal policy of the countries of Europe is carried out and value of this experience for Ukraine through a prism of institutional dimension is opened. This dimension is presented as a complex multi-level model of the relationship and interaction of state and non-state institutional forms, which are in a circular causal relationship and ensure the harmonization of common and local interests.

It is proved that the functional purpose and institutional dimension of municipal policy at the present stage of state building in Ukraine is the consistent development of public relations and the formation of a viable institution of local government in accordance with democratic models that will determine adequate institutional rules for decision-making based on European governance models.

It is determined that the reform of the management system should be focused on the use of modern methods, development of new management ideology, change of management structures, which puts before theory and practice the task of substantiating the principles and tools of comprehensive transformation of municipal management.

Effective technologies for improving the implementation of municipal policy, tested in developed European countries, identified, in particular: benchmarking, project management, crowdsourcing.

The concepts of “municipal power” and “local state power” are characterized, their relationship between them and what changes this relationship acquires depending on the model of local self-government that exists in a particular state. The processes of practical implementation of the decentralization procedure in each of these models are investigated.

The general criteria for the effectiveness of the country’s municipal policy have been formulated and it has been clarified on the example of European states that the system of local self-government is most effective precisely due to the decentralization of power. It is shown that decentralization makes the political systems of individual European countries more stable, as well as improves the quality of life and promotes the best realization of the rights and interests of European territorial communities.

The experience of decentralization of power of European countries that were part of the former "socialist camp" is described. In order to develop practical

recommendations for Ukrainian municipal reforms, the achievements and mistakes of decentralization in the Czech Republic, Poland and the Baltic States were considered. Each of them identifies aspects acceptable to our country that can help shape its own flexible and effective municipal policy.

Specific examples of the most successful implementation of municipal policy in some European countries, in particular, such as: Italy, France, Germany, Great Britain, Finland, Sweden, and others, are analyzed. In accordance with their experience, recommendations for the long-term development of local self-government of Ukraine have been developed. A separate block considers municipal associations and other associations of communes operating in European countries as a successful example for our country of ensuring that municipalities effectively represent local interests at the state level.

It is proved that the change of the political-administrative model should provide for the improvement of the institutional structure of the municipal policy. This requires the specification of powers and responsibilities for municipal policy within the executive branch. The government should transform from an administrative-political to a political body responsible for the exercise of powers within the executive branch, including in the development and implementation of municipal policy.

It is determined that the institutional problems that reduce the effectiveness of municipal policy of Ukraine, in the first place, include the improper distribution of powers between local executive bodies and local governments. After all, the powers of local state administrations are almost completely duplicated by local governments. At the same time, the experience of foreign countries in the development of laws on local state administrations and local self-government regarding the clear delineation of management objects is insufficiently used. Thus, it is a question of so-called contradictions in the sphere of competence of power structures. At the same time, there are some differences of opinion between oblast state administrations, oblast councils, local authorities and influence groups at the regional and city levels. Therefore, the establishment of effective interaction between local executive bodies and local governments at different levels is possible only on the basis of partnership and cooperation with each other and with other civil society institutions, which will increase the efficiency of the institution of local self-government. A special role in the formation of this institution belongs to formal institutions, among which the most important are the institutions and norms of municipal law.

European experience in the formation and implementation of municipal policy in all these aspects can be used by Ukraine to accelerate public administration reforms and their successful implementation at the present stage of state formation.

**Key words:** municipal policy, municipal administration, decentralization, deconcentration, local self-government bodies, local state power, institutions and norms of municipal legislation.