

збільшення контрольно-наглядових і зменшення інших функцій порівняно з місцевими державними адміністраціями, які будуть ліквідовані.

Модифікація інституту представництва держави на регіональному та місцевому рівнях в європейських державах і основні контрольні функції з боку держави за діяльністю посадових осіб та органів місцевого самоврядування покладаються на нових керівників - префектів (Prefecto), які здійснюють превентивний контроль за рішеннями місцевої влади [4].

Важливо, що перспективні плани, які затверджені Урядом, потребують корегування з урахуванням критеріїв спроможності громад. На сьогодні таких затверджених ми маємо – 23 плани.

Слід підкреслити, що в більшості європейських країн запроваджено урядову вертикаль, її місцеві ланки в особі урядових представників – не беруть на себе всіх функцій державного керівництва щодо відповідних територій, а здійснюють лише наглядово-контрольні функції стосовно органів місцевого самоврядування, тобто, реалізуючи “адміністративну опіку”, не позбавляють їх відчуття господаря відповідної місцевої території. Зокрема дуже важливо, що акти органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції України чи законам України, можуть бути зупинені префектом з одночасним зверненням до суду.

### **Література**

1. Ткачук А. Ф., Аграновф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник. Київ : Заповіт, 1997. 186 с.
2. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2019. № 1. С. 95–102.
3. Панов А. В. Територіальний устрій Франції та Італії – уроки для України : монографія. Ужгород : ПП “АУТДОР-ШАРК”, 2015. 126 с.
4. Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V. Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for Ukraine // Financial and credit activity: problems of theory and practice. 2018. 3 (26). P. 368–376.

## **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ АНАЛІЗУ Й ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: МОЖЛИВОСТІ Й ЗАГРОЗИ**

**Тертичка Валерій**

В ухваленому Законі України “Про державну службу” у ст.1 зазначено, що “Державна служба – це публічна, професійна, політично

неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1)аналізу державної політики...

2)забезпечення реалізації державної політики..." [1].

Для становлення дієвої системи державної служби актуальним питанням є професіоналізація аналізу й оцінювання державної політики. Створення директоратів з аналізу і координації політики є фактичне підтвердження важливості аналізу політики та оцінювання.

Під *аналізом політики* (далі – АП) як сфери діяльності розуміються процеси і відповідні процедури підготовки рекомендацій органам влади (як замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, спрямованих на вирішення суспільних проблем для досягнення визначених цілей політики, процеси і процедури оцінювання, моніторингу результатів і наслідків владних рішень. Це наше визначення АП можна доповнити оглядами визначень у [2, с. 4] та [3, с. 12].

*Оцінювання* (за К. Вайс)– систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів, з метою вдосконалення програми чи політики.

Оцінювання (за визначенням ООН) – максимально системне і неупереджене вивчення якої-небудь діяльності, проекту, програми, стратегії, політики, теми, сектора, сфери діяльності, роботи організації і т.д. [4].

Оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження рішення в життя і встановлення меж дії/ бездії політики

Термінологічні означення ґрунтовно охарактеризовані у глосаріях О.І.Кілієвича [5]. У 1998 р. вийшов друком перший в Україні та на пострадянському просторі фундаментальний підручник з аналізу політики – книги Д. Веймара і А. Вайнінга [3]. У 2004 р. – вийшла перша оглядова публікація про попередні здобутки аналізу політики в Україні [2]. Ці рубіжні дати, та поява спеціалізованого періодичного видання з аналізу політики [6] спонукають до уважного розгляду питань інституціоналізації аналізу й оцінювання державної політики в Україні.

В розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі (огляд АП як професійної діяльності – див. у [3, с. 13-27; 7, с. 62–70]). Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні десятиріччя відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики, в першу чергу, в практику діяльності органів влади. Можна виділити, принаймні, чотири сфери такої діяльності.

1. Це питання розроблення загальнодержавних й інших цільових програм згідно вимог Законів України та Постанов КМУ. Особливу увагу звертаємо на вимоги до структури проекту *концепції цільової програми* згідно, що повністю відповідає структурі типового аналітичного документу [8, с.24], який є документованим продуктом проведення АП.

2. Це питання регламентування діяльності Верховної Ради, Кабінету Міністрів і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій.

3. Це питання аналізу впливів регуляторних актів згідно вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та постанов КМУ. Визначені ст.8 Закону процедури аналізу регуляторних впливів регуляторних заходів державної політики, що спирається на досвід і практику біля 40 найбільш розвинених країн світу, мабуть, найбільш повно (в українській практиці) ілюструють необхідність глибокого опанування всім арсеналом інструментарію АП виконавцями зазначеною діяльності.

4. Це бюджетний процес в частині планування бюджетних програм, зокрема, з використанням програмно-цільовому методу, і аудит виконання бюджетних програм. Передбачене наказом Мінфіну України “Правила складання паспортів бюджетних програм” обґрунтування бюджетних програм з використанням системи кількісних показників при складанні їх паспортів закладає основу для проведення відносно нового для України виду аудиту, відмінного від фінансового аудиту – аудиту виконання (*performance auditing*), який, згідно міжнародних стандартів INTOSAI, передбачає аналіз результативності, ефективності і економічності використання суспільних ресурсів при виконанні бюджетних програм [9, с.17]. Визначення відповідних показників і проведення перевірки успішності виконання програм потребує достатньо глибоких знань з АП в частині розуміння зв’язків між проблемами, цілями і обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Окрім зазначених вище сфер слід зазначити *унормування питань залучення громадськості до вироблення політики*, врахування інтересів стейкхолдерів політики, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням урядових рішень і в процесі моніторингу і оцінювання політики згідно.

Отже, в частині унормування процедур АП, починаючи з 2000 р., в країні відбулося відчутне просування вперед. Розпочався також процес створення спеціалізованих підрозділів в органах виконавчої влади для проведення АП.

Проте найбільш гострою проблемою в частині професіоналізації АП в Україні на сьогодні є *низька якість виконання передбачених*

*законодавством процедур.* Це можна ілюструвати прикладами аналізу впливів регуляторних актів і розробки паспортів бюджетних програм, особливо в частині, що стосуються аналізу очікуваної та фактичної результативності і ефективності заходів політики. Так, аналіз ефективності обмежується переважно описовим окресленням очікуваних вигід і витрат без кількісних розрахунків, при цьому ризики виникнення значних втрат для окремих груп населення і бізнесу та необхідність значних (тобто затратних) адміністративних і антикорупційних зусиль влади не беруться до уваги. Особливо це стосується практики непродуманого регулювання цін, податків, ставок ввізного мита. Наслідком цього є значні втрати в суспільному добробуті, формування в суспільстві негативного ставлення до влади, втрата до неї довіри.

В Україні за останні роки накопичено певний досвід вивчення аналізу й оцінювання політики в рамках магістерських програм і короткострокових тренінгів для державних службовців і експертів.

Варто відзначити магістерські програми з підготовки управлінців Києво-Могилянської школи врядування, Українського католицького університету та Київської школи економіки які добре конкурують у підготовці фахівців для державної служби і місцевого самоврядування.

Що стосується *тренінгових програм*, короткострокових семінарів, то їх останніми роками розроблено і проведено досить багато, передовсім, для державних службовців. Зокрема для Української школи врядування розроблені дводенні короткотермінові семінари: “Вироблення і реалізація державної політики”; “Аналіз державної політики. Підготовка аналітичних документів”; “Управління державними програмами: моніторинг і оцінювання” [10] та інші: “Лідерство на державній службі”, “Стратегічне управління” тощо.

Низка навчальних і тренінгових програм для представників третього сектору за була проведена в 2006-2016 рр. за підтримки МФВ. Окремі матеріали тренінгів можна знайти на сайті: <http://ipas.org.ua/>. Активно працює у сфері оцінювання Українська асоціація оцінювання. Зокрема варто відзначити “Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання” [11].

*Загальною проблемою у сфері навчання і тренінгів є брак висококваліфікованих кадрів викладачів з практичним досвідом роботи в якості аналітиків політики.* В Україні вже досить багато людей чули про аналіз й оцінювання політики і володіють основними процедурами на рівні “здорового глузду”, проте майже немає фахівців, які здатні проводити навчання і здійснювати основні аналітичні процедури на глибоко професійному рівні; особливо це стосується економічного аналізу, зокрема аналізу вигід і витрат (ABB).

Основною проблемою щодо фундаментальної підготовки фахівців у галузі аналіз й оцінювання політики в Україні представляється відсутність хоча б однієї повноцінної магістерської програми з державної політики (на зразок програм *MPP* в університетах Заходу) з акцентами на АП для підготовки як виробників політики (замовників аналізу), так і аналітиків політики. Створення відповідного потужного навчального центру сприяло би також вирішенню питань браку викладацьких і дослідницьких кадрів у сфері аналізу й оцінювання політики.

Проте вирішення цієї проблеми можливо лише в рамках загального реформування державного управління, зокрема, системи підготовки управлінських кадрів.

### Література

1. Про державну службу : Закон України // Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст.43. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і мат. / укл. О.І. Кілієвич, В.В. Тертичка. Київ : “К.І.С.”, 2004. 210с. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/digest/173-analiz-derzhavnoyi-politiki-v-ukrayini>.

3. Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р. Аналіз політики: концепції, практика / пер. з англ. І.Дзюби, А.Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. Київ : Основи, 1998. 654 с.

4. UNEG, United Nations Forms for evaluation). URL : [www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc\\_id=21](http://www.uneval.org/papersandpubs/documentdetail.jsp?doc_id=21).

5. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Вид-во ім. Соломії Павличко “Основи”, 2003. 510 с.; Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере государственного управления и политик, экономики и международной торговли. 2-е изд., испр. и доп. Б., 2013. 786 с.

6. Суспільна політика та стратегічний менеджмент. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/journal>.

7. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / пер. з англ. О. Рябова. Львів : Кальварія. 264 с.

8. Янг Е., Куїнн Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики : практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / пер. з англ. С. Соколик ; наук. ред. пер. О.Кілієвич. Київ : “К.І.С.”, 2003. 120 с. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/180-eojn-jang-i-liza-kuinn-jak-napisati-dievij-analitichnij-dokument-u-galuzi-derzhavnoyi-politiki>; Кілієвич О. І. Практикум із підготовки аналітичних документів : навч. посіб. /О. І. Кілієвич, Г. Л. Рябцев. В. В. Тертичка.

Київ : “К.І.С”, 2016. 95 с. URL : <https://ipas.org.ua/index.php/library/educational-materials/295-praktikum-iz-pidgotovki-analitichnih-dokumentiv-navch-posib>.

9. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика / пер. з англ. В. Шульга. Київ : Основи, 2000. 190 с.

10. URL : <http://ipas.org.ua/index.php/library/short-term-seminars>.

11. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / Горошко А., Нарчинська Т., Озимок І., Тарнай В. Київ : Українська асоціація оцінювання, 2014. 32 с. URL : <http://ipas.org.ua/images/doc/Library/Books/glossary%20of%20me%20terms%20in%20ukrainian.pdf>.

## **РОЗГЛЯД ВЕРХОВНИМ СУДОМ ОКРЕМИХ СПІРНИХ СИТУАЦІЙ У ПРОЦЕСАХ ОБ’ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**Богашева Наталія**

Процеси об’єднання територіальних громад є складними і часто суперечливими, оскільки зачіпають права і законні інтереси багатьох суб’єктів. Проблеми і спори, які виникають у таких процесах, часто породжуються недотриманням вимог законодавства та непослідовною практикою його реалізації.

Рішення Верховного Суду у справах щодо спорів, що виникають у процесах об’єднання територіальних громад, приймаються у касаційній інстанції, а тому стосуються ситуацій, які мають тривалу історію. Оскільки вирішення подібних спорів вимагає уважного вивчення усіх обставин, вчинених дій та прийнятих рішень, доцільно розглянути кілька прикладів того, як Суд досліджував обставини справ та з яких підстав приймав своє рішення.

Так, наприклад, одне з останніх рішень ВС, прийняте у жовтні 2019 року, стосувалося процесу утворення Приморської міської об’єднаної громади Приморського району Запорізької області.

Процес об’єднання двох громад – Преславської сільської громади та Приморської міської громади – відбувся у травні – серпні 2016 року; у грудні 2016 року відбулися перші вибори в об’єднаній Приморській міській громаді. Однак ще у серпні 2016 року позивач – депутат Приморської міської ради звернувся до місцевого суду щодо порушення встановленого Законом «Про добровільне об’єднання територіальних громад» порядку проведення такого об’єднання, зокрема, стосовно проведення громадського обговорення пропозицій щодо об’єднання.

Історія справи така. У травні 2016 року було ініційовано процедуру добровільного об’єднання двох сільських громад (Преславської сільської ради