

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МИКОЛАЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**Навчально-науковий інститут економіки та управління
Факультет менеджмент**

**Кафедра публічного управління та адміністрування і міжнародної
економіки**

УПРАВЛІННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ:

*курс лекцій для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» денної
та заочної форми навчання спеціальностей: 281 «Публічне
управління та адміністрування», 073 «Менеджмент».*

УДК 352.07
Г65

Друкується за рішенням науково-методичної комісії факультету менеджменту Миколаївського національного аграрного університету від протокол № 4 від 23.12. 2020 року.

Автори:

І.В.Гончаренко – д-р екон. наук, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки, Миколаївський національний аграрний університет;

Н. І. Галунець – асистент кафедри публічного управління та адміністрування і міжнародної економіки, Миколаївський національний аграрний університет.

Рецензенти:

Л.В. Назарова – д-р. екон. наук, професор, завідувач кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності, Миколаївський національний університет імені В.О.Сухомлинського;

О.С. Біліченко – канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри економічної теорії і суспільних наук, Миколаївський національний аграрний університет.

ЗМІСТ

ТЕМА 1. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ	4
1. Предмет, об'єкти та суб'єкти та принципи територіального управління	4
2. Моделі територіальної організації влади.	6
3. Система адміністративно-територіального устрою України.	8
ТЕМА 2. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ.	11
1. Сутність, мета та основні завдання регіональної економічної політики.	11
2. Державна регіональна політика як складова регіональної економічної політики держави.	12
3. Формування та вдосконалення національної системи управління територіями.	14
ТЕМА 3. СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ.	17
1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою держави.	17
2. Стан та проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України.	19
3. Концептуальні засади адміністративно-територіальної реформи	20
ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.	29
1. Концептуальні основи Європейської хартії місцевого. Самоврядування та практичні приклади її реалізації в Україні.	29
2. Світові моделі розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя.	34
3. Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах.	36
4. Необхідність становлення місцевої демократії в Україні та інших країнах світу	60
ТЕМА 5. ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ	64
1. Територіальне планування та прогнозування.	64
2. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів.	65
ТЕМА 6. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	73
1. Теоретичні засади оцінки результативності та ефективності. Управління якістю як основа ефективного управління територіями.	73
2. Критерії оцінки результативності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.	75

ТЕМА 1. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

1. Предмет, об'єкти та суб'єкти та принципи територіального управління.

2. Моделі територіальної організації влади.

3. Система адміністративно-територіального устрою України.

1. Предмет, об'єкти та суб'єкти та принципи територіального управління.

Територія – простір (частина суходолу), на який розповсюджується юрисдикція держави чи адміністративної одиниці в її складі.

Поняття «**територіальна організація влади**» «**територіальна організація державного управління**» активно використовується в науковій літературі разом з поняттями «територіальний устрій».

Під **територіальним устроєм держави** розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади). Категорію «територіальний устрій» не слід ототожнювати з поняттям «державний устрій», під яким розуміють політико-територіальну організацію держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних складових і порядком, принципами їхніх відносин із державою в цілому та між собою. За державним устроєм усі держави диференціюються на унітарні, федеративні, конфедеративні та імперські.

Відносини типу «влада - підпорядкування» можуть мати різний характер залежно від повноважень суб'єкта, ступеня самостійності об'єкта управління та багатьох інших факторів. Вони можуть бути **формальними** (субординації) і **неформальними** (координації), **галузевими** (відносини в межах однієї галузі), **міжгалузевими** (відносини між органами різних галузей), **територіальними** (у межах одного регіону), **міжрегіональними** (між органами різних регіонів); **територіально-галузеві** та ін.

Суб'єкт управління - система, наділена певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у форму керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання, тобто це система, що управляє.

У державному управлінні до **суб'єктів** управління належать:

- *органи виконавчої влади* (уряд, міністерства, державні комітети, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації);
- *керівники і керівний склад цих органів* (політичні діячі; посадові особи; службові особи, які наділені державно-владними повноваженнями).

Об'єкт управління - це система, яка підпорядковується владній волі суб'єкта управління і виконує його рішення, тобто система, якою управляють.

Змістом управлінських відносин є особлива діяльність людей, що виступає у вигляді взаємодії суб'єктів та об'єктів управління. Між ними існує тісна взаємодія, що здійснюється за допомогою **прямих** (від суб'єкта до об'єкта) і **зворотних** (від об'єкта до суб'єкта) **зв'язків**. Практична реалізація цих зв'язків забезпечується завдяки руху інформації.

Прямий зв'язок сприяє процесу ухвалення рішень і забезпечує їх доведення до виконавця - об'єкта управління.

Зворотний зв'язок, який надає інформацію про стан об'єкта і його діяльність щодо виконання рішень, є базою формування відповідних впливів на об'єкт управління. Зворотний зв'язок дає можливість знаходити найбільш оптимальні шляхи і засоби організації процесу регулювання діяльності об'єкта управління.

Узгодження (упорядкування) управлінських дій приводить до встановлення між ними *вертикальних зв'язків* - **субординації**, тобто *підпорядкування одного інтересам іншого*. **Субординаційні відносини** розрізняються за певними **видами**: *пряме підпорядкування, непряме підпорядкування, подвійне підпорядкування, ієрархічне підпорядкування*. Всі ці види субординації мають свої особливості та певний обсяг у конкретних системах управління залежно від методів, які використовуються у відносинах «суб'єкт-об'єкт».

Встановлення між ними *горизонтальних зв'язків* має назву **координації**, тобто *поєднання двох і більше однорівневих з точки зору визначеного критерію дій*, що забезпечують досягнення запланованого результату. **Кoordинаційні відносини** розрізняються за **видами**: *узгодження, предметно-технологічна взаємодія, ієрархічна або складна взаємодія*. Субординацію та координацію можна розглядати як двоєдине виявлення сутності управлінської діяльності, а також, як її базові форми. У процесі цієї діяльності вони доповнюють одна одну, причому, залежно від конкретної ситуації, переважає та чи інша.

Визначальною характеристикою територіальної організації державного управління є ієрархічні відносини між територіальними органами управління, які виявляються в повноваженнях останніх. Такі повноваження спрямовані на здійснення функцій управління, що реалізуються на територіальному рівні. Остаточною реалізацією цих функцій є безпосередній вплив територіальних органів управління на суспільство.

Принципи управління:

– *адекватності* – відповідність методів і механізмів управління потребам територіальної спільноти, а також завдань органів влади і ресурсів, які вони мають для їх виконання;

– *відповідальності* – готовність посадових осіб органів влади до відповідальності за прийняті ними рішення;

– *єдності інтересів* – урахування інтересів усіх учасників процесу;

– *законності* – відповідність чинній нормативно-правовій базі;

– *інноваційності* – створення інноваційного потенціалу управління;

- *корпоративності* – отримання синергетичного ефекту за рахунок консолідації зусиль та об'єднання ресурсів;
- *субсидіарності* – наближення адміністративних послуг до населення;
- *прозорості* – відкритість дій органів влади при прийнятті рішень.

Таким чином, визначальною характеристикою територіальної організації державного управління є ієрархічні відносини між територіальними органами управління, які виявляються в повноваженнях останніх. Такі повноваження спрямовані на здійснення функцій управління, що реалізуються на територіальному рівні. Остаточною реалізацією цих функцій є безпосередній вплив територіальних органів управління на суспільство. А повноваження територіальних органів управління у відносинах між собою є забезпеченням реалізації цього впливу.

2. Моделі територіальної організації влади.

Територіальна організація управління кожної країни є унікальною, вона формується протягом багатьох років (а іноді й століть) і зазнає впливів традицій, суспільних уподобань, історичних передумов і політичних подій. Проте дослідження теоретичних питань територіальної організації влади дозволяє визначити певні спільні моменти, а при глибокому теоретизуванні може дати значно більше структуроване та цілісне уявлення про це явище. Важливим для дослідження є теоретичний аспект територіальної організації влади щодо відносин державного управління та місцевого самоврядування.

Існують **дві теоретичні концепції самоврядування**, які базуються на уявленні про співвідношення державного управління та місцевого самоврядування:

1. **«Громадська (суспільна) концепція»**, згідно з якою місцеве самоврядування виникло внаслідок реалізації волі місцевих жителів самостійно вирішувати свої проблеми і має забезпечувати місцевій громаді задоволення місцевих інтересів, а державні справи стосуються сфери компетенції органів виконавчої влади;

2. **«Державницька теорія»**, згідно з якою місцеве самоврядування виникло внаслідок надання державою повноважень щодо вирішення деяких питань місцевого значення місцевим жителям та організованим для цього органам влади. Відповідно до такої теорії через механізм самоврядування здійснюється слугування місцевої громади державним інтересам.

Останнім часом набуває поширення **третя концепція, комбінована**, яка передбачає поєднання в територіальній організації влади інтересів держави та громади. Ця концепція переводить протиріччя перших двох у площину постановки проблеми розподілу повноважень між різними територіальними органами влади та адміністративними рівнями.

З цими концепціями тісно пов'язаний розподіл адміністративно-територіальних одиниць на **«природні»** (населені пункти, де люди природним шляхом групуються для спільного життя) та **«штучні»** (вторинні

територіальні громади, утворені в результаті адміністративного поділу території держави).

Згідно з цим розподілом *природні адміністративно-територіальні одиниці* формуються їхніми мешканцями для задоволення своїх потреб та вирішення власних проблем за бажанням та з власної ініціативи цих мешканців. Такими одиницями зазвичай є населені пункти та спільноти, які об'єднуються у федерацію (кантони, штати, землі тощо).

Штучні адміністративно-територіальні одиниці формуються центральними органами державної влади для зручності управління територіями. Через це органи влади таких адміністративно-територіальних одиниць обмежені державною владою, яка визначає обсяг повноважень цих органів.

Громадська (суспільна) та комбінована концепції самоврядування реалізовані в двох основних моделях територіальної організації влади: **англо-саксонській та континентально-європейській відповідно.** Особливістю **англо-саксонської моделі** є відсутність представників центральних органів виконавчої влади на місцях та автономність місцевих представницьких органів, їхня незалежність від центральної влади. Адже, згідно з громадською (суспільною) концепцією, можливість протилежності суспільних і державних інтересів є основою для повної самостійності органів місцевого самоврядування. Ця система склалася історично: свого часу монарх поступово віддавав владу в двох напрямках: у центрі – представницькому органу (Парламенту, який формував Уряд) та на місцях – органам самоврядування. Внаслідок цього утворилися дві формально незалежні одна від одної системи: *центральні органи державної влади та місцеве самоврядування*. Потім цю модель територіальної організації влади запровадили й демократичні країни, переважно федеративні.

На сьогодні все розмаїття способів організації державного управління в різних країнах можна звести до наступних **моделей територіальної організації влади:**

- *централізована* – на всіх рівнях управління в державі здійснюють виключно органи державного управління, які формуються главою держави або її урядом;

- *англо-американська* – на всіх рівнях, крім загальнодержавного, реалізують органи місцевого самоврядування;

- *континентальна (французька)* – на проміжному рівні поєднується державне управління та місцеве самоврядування.

Тривалий час дослідження науковців обминали проблему територіальної організації державного управління. Хоча дослідники зрідка (можливо, несвідомо) торкалися територіального аспекту державного управління та приділяли певну увагу території держави як невід'ємному компоненту останньої. Так, ще Арістотель у творі *«Політика»* опосередковано висловлювався стосовно цього: «Спільноти повністю довершені, що складаються з кількох поселень, утворюють державу». Але далі він сам усувається від подальших розмірковувань щодо територіальної

організації державного управління, зазначаючи неможливість будь-яких теоретичних основ: «Більшість вважає, що щаслива держава повинна бути обов'язково великою за своїми розмірами». Але, якщо навіть ця думка правильна, все ж незрозуміло, яку державу треба вважати великою, а яку невеликою. Величина держави вимірюється кількістю її населення. Досвід показує, як важко дати правильну закономірну організацію у занадто багатонаселеній державі; в усякому разі всі держави, які славні своєю організацією, не припускають надмірного збільшення їхнього народонаселення... а чи до надмірної кількості може бути внесений хоч який-небудь порядок? Це було б справою божої сили». Тільки у добу Відродження Н. Макіавеллі частково торкнувся теми територіальної організації влади. Певною мірою можна стверджувати, що у трактаті *«Князь»* він веде мову про потребу наближення органів влади до об'єкту управління. Значно пізніше це було сформульовано як принцип субсидіарності.

За Нового часу територіальна організація державного управління почала привертати більшу увагу науковців. Намітилася тенденція до виокремлення територіального аспекту державного управління у фундаментальних теоріях державного управління. Так, у XVII ст. англійський філософ Дж. Локк у роботі *«Два трактати про управління державою»* вперше висловив ідею про розподіл влад: крім двох загальновідомих гілок державної влади він визначив і третю – *«федеративну»*. Але у XVIII ст. Ш. Монтеск'є у дослідженні *«Про дух законів»* остаточно сформулював теорію розподілу влад, визначив третю гілку державної влади – *«судову»*. Після цього тема територіальної організації державного управління знову втратила інтерес у дослідників.

Лише у XIX ст. німецький учений-державознавець Г. Еллінек розробив *«теорію трьох елементів»*, згідно з якою держава складається з території, народу та влади. З цього часу територіальна організація влади стала визнаватися невід'ємним компонентом держави та важливим аспектом державного управління. Так, згідно з марксистським вченням, яке стало одним із домінуючих у XIX–XX ст, наявність певної території, на яку розповсюджується юрисдикція держави, разом із механізмом, що здійснює функції влади, та системою правових норм є однією з ознак держави.

3. Система адміністративно-територіального устрою України.

Деякі дослідження територіальної організації державного управління мали місце також і в Україні. Ще члени *Кирило-Мефодіївського товариства* розробляли проекти оптимальної територіальної організації влади, хоча і без обґрунтування. Так, Г. Андрузький склав *«Начерки конституції республіки»* (1846 – 1850 рр.), в яких доволі детально визначив оптимальну (як на його погляд та умови тогочасної Росії) структуру територіальної організації влади: адміністративні рівні (громада, область, округ, штат, держава), територіальні органи влади в них (управи, правління, думи, ради, комітети тощо), порядок їхнього формування та діяльності. У проекті особливу увагу приділено

особливостям функціонування громади як основи ідеального суспільства. Цей проект започаткував тенденцію, яка існує в українській державно-управлінській думці понад півтора століття, – визначення місцевого самоврядування основою територіальної організації влади.

Наступною розробкою питання територіальної організації державного управління стали пропозиції М. Драгоманова щодо конституційних перетворень Російської імперії – «Проектъ основаній устава украинскаго общества «Вольный союзъ» – «Вільна спілка» (1884 р.).

М. Драгоманов розвинув ідею про місцеве самоврядування як основу політичної свободи, руху до досягнення соціальної справедливості. У цьому проекті, як і в «Начерках» Г. Андрузького, також було запропоновано систему територіальної організації державного управління на конкретному прикладі Російської імперії зі значно меншою долею радикалізму. Так, адміністративні рівні пропонувалося залишити без змін, тільки замість губерній запровадити області з врахуванням «сукупності географічних, економічних та етнографічних умов»

Пропонувалося значно спростити класифікацію населених пунктів – поділити їх на міста та села з наданням обом типам одного статусу – громади. Різниця повинна була полягати в порядку формування територіальних органів влади у них: у селі загальні збори обирали управу та старшину, а в місті – думу, яка призначала управу. На відміну від «Начерків» Г. Андрузького, «Проектъ» М. Драгоманова детально описував порядок функціонування та розподілу сфер компетенції (вперше в науковій думці України). Крім того, «Проектъ» передбачав участь органів місцевого самоврядування в розподілі коштів, тобто децентралізацію фінансової сфери.

Питанням територіальної організації державного управління було приділено увагу і в науково-політичній діяльності М. Грушевського. В його статті «Конституційне питання і українство в Росії» (1905р.) пропонувався механізм національно-територіальної децентралізації. За М. Грушевським, самоврядні області в межах однієї держави повинні управлятися обласними (національними) сеймами, які формуються шляхом прямих виборів. Депутати цих сеймів мали б формувати загальнодержавний парламент як орган представницької влади, який, у свою чергу, повинен був би сформувати репрезентативний уряд. Цим проектом М. Грушевський започаткував федеративний напрям у державно-управлінській думці України, який набув найбільшої популярності.

Після проголошення незалежності України увага до проблем територіальної організації державного управління значно підвищилася – з'явилися теоретичні дослідження, присвячені адміністративному реформуванню на територіальному рівні. Так, одним із широко досліджуваних (але недостатньо визначених) є питання державного устрою. Саме державний устрій найчастіше ставав об'єктом уваги як під час дослідження територіальної організації влади, так і у разі адміністративних реформ.

Адміністративно-територіальний устрій є одним з основоположних інститутів конституційного ладу України. Його соціальне значення полягає у створенні територіальних умов та механізмів управління суспільними процесами, реалізації цілей ефективного публічного врядування. Адміністративно-територіальний устрій виступає територіальним принципом організації публічного управління.

На сьогодні інститут адміністративно-територіального устрою України, попри об'єктивність свого існування, не отримав належного позитивного закріплення в системі чинного конституційного законодавства.

Відповідно до **ст. 2 Конституції України** є унітарною державою.

Унітарна держава - держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що здебільшого не мають будь-якої політичної автономії, хоч окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. В унітарній державі існує єдина система законодавства, єдина система державних органів, єдине громадянство і т. д. При цьому якась частина або частини такої держави можуть володіти статусом територіальної автономії, а тому мати своє законодавство, власні органи державної влади, свою символіку і т. ін. в **розділі IX** Конституції України «Територіальний устрій України». У **ст. 132** формулюються його головні засади. Насамперед зазначено, що державна територія є єдиною і цілісною, себто такою, що поєднана спільною системою державної влади - законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів. Рівночасно в її здійсненні слід поєднувати централізацію та децентралізацію, що забезпечить поєднання і врахування загальнодержавних і регіональних (місцевих) інтересів. Це також означає, що в майбутньому необхідно чітко визначитися щодо структурного і функціонального розподілу влади між центром і регіонами.

У **ст. 133** Конституції України визначено: Систему адміністративно-територіального устрою України складають; Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

З огляду на це можна стверджувати, що адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень складають Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь; середній - райони й міста обласного підпорядкування; нижчий - райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села. Принаймні, саме відповідно до таких територіальних одиниць будується система державних органів і система місцевого самоврядування.

ТЕМА 2. ДЕРЖАВНА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ.

1. Сутність, мета та основні завдання регіональної економічної політики.

2. Державна регіональна політика як складова регіональної економічної політики держави.

3. Формування та вдосконалення національної системи управління територіями.

1. Сутність, мета та основні завдання регіональної економічної політики.

Державна регіональна політика – це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Впровадження регіональної політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління.

Державна регіональна політика являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного та соціального розвитку України. Сучасна надмірна централізація управління, недосконала фінансово-економічна база місцевих органів влади призвели до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі економіки, накопичення на місцях господарських, економічних та соціальних проблем.

Системні потрясіння, які відчували на собі регіони України впродовж кризового періоду, нові виклики, які склалися в сучасний період, формують нові вимоги щодо досягнення збалансованого розвитку регіонів; розв'язання специфічних проблем регіонів та окремих населених пунктів (у т. ч. депресивних територій, малих міст, периферійних та гірських територій); стимулювання міжрегіональної співпраці та кооперації тощо. У свою чергу, це потребує узгодження цілей, пріоритетів, завдань та заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування стосовно як розв'язання нагальних проблем регіонального розвитку, так і досягнення довгострокових стратегічних цілей.

Основним інструментом регіонального розвитку в Україні залишаються субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів. Розмір цих субвенцій не є великим, останнім часом така субвенція становила 0,3 % державного бюджету щорічно. Фактично ці кошти між регіонами, особливо в останні чотири роки, розподілялися поза будь-якими правилами, що породжувало все нові і нові приводи до зростання міжрегіональної

напруженості та звинувачень держави в несправедливому ставленні до регіонів.

Фактично законодавство у сфері регіонального розвитку, яке сформувалося протягом 1991–2014 рр., мало створити цілісну та взаємоузгоджену систему, що визначає перелік стратегічних та планувальних документів у сфері регіонального розвитку, визначає інституції, що формують та реалізують державну регіональну політику та реалізують проекти регіонального розвитку, а також визначити та закріпити джерела фінансування регіонального розвитку. Проте чинні на сьогодні закони та нормативно-правові акти, на жаль, не є гармонізованими між собою. Вони побудовані на різних концепціях, містять різні пріоритети та різні способи правового регулювання.

У сфері державної регіональної політики діють Конституція України, Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341 «Про концепцію державної регіональної політики», закони України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Генеральну схему планування території України», «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про державні цільові програми», «Про транскордонне співробітництво», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України», акти Президента України, Кабінету Міністрів України.

5 лютого 2015 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної регіональної політики», розробку якого було розпочато Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ще у 2008 р. за активного залучення експертів проектів технічної допомоги Європейського Союзу. 1 березня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав Закон «Про засади державної регіональної політики» (№156-VIII), який набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Прийнятий Закон закладає фундамент для нового законодавства про регіональний розвиток в Україні, яке базується на кращих європейських практиках, та дає підстави для перегляду на його основі усього масиву законодавства, що в тій чи іншій мірі має відношення до реалізації державної регіональної політики.

2. Державна регіональна політика як складова регіональної економічної політики держави.

Державна регіональна політика (ДРП), як складова частина внутрішньої політики України, реалізовуватиметься на принципах законності, співробітництва, паритетності, відкритості, субсидіарності, координації, унітарності, історичної спадкоємності, етнокультурного розвитку, сталого розвитку, об'єктивності. Принцип субсидіарності, зокрема, передбачає передачу владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації.

Об'єктами ДРП є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів, групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів.

Законом, серед іншого, **затверджено низку термінів**, зокрема:

➤ **макрорегіон** – частина території України у складі декількох регіонів чи їх частин, об'єднаних за спільними ознаками, яким притаманні спільні проблеми розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території програми регіонального розвитку;

➤ **мікрорегіон** – частина території регіону, що характеризується територіальною цілісністю та особливостями розвитку, у межах якої реалізуються спеціальні для цієї території проекти регіонального розвитку;

➤ **моніторинг та оцінка результативності реалізації державної регіональної політики** – періодичне відстеження відповідних індикаторів на основі офіційних статистичних даних та інформації центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та проведення на підставі даних моніторингу оцінки результативності виконання індикаторів шляхом порівняння отриманих результатів з їх цільовими значеннями;

➤ **програма регіонального розвитку** – комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому законодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою;

➤ **проект регіонального розвитку** – комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту протягом установлених термінів.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент, ВРУ, КМУ, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Реалізація ДРП має здійснюватися на основі системи взаємопов'язаних документів: Державна стратегія регіонального розвитку України; План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України; регіональні стратегії розвитку; плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку; інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Для координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування із забезпечення формування та реалізації ДРП Законом передбачено утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку (консультативно-дорадчий орган) та заснування регіональних агенцій регіонального розвитку за участю асоціацій підприємців, органів місцевого самоврядування, вищих навчальних закладів, наукових установ, громадських об'єднань.

Фінансування заходів ДРП передбачається за рахунок: міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам; фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів об'єднаних на принципах державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальних видатків державного бюджету; державних цільових програм, у тому числі програм подолання депресивності територій; угод щодо регіонального розвитку; програм і заходів, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Кабінету Міністрів протягом шести місяців доручено: подати на розгляд ВРУ законопроекти про внесення змін до законодавчих актів України, що впливають із цього Закону; привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити перегляд і приведення міністерствами та іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Зарубіжний досвід, врахований у Законі, відкриває додаткові можливості для створення в Україні адаптованої до законодавства ЄС системи об'єктів та повноважень суб'єктів регіональної політики; системи документів, що стосуються формування та реалізації державної регіональної політики; механізмів її фінансового забезпечення та шляхів здійснення моніторингу.

3. Формування та вдосконалення національної системи управління територіями.

Виклики, що постають перед Україною в умовах глобалізації, зумовлюють необхідність пошуку інноваційних підходів до формування її регіональної політики, модернізації системи управління регіональним розвитком.

Цікавий досвід розвитку регіональної політики накопичено у Європейському Союзі. Регіональна політика ЄС найбільш яскраво демонструє характерні риси підходу ЄС до формування напрямів своєї політики, її оперативність і гнучкість. Зародившись у післявоєнні роки у формі заходів надзвичайного характеру, на сьогодні регіональна політика перетворилася в постійно діючий фактор, без якого неможлива повноцінна інтеграція.

Період становлення регіональної політики ЄС триває із середини 70-х і до середини 80-х років ХХ ст. Він пов'язаний зі вступом до ЄС Великобританії, Данії та Ірландії, виникненням необхідності відродження старих промислових регіонів Великобританії, що занепали. У цей час створюються засади активної регіональної політики ЄС через організацію низки спеціалізованих структурних фондів, передусім Європейського фонду регіонального розвитку (ERDF). Ресурси фонду спрямовуються на подолання регіональних і структурних диспропорцій всередині Спільноти. Кожній

країні-члену ЄС встановлюються квоти від обсягу асигнувань цього фонду для розвитку інфраструктури чи підтримання фірм у регіонах, яким надається допомога. Оскільки система квот була предметом постійних суперечок між державами-членами ЄС, то у 1979 р. була проведена реформа діяльності цього фонду, яка передбачала поступову відмову від квотування. З того часу ресурси фонду визначаються ЄС на довгострокову перспективу і спрямовуються до відсталих регіонів за встановленими критеріями.

Наступний період розвитку регіональної політики ЄС тривав із середини 80-х років ХХ ст. і до початку ХХІ ст. Це – період удосконалення регіональної політики ЄС. В Єдиному європейському акті (1986 р.) прописується необхідність економічної та соціальної єдності, чим закладаються основи для проведення спільної регіональної політики, яка ґрунтується на засадах солідарності. У 1988 р. проводиться чергова масштабна корекція регіональної політики ЄС, під час якої визначаються п'ять пріоритетів роботи фонду: сприяння розвитку й зміні структури відсталих регіонів; конверсія або перебудова регіонів, які зазнали відчутних втрат внаслідок промислових спадів; подолання застійного безробіття в регіонах; сприяння включенню молоді в професійну діяльність; реформа спільної сільськогосподарської політики. Згодом визначається і шостий пріоритет – розвиток і зміна структури регіонів з низькою щільністю населення. Витрати на ці заходи подвоюються і досягають 31 % усіх витрат Спільноти.

Останній, третій період регіональної політики ЄС розпочався на початку ХХІ ст. і пов'язаний із впливом процесів глобалізації. Постійно зростає увага до ролі і меж застосування принципу субсидіарності, а також до взаємодії різних спільних політик на регіональному рівні. У текстах ЄС регіональна політика дедалі частіше замінюється поняттям політики згуртування, що означає переплетіння регіональної і соціальної політики, які вже не розглядаються ізольовано. Політика згуртування передбачає одночасне згуртування як по горизонталі – між регіонами, так і по вертикалі – між прошарками суспільства (соціальна політика).

Відбувається трансформація мети й сутності регіональної політики. Вона спрямовується на формування нової, активної ролі регіонів у розвитку ЄС. В умовах глобалізації регіони починають відрізнятися між собою вже не тільки за соціально-економічними критеріями, а й за «глобальним критерієм» – рівнем включення в глобальні процеси. Розвивається взаємозв'язок між регіональними і глобальними партнерами на субрегіональному рівні, а не з державами. Тим самим формується новий принцип територіальності без звичного поділу на «центр» і «периферію».

На сьогодні ЄС має кілька інструментів для проведення регіональної політики: Європейський фонд регіонального розвитку (ERDF), Європейський соціальний фонд (ESF), Європейський сільськогосподарський фонд (EAGGF) і Фінансовий інструмент орієнтації рибальства (FIFG). На додаток до них Фонд згуртування підтримує екологічні та транспортні проекти в країнах, де ВВП нижчий 90 % від середнього по ЄС.

Країнам, що готуються до вступу в ЄС, допомога надається через два фонди: Інструмент структурної політики для підготовки до вступу (ISPA) – для фінансування екологічних і транспортних проєктів та Спеціальну програму підготовки до вступу для сільського господарства і сільського розвитку (Sapard).

Структура регіональної політики ЄС містить два компоненти: внутрішню регіональну політику, що охоплює країни-члени ЄС і забезпечує співпрацю між регіонами через внутрішні кордони ЄС, і зовнішню регіональну політику ЄС, яка передбачає співпрацю з країнами, що не входять до ЄС. Остання, по суті, є транснаціональною політикою, зорієнтованою на досягнення вищого рівня взаєморозуміння і стимулювання ефективнішої політики та підвищення прозорості діяльності і пріоритетів регіональної політики.

Впровадження регіональної політики має сприяти поглибленню територіального поділу праці, спеціалізації виробництва, створенню виробничих структур, які б відповідали географічним та економічним умовам кожного регіону. Ефективне використання науково-технічного потенціалу, розвиток підприємництва, впровадження різних форм господарювання сприятиме насиченості ринку товарами та послугами, задоволенню потреб людей, має позитивно вплинути на стан соціального забезпечення людей.

Узагальнюючи сутність та зміст діяльності щодо впровадження державної регіональної політики, можна зробити висновок, що ця діяльність повинна сприяти демократизації процесів управління кожним регіоном та місцевого самоврядування, удосконаленню інтеграційних зв'язків між органами державного управління та регіональними органами влади. При цьому правові та економічні відносини й регулятори між державою і регіональними органами влади повинні будуватися на конституційних засадах за принципом верховенства загальнодержавного права та законів

ТЕМА 3. СУТНІСТЬ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ.

- 1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою держави.*
- 2. Стан та проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України.*
- 3. Концептуальні засади адміністративно-територіальної реформи.*

1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Наукове обґрунтування адміністративно-територіальної реформи передбачає насамперед точне визначення відповідних категорій і термінів та однозначне їх тлумачення. Сучасні українські енциклопедичні видання розрізняють терміни «адміністративно-територіальний поділ» і «адміністративно-територіальна одиниця».

Адміністративно-територіальний поділ - це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям.

Адміністративно-територіальна одиниця - це частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони.

У Конституції України сформульовано термін „**територіальний устрій України**” і визначено його основні засади, зокрема: „єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”.

Держава може вважатися правовою й соціальною лише за умови, якщо її територіальна організація забезпечує розв’язання двоєдиного завдання: оптимального розподілу владних повноважень на управлінському й самоуправлінському рівнях та забезпечення надійного зворотного зв’язку в системі «влада — соціум».

З історичним розвитком, змінами соціально-економічних, політичних та інших умов функціонування держави адміністративно-територіальний устрій закономірно змінюється, вдосконалюється чи реформується. Вдосконалення, як правило, не вносить кардинальних змін у систему АТУ і пов’язується з окремими змінами в складових адміністративно-

територіального устрою. Суттєві суспільно-економічні трансформації в державі вимагають системних змін АТУ, тобто його реформування.

Реформа адміністративно-територіального устрою розглядається в контексті корінних змін у територіальній організації, системі та механізмах функціонування публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, органів самоорганізації мешканців) в країні, спрямованих на створення сприятливіших умов для суспільного розвитку, гармонійного поєднання при цьому індивідуальних, колективних (громадських) і загальнодержавних інтересів.

Демократичні перетворення в Україні, які пройшли зі здобуттям незалежності, на жаль, не супроводжувалися відповідними змінами в системі адміністративно-територіального устрою.

Суперечності між новими суспільно-економічними відносинами та старою системою АТУ значною мірою спричинили загрози державі, її територіальній цілісності, які наявні зараз. Крім цього, євроінтеграційний вибір України, ратифікація нею Європейської хартії місцевого самоврядування також ставлять вимоги щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою держави, територіальної організації публічної влади. В основі цих змін має бути децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування, при одночасному забезпеченні фундаментальних інтересів держави на усіх рівнях АТУ.

Кількарівневий принцип побудови системи АТУ покликаний забезпечити оптимальну керованість системи адміністративно-територіального устрою з поєднанням місцевих і регіональних інтересів з загальнодержавними. При цьому на кожному з рівнів адміністративно-територіальних одиниць (просторових адміністративно-територіальних утворень – частини території країни з визначеним правовим статусом, у якій реалізується певний перелік владних функцій через органи державної влади чи місцевого самоврядування) забезпечується виконання певних владних повноважень з організації життєдіяльності відповідних спільнот мешканців і державного управління. Розподіл таких повноважень у сучасному баченні будується за принципом субсидіарності – на вищому рівні забезпечується виконання тільки тих повноважень, які не можуть бути виконані на нижчому рівні, при цьому виконання одних і тих же повноважень на різних рівнях виключається.

Суть децентралізації публічної влади полягає у передачі владних повноважень від державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відповідному наділенні їх достатніми для виконання цих повноважень можливостями та ресурсами.

Фактично, процес адміністративно-територіальної реформи в Україні має полягати у взаємопов'язаному здійсненні кількох реформ: реформа територіального поділу держави; адміністративна реформа – зміна відповідно до визначеної мети та цілей системи державного управління, її інститутів, організаційних структур та інструментів, правових і фінансово-економічних основ функціонування; реформа місцевого самоврядування – зміни системи

організації та основ діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, забезпечення потреб громадян і територіальних громад у соціальних, комунальних, адміністративних й інших послугах, у соціально-економічному розвитку поселень, взаємопов'язаних груп поселень і регіонів; реорганізація при цьому взаємостосунків органів місцевого самоврядування з органами державної влади.

Зазначимо, що у понятійно-термінологічному апараті стосовно проблематики реформування адміністративно-територіального устрою існують розбіжності. Зокрема, прийняті в Україні законодавчі акти й нормативні документи, які регламентують проведення адміністративно-територіальної реформи, містять дефініцію «реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». У постанові Верховної Ради України від 31.08.2015 р. №656-VIII щодо попереднього схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України положення, які стосуються змін адміністративно-територіального устрою, належать до поняття «децентралізація влади». Однак фактично мова йде про завдання і процеси, які відповідають пропонованим нами у цій роботі термінам і поняттям.

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України перебувають у взаємозв'язку з суспільно-політичними змінами в державі, які, з одного боку, зумовлюють потребу такого реформування, а з іншого – визначають його суть, оскільки форми і методи державного управління перебувають у залежності від типу й особливостей політичної системи (політичного режиму), яка запроваджена в державі.

2. Стан та проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення **Європейської хартії місцевого самоврядування** та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році.

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ - **Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади.**

Проблеми, які потребують розв'язання. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Проте від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

На даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризик виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад (старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст);
- неузгодженість місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- корпоратизація органів місцевого самоврядування, закритість і непрозорість їх діяльності, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів;
- відсторонення місцевого самоврядування від вирішення питань у сфері земельних відносин, посилення соціальної напруги серед сільського населення внаслідок відсутності повсюдності місцевого самоврядування.

3. Концептуальні засади адміністративно-територіальної реформи.

Зазначені проблеми ускладнюються внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також неузгодженості реформ у різних сферах з реформуванням системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Мета Концепції. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Шляхи і способи розв'язання проблем. Проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- ✓ визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- ✓ створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- ✓ розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- ✓ розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- ✓ запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- ✓ максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- ✓ удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Принципи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади здійснюється з дотриманням таких принципів:

- верховенства права;
- відкритості, прозорості та громадської участі;
- повсюдності місцевого самоврядування;
- субсидіарності;
- доступності публічних послуг;
- підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді;
- підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України;
- правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування;
- державної підтримки місцевого самоврядування;
- партнерства між державою та місцевим самоврядуванням;

– сталого розвитку територій.

Завдання реформи:

➤ **Забезпечення доступності та якості публічних послуг.**

Публічні послуги повинні надаватися відповідно до державних стандартів з урахуванням необхідності забезпечення:

- територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа;
- належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру);
- відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання;
- професійності надання публічних послуг.

Крім того, необхідно забезпечити безперервну освіту посадових осіб місцевого самоврядування.

➤ **Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.** Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування **базового рівня** надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування **базового рівня** є забезпечення:

- місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);
- розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення;
- планування розвитку території громади;
- вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель);
- благоустрою території;
- надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності);
- організації пасажирських перевезень на території громади;
- утримання вулиць і доріг у населених пунктах;
- громадської безпеки;
- гасіння пожеж;
- управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти;

- надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб;
- розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків);
- надання соціальної допомоги через територіальні центри;
- надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з:

- санітарно-епідеміологічного захисту;
- соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг);
- казначейського обслуговування;
- реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення:

- виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю;
- надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення:

- регіонального розвитку;
- охорони навколишнього природного середовища;
- розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування;
- професійно-технічної освіти;
- надання високоспеціалізованої медичної допомоги;
- розвитку культури, спорту, туризму.

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити:

- удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією;
- визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень;

- утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами;

- ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України.

➤ **Визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами.**

Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що:

✓ **адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів:**

- базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади);
- районного (адміністративно-територіальні одиниці - райони);
- регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь);

– **територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною:**

- у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин).

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

✓ **на базовому рівні** - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

✓ **на районному рівні** - районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

✓ **на регіональному рівні** - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

➤ **Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.**

Створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами

місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням **таких принципів:**

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- обчислення обсягу дотації вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- надання трансфертів з державного бюджету безпосередньо кожному місцевому бюджету;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- закріплення за місцевими бюджетами частини коштів, що надходять від сплати податку на прибуток новостворених юридичних осіб, протягом п'яти років від дати інвестування в юридичну особу;
- надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів. Пільги з місцевих податків і зборів можуть встановлюватися лише тим органом місцевого самоврядування, до бюджету якого зараховуються такі податки і збори;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку шляхом спрощення процедур погодження запозичень і місцевих гарантій та збалансування їх із способами державного контролю, спрямованого на запобігання банкрутству об'єктів права комунальної власності;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів;
- визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування;
- надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад;
- максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;
- запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегії розвитку територіальної

громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

- надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

- утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

- забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

- удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

- поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту;

- запровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- позбавлення місцевих рад права висловлювати недовіру головам відповідних місцевих держадміністрацій.

Етапи реалізації Концепції. Реалізація Концепції здійснюється двома етапами.

На першому підготовчому етапі (2014 рік) передбачається:

- у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після

утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою;

- визначити Мінрегіон головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції.

На другому етапі реалізації. Концепції (2015-2017 роки) передбачається:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

Очікувані результати. Реалізація Концепції сприятиме:

- посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування;

- доступності публічних послуг, підвищенню їх якості;

- впровадженню механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами

місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг;

- запровадженню стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості;
- створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя;
- формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- утворенню об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення;
- соціально-економічному розвитку територіальних громад і регіонів;
- стимулюванню економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку;
- визначенню чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпеченню повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущенню наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж рівня;
- утворенню виконавчих органів обласних та районних рад;
- зміні статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території;
- забезпеченню розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Обсяг фінансових ресурсів. Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги.

ТЕМА 4. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.

1. Концептуальні основи Європейської хартії місцевого. Самоврядування та практичні приклади її реалізації в Україні.

2. Світові моделі розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя.

3. Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах.

4. Необхідність становлення місцевої демократії в Україні та інших країнах світу

1. Концептуальні основи Європейської хартії місцевого. Самоврядування та практичні приклади її реалізації в Україні

Поява *Європейської хартії місцевого самоврядування* (далі — Хартія, ЄХМС) як першого системного документа в сфері побудови локальної демократії на континенті була спричинена нагальною потребою дати відповідь на запитання стосовно значення місцевого самоврядування в процесі європейської інтеграції та необхідності розробити загальні засади щодо уніфікації процесів його конституювання та інституціоналізації на територіях держав — членів РЄ.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування стало результатом багаторічної роботи різних європейських структур та свідченням важливого значення місцевого самоврядування як необхідного атрибуту демократичного суспільства.

Розроблялася Хартія з 1968 року, коли створена РЄ Постійна конференція місцевої і регіональної влади Європи (з січня 1994 р. рішенням Комітету міністрів РЄ перейменовано на Конгрес місцевої і регіональної влади) у своїй резолюції № 64 (1968 р.) виступила з пропозицією прийняти Декларацію принципів місцевого самоврядування.

Ця ініціатива була підтримана консультативною Асамблеєю, яка в 1970 р. подала до Комітету міністрів РЄ розроблену спільно з Конференцією місцевих і регіональних влад Європи рекомендацію № 615, що містила ті самі положення, що й 64-та резолюція. Водночас Декларація носила досить загальний характер і не мала обов'язкової сили.

У 1981 році Конференція місцевих і регіональних влад Європи виступила з ініціативою розробки документа, який би мав конкретний характер і обов'язкову силу для держав — членів РЄ, враховуючи при цьому особливості їх конституційних систем та адміністративних традицій. Результатом цієї ініціативи стала 126-та резолюція Конференції місцевих і регіональних влад Європи, яка була подана до Кабінету міністрів РЄ в 1981 році.

У 126-й резолюції містився проект Європейської хартії місцевого самоврядування, яку пропонувалося прийняти у статусі європейської конвенції.

Наступні події розвивалися так: Кабінет міністрів РЄ передав пропозицію Конференції місцевих і регіональних влад Європи в Організаційний комітет з регіональних та муніципальних питань (СБКМ) для її подальшого розгляду на 5-й конференції міністрів європейських держав, які відповідають в своїх урядах за організацію місцевого самоврядування /Швейцарія/, 5-7 жовтня 1982 р.). З урахуванням результатів обговорення на цій конференції Комітет СБКМ переглянув текст проекту Хартії і подав його новий варіант на VI конференцію міністрів, що відповідають за місцеве самоврядування/Італія/, 6-8 листопада 1984 р.), де його було схвалено.

Спрямовані на захист і посилення незалежності місцевої влади в різних країнах Європи положення цього документа є значним внеском у закладення основ такої Європи, яка б будувалася на принципах і демократії і децентралізації влади. Слід враховувати, що в понад піввіковій історії РЄ ця Хартія є одним з небагатьох документів, який ініційований і сприяє урядам країн-учасниць у виробленні загальних Підходів, принципів і норм взаємодії з місцевим самоврядуванням.

Про пильну увагу РЄ до становлення і функціонування системи місцевого самоврядування в державах-членах як важливого Інструменту демократичного розвитку і важливу роль Хартії в рамках цієї організації свідчить те, що в Рекомендації Парламентської Асамблеї РЄ № 190 (1995) від 26 вересня 1995 року щодо вступу України до цієї організації самий процес вступу ув'язувався з виконанням 13 обов'язків і 10 пов'язань, які підлягали виконанню і важливі місце серед яких, поряд з реформуванням правової системи (прийняття відповідно до принципів РЄ нової Конституції, рамкового документа про правову політику України із захисту прав людини, рамкою документа про правову й судову реформу, нових кримінального, кримінально-процесуального, цивільного та цивільно-процесуального кодексів, нових законів про вибори і політичні партії), від реформування системи місцевого самоврядування (її легалізації і легітимації).

Це мало знайти своє підтвердження в підписанні і ратифікації, протягом одного року після вступу України в Раду Європи цілої низки документів РЄ — Хартії про регіональні мови й мови національних меншин, Європейської соціальної хартії і Хартії місцевого самоврядування — і здійсненні відповідної політики згідно з принципами цих хартій. Таким чином, ця Хартія є одним з основних елементів у загальнодемократичних процесах європейської інтеграції, без чітко вираженого визнання і подальшої реалізації яких шлях до об'єднаної Європи закритий.

Слід зазначити, що існує офіційна процедура спостереження Юридичним комітетом РЄ за виконанням підписаних країною угод, а також практика виведення держав з членів РЄ у разі їх невиконання (негативний досвід Греції), Відповідно до цієї процедури двічі на рік члени української

парламентської делегації у складі 12 чоловік мають звітувати перед Юридичним комітетом про хід виконання взятих зобов'язань.

Проаналізуємо основні положення Хартії, що носять характер міжнародних стандартів, які мають як загальне значення для становлення, розвитку і функціонування системи місцевого самоврядування, так і профільне — у контексті їх реалізації в законодавстві України. Хартія складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини. Перша є основною (статутарною), дві інші мають процесуальний (технологічний) характер.

У Преамбулі містяться концептуальні положення, які пояснюють мотиви прийняття державами — членами РЄ цього документа і їх ставлення до локальної демократії. Тут необхідно насамперед виділити головну позицію держав — членів РЄ, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з основ будь-якого демократичного устрою. Вони також вважають, що право громадян на участь в управлінні державними справами не тільки належить до демократичних принципів, воно може бути безпосередньо здійснене саме на місцевому рівні. Ту́т же констатується, що захист і зміцнення міського самоврядування в різних європейських країнах є значним внеском в побудову нової Європи на принципах демократії і децентралізації влади. Це передбачає існування місцевих органів самоврядування, які мають уповноважені для прийняття рішень органи, утворені демократичним шляхом, що мають широку автономію щодо своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього засобів.

Фундаментальне значення має положення, яке міститься у ст. 2 Хартії і проголошує про те, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві або конституції країни. Слід зазначити, що, реалізуючи положення Хартії, у статті 7 Конституції України закріплено, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Понятійний характер має стаття 3 Хартії, що містить визначення поняття місцевого самоврядування і включає основні підходи і принципи автономії місцевих влад та їх взаємовідносини з державою, на території якої діє інститут місцевої демократії. "Під місцевим самоврядуванням мається на увазі право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і управляти нею, діючи в рамках закону, під власну відповідальність та в інтересах місцевого населення". Виходячи з раніше досліджених підходів до місцевого самоврядування в Україні, можна дійти кількох висновків. **По-перше**, в основі Хартії лежить державна теорія місцевого самоврядування. Це впливає, насамперед, з того, що органи місцевого самоврядування мають регламентувати, тобто фактично реалізувати значну частину державних справ. Отже, питання місцевого значення як специфічний об'єкт локальної демократії не визначаються і не виділяються. Непряма вказівка на них міститься в тій частині визначення, де йдеться про те, що державні справи мають вирішуватися в інтересах місцевого населення. **По-друге**, первинним

суб'єктом місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є не територіальна громада, а органи місцевого самоврядування.

У частині 2 статті 3 Хартії закріплено перелік суб'єктів місцевого самоврядування, що реалізують безпосередньо або опосередковано самоврядні повноваження територіальних громад. «Де право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Ради або збори можуть мати підзвітні й виконавчі органи. Це положення не виключає звернення до зборів громадян, референдуму або якусь іншу форму прямої участі громадян там, де це допускається законом». Слід зазначити, що ці положення в основному відповідають статтям 140, 141, 143 Конституції України. Принципове значення має стаття 4 Хартії, в якій закріплена сфера компетенції місцевого самоврядування, а також відбито процеси її становлення і динаміки. По-перше, тут чітко прослідковується залежність місцевого самоврядування і його повноважень від суверенної - державної влади: «Основні повноваження місцевого самоврядування встановлюються конституцією або законом. Разом з тим, це положення не виключає надання органам місцевого самоврядування відповідно до закону окремих конкретних повноважень». Нагадаємо, що ці вимоги в Україні дотримано. Конституція України закріплює основні повноваження місцевого самоврядування,

Розвиток положень статті 4 Хартії містить стаття 5 цього документа, що закріплює принцип цілісності території, на якій функціонує орган місцевого самоврядування. Відповідно до нього стандартизується вимога, щоб за будь-якої зміни центральною владою місцевих територіальних розмежувань здійснювалися б консультації з відповідними органами місцевого самоврядування, а де це вирішується законом — то й шляхом проведення референдуму. Відповідно до Конституції (п. 13 ст. 92), територіальний устрій України, а, отже, і порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою має визначатися виключно законами України. У самій же Конституції України визначаються лише основні принципи й система адміністративно-територіального устрою України (ст. 132, 133), а також право Верховної Ради створювати й ліквідувати райони, встановлювати і змінювати межі районів та міст, відносити населені пункти до категорії міст, найменовувати і перейменовувати населені пункти.

Стандартизовані установки про право органів місцевого самоврядування на пошук оптимальних структур управління і засобів, що відповідають їхнім завданням, закріплюються у статті 6 Хартії. Тут реалізовано принцип свободи і самостійності органів місцевого самоврядування у визначенні своєї організаційної структури, яка відповідає місцевим потребам.

У другій частині статті 6 Хартії містяться вимоги щодо створення належних умов роботи й посадового кваліфікаційного зростання службовців самоврядування: "Умови роботи службовців органів місцевого самоврядування мають бути такими, щоб можна було забезпечувати добір

висококваліфікованих кадрів, заснований на принципах урахування досвіду і компетентності; для цього необхідно забезпечити відповідні умови фахової підготовки, оплати і просування по службі". Стаття 7 Хартії закріплює стандартні умови стосовно здійснення виборними особами повноважень на локальному рівні. Найважливішою серед них є умова, що має радше імперативний характер вимоги, відповідно до якої "статус місцевих виборних осіб має забезпечувати вільне здійснення їхніх повноважень". Інші умови, які містяться в цій статті, немовби доповнюють і конкретизують цю вимогу, розкриваючи сутність і елементи правового статусу депутатського корпусу, що обирається безпосередньо населенням:

- статус місцевих виборних осіб має дозволяти одержувати відповідну грошову компенсацію на витрати при здійсненні своїх повноважень, а також, у разі потреби, компенсацію за упушену вигоду або заробіток і відповідне соціальне страхування;

- функції і діяльність, не сумісні з мандатом місцевої виборної особи, можуть бути встановлені тільки законом або основними правовими принципами.

Міжнародні норми про адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування закріплені у ст. 8 Хартії. Вони встановлюють, що **такий контроль:**

- а)** може здійснюватися тільки у формах і випадках, передбачених конституцією або законом;

- б)** може призначатися тільки для забезпечення дотримання законності й конституційності, включаючи також контроль за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень;

- в)** має здійснюватися в такий спосіб, щоб міра втручання контролюючого органу відповідала значущості інтересів, які це втручання має захистити.

Щодо цих положень Хартії, Конституція України містить стаття 144, відповідно до якої органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Рішення органів місцевого самоврядування за мотивами їх невідповідності Конституції або законам України призупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.

Найбільш детально, у кількісному й об'ємному аспектах, розроблена стаття 9 Хартії, що регламентує джерела фінансування місцевого самоврядування. Це є обґрунтованим, адже такі джерела складають фінансово-економічну базу місцевого самоврядування, на основі якої воно самостійно реалізує локальні інтереси, здійснюючи профільні функції.

Основними засадами формування фінансових джерел органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є:

- а)** їх легальне існування, визнане і санкціоноване державою, а також свобода розпоряджання такими джерелами при здійсненні функцій самоврядування;

б) відповідність цих фінансових коштів (у кількісному аспекті. — *Авт.*) повноваженням органів місцевого самоврядування, на даним конституцією або законом;

в) наявність місцевих джерел прибутків, що покривають принаймні частину фінансових потреб місцевого самоврядування і право його органів на встановлення ставок місцевих податків і зборів;

г) наявність багатоваріантності фінансових систем місцевого самоврядування з метою їх адаптації до завдань і функцій місцевої демократії;

г) наявність процедур фінансового вирівнювання або еквівалентних заходів з метою коригування результатів нерівномірного розподілу можливих джерел фінансування органів місцевого самоврядування, для захисту більш слабких у фінансовому відношенні аналогічних органів, без обмеження Свободи їхніх дій у межах власної компетенції;

д) погоджувальна процедура центру і місць при перерозподілі фінансів;

є) самостійність органів місцевого самоврядування у витраті виділених субсидій і наявність можливості їх доступу до внутрішнього ринку позичкового капіталу. Слід зазначити, що багато з перерахованих положень Хартії знайшли своє закріплення в законодавстві України. Насамперед, це стосується визначення матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування. Відповідно до статті 142 Конституції ними є рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, які знаходяться в управлінні районних і обласних рад. Тут же закріплено, що держава бере участь у формуванні прибутків бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування.

2. Світові моделі розвитку місцевого самоврядування як форми реального народовладдя.

Для з'ясування природи системи місцевого самоврядування в Україні необхідно проаналізувати розповсюджені у світі їх моделі. Такий аналіз матиме важливе теоретичне та прикладне значення, оскільки дає змогу прослідкувати ступінь участі жителів територіальних громад у вирішенні публічних справ місцевого значення.

Сучасні науковці, як правило, виділяють англо-саксонську, романо-германську, іберійську, радянську, традиційні та змішані моделі місцевого самоврядування. Згадані моделі відображають певні традиції державотворення та функціонування публічної влади, механізм взаємодії державної влади та місцевого самоврядування, а також конкретно-історичні обставини.

Англо-саксонська модель місцевого самоврядування (Великобританія, США, Канада) ґрунтується на широкій автономності муніципалітетів. Вона характеризується наявністю місцевого самоврядування на всіх рівнях нижче

держави, суб'єкта федерації чи регіону. При цьому відсутні адміністративно-територіальні одиниці загального характеру. Дана система не передбачає призначення з центру чиновників на місцях для контролю за діями органів місцевого самоврядування. Такий контроль здійснюється шляхом фінансових ревізій, міністерських інспекцій, судового контролю .

Для *романо-германської (континентальної)* системи місцевого самоврядування характерне його поєднання із місцевим управлінням, тобто місцевими органами державної виконавчої влади і виходить з різного тлумачення «*природних*» та «*штучних*» адміністративно-територіальних одиниць. **Виділяють два різновиди такої системи:**

1) на всіх субнаціональних рівнях, за винятком низового, водночас функціонують виборні органи територіальної громади (в тому числі й органи «вторинної» територіальної громади – територіальної громади «штучної» адміністративно-територіальної одиниці) та призначені представники центральної влади (місцеві державні адміністрації), які здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. При цьому на низовому рівні діють виключно органи первинної територіальної громади (Франція, Італія) .

Зокрема, в Італії на рівні нижче області (носія державної автономії) засновано місцеве самоврядування на рівні провінцій та комун. До системи органів місцевого самоврядування належать представницькі органи влади – ради, виконавчі – джунти, які створюються радами. У провінції функції адміністративного контролю здійснює префект, який призначається Радою міністрів, а на рівні комуни – синдик.

2) на низовому рівні – в «природних» адміністративно-територіальних одиницях утворюються лише органи місцевого самоврядування, а на регіональному та субрегіональному рівнях (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) функціонують призначені місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Допустимий варіант, коли і на регіональному (субрегіональному) рівні функціонують виборні органи місцевого самоврядування, але вони мають інший характер – це не представницькі органи територіальних громад «штучних» адміністративно-територіальних одиниць (їх існування не визначається), а органи представництва інтересів територіальних громад «природних» адміністративно-територіальних одиниць на регіональному (субрегіональному) рівні. Подібна система існує, зокрема, у Польщі, Болгарії, Туреччині, Фінляндії.

У цілому, для континентальної моделі є характерним поєднання місцевого самоврядування з місцевим управлінням на всіх основних рівнях політико-територіальної організації публічної влади або поєднання місцевого самоврядування на низовому рівні з державним управлінням на вищому.

Іберійська модель характерна для іспаномовних країн Латинської Америки. Основною рисою цієї моделі є те, що жителі територіальної громади обирають місцеву раду і головну посадову особу муніципалітету (префекта, регідора, мера). Префект, регідор одночасно очолює місцеву раду

та виконавчий орган місцевого самоврядування. У деяких державах він обирається радою та затверджується президентом або урядом. Таким чином в особі префекта поєднуються функції місцевого самоврядування та державного управління.

Радянська система (система рад та їх виконавчих органів) ґрунтується на запереченні розподілу влад і визнанні повновладдя представницьких органів знизу доверху. Ця система передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади і підпорядковані радам. Система рад характеризується ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю самостійності місцевих органів. Така система збереглася лише в деяких країнах, зокрема в КНР, КНДР.

Традиційна модель місцевого самоврядування функціонує у більшості країн Африки та Азії. У даному випадку функції місцевого самоврядування можуть здійснюватись вождями племен, родоплемінною знаттю.

Змішана модель – поєднання елементів того чи іншого типів (Німеччина, Японія).

3. Процеси децентралізації та розподіл повноважень між органами місцевої та центральної влади в європейських країнах.

Питання місцевого самоврядування активно вивчається юридичною наукою вже більше двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування було закладено ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл.

Серед теорій місцевого самоврядування найбільш відомими та обґрунтованими є теорії *природних прав вільної громади, громадівська, державницька та муніципального дуалізму*. Як похідні від цих теорій або від відомих теорій походження держави і права розглядаються *господарська, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб* (корпоративна), *соціологічна, органічна, теорія соціального обслуговування* тощо.

Внаслідок розвитку теорії природних прав людини виникла на початку XIX ст. *теорія вільної громади (теорія природних прав громади)*. Основні ідеї цієї теорії були сформульовані Туре у доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 року та знайшли своє віддзеркалення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року щодо особливої «громадівської» влади. Теорія природних прав громади ґрунтується на ідеях природного права й виходить з того, що право територіальної громади самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний характер, як і права та свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежно від держави органічною корпорацією, що сформувалася природним шляхом, відповідно й її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади. Таким чином, місцеве самоврядування розглядається як самостійна по відношенню до держави публічна влада територіальної громади.

Теорія вільної громади визначила **основні засади організації місцевого самоврядування**: а) виборність органів місцевого самоврядування територіальною громадою; б) розподіл питань на самоврядні (віднесені до відання місцевого самоврядування) та такі, що передоручені органам місцевого самоврядування державою; в) місцеві та державні справи мають різну природу; г) органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Вони є органами відповідної територіальної громади; д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення питань місцевого значення, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Прихильники *громадівської теорії місцевого самоврядування* розглядали його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело такої публічної влади, яка належить не державі, а є самостійною, так званою **«муніципальною»**.

Основні постулати цієї теорії:

– право на місцеве самоврядування є невід'ємним від самої громади, а тому держава лише його визнає та гарантує;

– місцеве самоврядування можливе лише на рівні населених пунктів, бо тільки там, на думку прихильників громадівської теорії, ще збереглися умови для відтворення громад. Щодо інших рівнів адміністративно-територіального поділу держави (наприклад, районів, областей), то там місцеве самоврядування можливе лише у формі добровільних об'єднань – асоціацій;

– місцеве самоврядування, його органи мають вирішувати питання лише місцевого значення, а здійснення повноважень державної влади має покладатися на місцеві органи державної виконавчої влади;

– при вирішенні питань місцевого значення органи місцевого самоврядування мають діяти за принципом: *«Дозволено все, що не заборонено законом»*.

Однак, ця теорія не набула широкого поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно-правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

Дана теорія ґрунтується на протиставленні характеру державної влади та місцевого самоврядування, з тих міркувань, що місцеве самоврядування має громадський, а не публічно-правовий характер. Цій теорії, як і попередній, притаманний певний корпоративний колорит. Як зазначається у науковій літературі, у цьому випадку змішуються самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими асоціаціями (товариствами, фондами, спілками, клубами тощо).

Громадівська теорія місцевого самоврядування надзвичайно поширена у Сполучених Штатах Америки та Канаді.

Модифікацією громадівської теорії місцевого самоврядування стала *громадсько-господарська теорія*. Тут спостерігається намагання обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентування на змісті комунальної діяльності. Територіальна

грумада розглядається як елемент громадянського суспільства, а тому місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою, володіє власною компетенцією у неполітичній сфері, тобто у місцевих громадських та господарських справах, у здійснення яких держава не втручається.

У середині ХІХ ст. набуває поширення **державницька теорія місцевого самоврядування**, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом. Державницька теорія розглядає місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

Прихильники державницької теорії виділяють **два напрямки: політичний** (Р. Гнейст) та **юридичний** (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління. За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. Л. Штейн вважав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала найбільше поширення в Європі та знайшла своє втілення в Європейській Хартії місцевого самоврядування, яка визначає місцеве самоврядування як право й спроможність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення (п. 1 ст. 3).

Державницьку теорію характеризує визнання певної правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування та його органів стосовно центральних та місцевих органів державної влади. Органи місцевого самоврядування є інститутами здійснення функцій держави за допомогою недержавних суб'єктів права. Таким чином, певною мірою самостійні права територіальної громади вписуються органічно у механізм демократії, відповідають принципу суверенної влади народу.

Недоліком цієї теорії є певне дистанціювання публічної влади територіальних колективів та держави. Зокрема, державницька теорія органічно не може вирішити питання про засоби забезпечення публічної влади територіальних колективів (у крайніх випадках навіть у формі примусу), наприклад, через функціонування органів правосуддя, систему правоохоронних органів.

Великим визнанням у ХІХ ст. користувалася **теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб** (О. Градовський, Г. Єллінек, О. Лабанд), яка виникла на базі державницької теорії місцевого самоврядування. Її

прибічники зводили суть місцевого самоврядування до однієї основної ознаки – самоврядні одиниці є відокремленими від держави публічно-правовими особами. Вони вважали, що права органів місцевого самоврядування є невід’ємними і недоторканими для держави. Органи самоврядування, на їхню думку, здійснюють волю не держави, а місцевих співтовариств. У спільноти є особлива мета і інтереси, які відрізняються від мети та інтересів держави.

Однак, ця теорія має ряд **недоліків**: а) недоторканість прав органів місцевого самоврядування існує тільки для конкретних органів адміністрації, а не для самої держави, яка має право в законодавчому порядку змінити їх або взагалі відібрати; б) самоврядні одиниці є суб’єктами прав, які їм надаються, так само, як і органи державної адміністрації, підлягають контролю уряду; в) неможливо визначити критерії, за допомогою яких можливо було б встановити, які функції, що виконуються органами самоврядування, відповідають їх особистим інтересам, а які – інтересам держави (розмежувати ці дві сфери намагалась і громадівська теорія самоврядування).

Спробою поєднання сильних сторін громадівської та державницької теорій виступає **теорія муніципального дуалізму**. Це – досить поширена теорія у світовій літературі, яка має також прихильників і в Україні. Дана теорія виходить з подвійного характеру муніципальної діяльності – самостійного вирішення місцевих справ і здійснення на місцевому рівні певних державних функцій. Зокрема, *М.П. Орзіх* зауважує, що такий синтез дає змогу забезпечити конституційну можливість «входити у правові ворота», а не «трощити муніципальні огорожі».

Відповідно до **основних постулатів цієї теорії** інституції місцевого самоврядування є незалежними від держави лише в суто громадських справах, до яких держава байдужа, а у сфері політичній – розглядаються як інституції держави, що виконують її функції та повноваження. Тому ті справи, які мають здійснювати інституції місцевого самоврядування, мають також поділятися на «власні» та «делеговані». У здійсненні власних справ органи місцевого самоврядування мають діяти незалежно та самостійно від державницьких органів, дотримуючись лише законів. У виконанні ж делегованих повноважень органи місцевого самоврядування діють під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів.

Теорія муніципального дуалізму не дає відповіді на питання щодо характеру публічної влади територіальної громади, зокрема яким чином суміщаються права територіальної громади, з одного боку, з правами і свободами людини і громадянина, та суверенним правом народу – з іншого. Очевидно, що позитивним у цій теорії є дослідження питання про перерозподіл владних повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у контексті конституційного принципу поділу влад.

Основні ідеї цих теорій знайшли своє втілення у міжнародних документах: Європейській хартії місцевого самоврядування та Всесвітній

декларації місцевого самоврядування. Вони істотно вплинули на зміст відповідних розділів Конституції України.

Так, якщо розглядати ст. 140 Конституції України, в якій йдеться про територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, то можна дійти висновку, що вибір зроблено на користь громадівської теорії місцевого самоврядування. Про це свідчить і той факт, що місцеве самоврядування обмежується в основному самостійним вирішенням питань місцевого значення та зосереджується лише в селах, селищах та містах, оскільки населення районів і областей не визнається самостійним суб'єктом місцевого самоврядування.

З іншого боку, ряд важливих положень Основного Закону України написано в дусі державницької теорії місцевого самоврядування. У них послідовно проведено ідею, що коріння місцевого самоврядування — в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень — у законі. «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, — зазначається, наприклад, у Конституції, — є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5). *«Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»* (ст. 19).

На користь державницької теорії місцевого самоврядування свідчить також збереження місцевого самоврядування на регіональному рівні, хоч і в якості районних та обласних рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Певні мотиви концепції муніципального дуалізму звучать в тих положеннях ст. 143 Конституції України, відповідно до яких «органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади», а також що «органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади».

Конституційні засади діяльності громад та органів державної влади встановлюють об'єктивні критерії до їх участі в бюджетному процесі. Повнота реалізації положень програмних документів центрального уряду залежить від чіткості розподілу видаткових повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та об'єктивності порядку делегування таких повноважень від органів влади до громад і муніципалітетів. Чіткість і визначеність порядку делегування цих повноважень забезпечують високу ефективність інструментів фінансового вирівнювання. Проблеми розмежування видаткових повноважень широко досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Оскільки базовий рівень місцевого самоврядування держав Європи значно різниться інституційною структурою, розміром та обсягами повноважень, постає необхідність визначити основні підходи й принципи до розмежування видаткових повноважень. Визначені засади функціонування громад у європейських країнах можуть бути використані при проведенні

адміністративно- територіальної реформи, а саме - у процесі вдосконалення системи фінансового вирівнювання.

Для всіх країн - членів ЄС характерна значна відмінність у кількості мешканців (потенційних споживачів суспільних послуг) у найбільшій і найменшій громадах. Деякі держави провели чи проводять нині реформи територіального та/або адміністративно- територіального устрою, що передбачають укрупнення громад із метою подальшого охоплення громадами більшої кількості мешканців. Значні відмінності в підходах до утворення базового рівня врядування кожної країни ускладнюють можливості єдиного визначення поняття місцевого самоврядування. Також важко чітко розрізнити в другому рівні органів місцевого самоврядування такі, які утворені для вирішення питань місцевого значення, і такі органи, які являють собою територіальні органи державних органів влади.

З вищесказаного можна **визначити три підходи** до системи органів самоврядування. До першої групи належать європейські держави, які мають лише один рівень органів місцевого самоврядування. Муніципалітети в таких країнах володіють тим самим обсягом повноважень, а окремими нормативними актами уточнюються повноваження міст-столиць, великих за розміром і тих, що знаходяться в гірських районах, адміністративно-територіальних одиниць (АТО).

Оскільки ступінь урбанізації - різниця між найбільшою та найменшою густиною населення в різних АТО - є важливим фактором у деяких країнах, великим агломераціям, столицям розширюються їх повноваження у сфері надання специфічних послуг (Чехія, Словенія). Інколи специфічні повноваження виникають із законодавчого делегування повноважень до АТО (Прага та муніципалітети з розширеними повноваженнями), які мають спроможність взяти більший, ніж базовий, обсяг повноважень.

Натомість менші муніципалітети в деяких випадках можуть створювати структури, що спрощують надання суспільних послуг. Конституційна реформа Франції (2003 р.) установила особливу можливість, що порушує загальну однорідність системи врядування та дозволяє громадам брати участь у визначенні обсягу повноважень, що входять до базового обсягу повноважень органів місцевого самоврядування.

У деяких європейських країнах органи місцевого самоврядування утворюються у двох рівнях - базовому та проміжному (контини - провінції - райони/муніципалітети) з різним обсягом доходних і видаткових повноважень. Як правило, установлена умова підтримки регіональним рівнем базового рівня самоврядування, але з однорідним територіальним перерозподілом. В інших країнах обсяг повноважень, наданих базовому рівневі самоврядування, залежить від кількості жителів (Іспанія, Німеччина). Деяким містам і столицям в обов'язковому порядку визначено додаткові повноваження (Угорщина, Іспанія, Туреччина, Латвія). Органи місцевого самоврядування регіонального рівня також можуть відрізнятися за обсягом повноважень, але, зазвичай, у цих країнах регіональний рівень

самоврядування складений історично та не являє собою АТО, що утворені внаслідок децентралізації.

Обсяги повноважень органів місцевого самоврядування в Ірландії й Англії неоднорідні. В Англії діє змішана система самоврядування, яка включає: однорівневу систему місцевого самоврядування в межах графств (переважно це великі агломерації), райони Лондона та підпорядковані йому райони, а також дворівневу систему місцевого самоврядування з радами графств (базовий рівень) і радами округів (регіональний рівень).

За однорівневої системи базовий рівень місцевого самоврядування включає обсяг повноважень, які розподілені між базовим і регіональним рівнями самоврядування при дворівневій системі. В Ірландії округи (29), міста (5), райони в містах (75) і підпорядковані містам райони (5) складають базовий рівень самоврядування. Міста та підпорядковані їм райони володіють ширшим обсягом повноважень.

Навіть така різноманітність організації місцевого самоврядування вказує на певні закономірності. Органам місцевого самоврядування певного рівня (базового чи регіонального) визначено обсяг їх доходних і видаткових повноважень, але, як правило, значним агломераціям надано додаткові повноваження на забезпечення надання ширшого обсягу суспільних благ на їх власний розсуд.

Практично всім країнам Європи притаманний феномен метрополізації, основним фактором якого є урбанізація. Великим містам притаманні специфічні суспільні потреби та проблеми, що визначає спрощення їх зв'язків із центральними органами влади без застосування групування/класифікації інтересів муніципалітетів (районів міст), яке є досить ефективним для менших АТО.

З іншого боку, муніципалітети в процесі надання суспільних послуг прагнуть згурпуватися для вирішення спільних проблем із можливим зверненням до органів регіонального рівня. У деяких випадках міжмуніципальна кооперація визначає напрями процесу регіоналізації, метою якого є забезпечення надання тих місцевих суспільних послуг, які орган місцевого самоврядування наодинці не може забезпечити. Необхідність взаємного узгодження надання цих послуг і впровадження регіонального місцевого самоврядування об'єднує органи базового рівня в квазірегіональні утворення в деяких унітарних країнах (Фінляндія, Швеція, Латвія, Нідерланди). Міжмуніципальна кооперація повинна бути обов'язковою в порядку управління виконання специфічних делегованих повноважень (Данія) для муніципалітетів із чисельністю населення більше, ніж 20 тис. мешканців.

Відносини між органами місцевого самоврядування та державної влади визначені певними принципами, більшість з яких покладені в основу Європейської хартії місцевого самоврядування. Цими принципами узгоджуються порядок розподілу та/чи розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державної влади й алгоритм узгодження взаємодії між цими органами.

Перша група матеріально-правових принципів має за основу розподіл повноважень: принципи самоврядування, законності, визначення основної компетенції, субсидіарності та делегування повноважень.

Друга група інструментарних принципів складає основу взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та державної влади в конкретних сферах суспільних відносин, у яких доходні та видаткові повноваження цих органів розмежовані: принципи кооперації, інформування, консультування, фінансової достатності, моніторингу. Поки першими встановлюється місце кожного рівня врядування та сфери повноважень, інші визначають характер взаємовідносин між ними.

Перша група принципів, що пов'язана із закріпленням повноважень:

Принцип місцевого самоврядування. Даний принцип є основним принципом, на якому базується діяльність громади. Стаття 2 Європейської хартії місцевого самоврядування встановлює, що принцип місцевого самоврядування має бути закріплений конституційно та бути врахованим у національному законодавстві. Конституційне визначення поняття «місцевого самоврядування» визначає основу діяльності органів місцевого самоврядування. Принципом місцевого самоврядування затверджуються повноваження органів місцевого самоврядування як адміністративно-територіальної одиниці з виключно адміністративного (владного) аспекту. Тим не менш ефективне місцеве самоврядування залежить від установаження повноважень у конкретній сфері суспільної діяльності з відповідним фінансовим забезпеченням, не обтяженим заходами контролю з боку держави. Прозорість, визначеність повноважень та обсягу відповідальності, що надані органам місцевого самоврядування, разом із фінансовою автономією дозволяють реалізувати демократичні норми на базовому та регіональному рівнях місцевого самоврядування.

Принцип законності. Сфери відповідальності органів місцевого самоврядування визначені нормативними актами. Органи місцевого самоврядування діють тільки в межах повноважень, установлених законодавчо. Повноваження, надані органам місцевого самоврядування, мають бути чіткими та виключними (Європейська хартія місцевого самоврядування), навіть якщо рівень фінансового забезпечення не дозволяє повною мірою реалізувати такі повноваження. Законодавче визначення місцевого самоврядування формується як загальними, так і галузевими нормативними актами, а також нормативними актами суб'єкта федерації (у федеративних країнах). З іншого боку, органи місцевого самоврядування можуть наділятися повноваженнями регуляторного характеру, які, у свою чергу, повністю залежать від напрямів регуляторної політики центрального уряду. У деяких випадках конституція або інші законодавчі акти встановлюють принципи відносин центральних, регіональних органів державної влади з органами місцевого самоврядування, але такі принципи чітко й однозначно ці відносини не визначають. У Нідерландах інституціоналізацію відносин між державою та місцевим самоврядуванням встановлено Внутрішньоадміністративним кодексом. У Швеції місцеве

самоврядування гарантоване Федеральною конституцією, але саме законодавчими актами кантонів встановлено чіткі обсяги повноважень місцевого самоврядування. Для досягнення балансу між функціями кантонів і громад деякі кантони передають громадам повноваження законодавчої ініціативи щодо прийняття, зміни та анулювання законодавчих актів кантонів.

Принцип формування основних повноважень. Розподіл нормативними актами специфічних повноважень неможливий без формування основних повноважень місцевого самоврядування, визначення тих функцій, які знаходяться в повному віданні органів місцевого самоврядування. Визначення основних повноважень уточнює розширення сфери діяльності органів місцевого самоврядування у випадку наявності інтересів членів громади. При цьому важко визначити межі "інтересів членів громади". У Фінляндії, наприклад, діяльність судів, міжнародні відносини (з деякими обмеженнями органи місцевого самоврядування можуть укласти міжнародні угоди) включені в основні повноваження громади. У Швеції при прийнятті нормативних актів ураховуються базові повноваження громад і місцеве законодавство. Однак фінансові обмеження та повноваження державних органів влади або органів місцевого самоврядування вищих рівнів обмежує реалізацію даного принципу.

Принцип субсидіарності. Принцип визначеності обсягу основних повноважень органів місцевого самоврядування та державних органів влади є основою принципу субсидіарності, який полягає в необхідності практичної реалізації повноважень тими суб'єктами державного сектора, які забезпечують максимальне наближення суспільних послуг до їх споживачів (стаття 4 Європейської хартії місцевого самоврядування). Румунія, Іспанія, Італія, Великобританія, Португалія, Нідерланди та Македонія, наприклад, встановлюють субсидіарність як основний принцип відносин держави й місцевого самоврядування. Тобто для надання суспільних послуг буде обраний той орган, який максимально наблизатиметься до споживачів таких послуг.

Принцип делегування повноважень. Найчастіше відносини між державою (центральною та регіональними органами) й органами місцевого самоврядування мають форму делегування повноважень (Чехія, Латвія, Литва, Словаччина, Іспанія) [3, с.73]. Законодавством, яким регулюється порядок делегування, встановлюються вимоги щодо фінансування та моніторингу виконання делегованих повноважень. У Чехії виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування супроводжується постійним контролем із боку державних органів влади за якістю надання суспільних послуг. Постійний інформаційний зв'язок спонукає виконавців працювати ефективно, а органи державної влади оперативно вносити зміни в законодавчі акти.

У Португалії проходить законодавча реформа відносин держави та місцевого самоврядування. Одними з ключових вимог надання пропозицій щодо розподілу повноважень, а особливо їх делегування, є визначення

порядку фінансування таких повноважень. Конституційна реформа Франції 2003 року встановила, що делегування повноважень повинно супроводжуватися необхідним фінансуванням (стаття 72.2).

Європейською хартією місцевого самоврядування уточнюється наявність розширеного управлінського контролю з боку держави "у дотриманні органами місцевого самоврядування покладених завдань при виконанні делегованих повноважень". Але такий контроль устанавлюється в допустимих законодавством межах. У випадку делегування повноважень органи місцевого самоврядування діють від імені держави, яка визначає критерії їх діяльності й оцінює якість результатів делегування.

Інструментарні принципи взаємозв'язку забезпечують взаємовизнання владних повноважень і сфер відповідальності держави та місцевого самоврядування.

Принцип кооперації. Принцип кооперації між органами державної влади та місцевого самоврядування присутній у конституційних і законодавчих нормах багатьох країн (Фінляндія, Португалія, Іспанія, Литва). Основу його складає «основний мандат взаємного розуміння та підтримки заради загального добробуту громадян». Статтею 55 законодавчого акта Іспанії, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, закріплено чітко визначення даного принципу: визнання законних рішень іншими громадами в межах їх повноважень, урахуваючи значний обсяг суспільної користі при виконанні власних повноважень, особливо тих, що стосуються інших громад, надаючи іншим громадам важливу інформацію для ефективного виконання їхніх повноважень, забезпечуючи підтримку іншим громадам у виконанні їх функцій.

У Швеції законодавством кантонів чітко регулюються відносини співробітництва між кантонами та муніципалітетами в процесі виконання розмежованих повноважень. В Італії принцип «добропорядного співробітництва» між державними органами влади та місцевого самоврядування закріплений Конституцією (стаття 120, останній параграф). На регіональному рівні посадова особа префект уповноважена забезпечити дотримання вищезазначеного принципу між центральними органами державної влади й органами місцевого самоврядування (регіонами та громадами). Представник держави у відносинах з органами місцевого самоврядування (стаття 10 Закону № 131 від 2003 року).

Принцип обміну інформацією та взаємного консультування. Цей принцип лежить в основі досвіду відносин держави та місцевого самоврядування (Литва, Швеція, Іспанія, Словацька Республіка, Швейцарія). Необхідне повне інформування громад щодо законодавчих ініціатив центральних і регіональних органів державної влади з метою підтримки процесу прийняття управлінських рішень та їх практичної імплементації в суспільну діяльність. З іншого боку, органам центральної влади потрібний достатній обсяг інформації про соціально-економічні процеси в громадах для проведення ефективної суспільної політики.

Принцип обов'язкових консультацій із центральним урядом при розгляді місцевих нормативних актів є одним із принципів взаємозв'язків центрального та місцевих урядів. Консультації може проходити у двосторонній формі (центральный уряд - громада), але в більшості випадків проводиться центральним урядом з асоціацією громад. За визначених умов (доходи бюджету, податкова політика) проведення консультацій є обов'язковим. У Болгарії, Фінляндії, Швейцарії, Ісландії, Угорщині, Мальті й Іспанії урядові рішення у сфері місцевого самоврядування є предметом обговорення з асоціаціями громад.

В Ісландії, Угорщині, Литві та Фінляндії доходи державного бюджету також обговорюються з асоціаціями громад. При плануванні видатків бюджету громади може бути присутній представник уряду або парламенту. Інституціональні зміни є предметом консультацій у Литві; в Іспанії вирішення питань щодо зміни владних повноважень органів місцевого самоврядування супроводжується обговореннями з громадами з обов'язковим подальшим урахуванням. У Нідерландах обговорення нормативних актів, що впливають на діяльність органів місцевого самоврядування, супроводжуються меморандумом (роз'ясненням), якщо такі зміни суттєво впливають на повноваження громад. У більшості європейських країн ширше на добровольчих засадах проводяться консультаційні збори щодо засад місцевого самоврядування. В Італії «Конференція Уряду та місцевого самоврядування» забезпечує координацію діяльності центрального уряду та громад.

У Болгарії проводиться День діалогу, у який члени парламенту, урядовці, міські голови, представники громад і громадяни беруть участь у публічному обговоренні пріоритетів розвитку місцевого самоврядування.

Принцип нагляду (моніторингу). Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування обмежений у форму наступного контролю, що закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування. У більшості країн дотримано адміністративні та нормативні умови проведення нагляду діяльності органів місцевого самоврядування. Контроль дотримання законодавства, який також включає наступний контроль за проведеними видатками, здійснюється спеціалізованими органами (Португалія, Іспанія). У Данії нагляд за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування здійснюється вповноваженим представником регіонального органу державної влади, що здійснює консультування громад і може застосовувати до них санкції щодо їх діяльності: анулювання, призупинення нормативних актів, порушення справ щодо невиконання обов'язків і відшкодування збитків. Необхідність моніторингу пов'язана з виконанням делегованих повноважень і встановленням стандартів для органів місцевого самоврядування. Тим не менш Європейська хартія місцевого самоврядування обмежує нагляд за виконанням вищезазначених повноважень і зумовлює винятковий характер застосування процедур контролю та моніторингу. У будь-якому разі центральний уряд забезпечує достатній рівень контролю у випадку делегування повноважень громадам, а в деяких державах контрольні

заходи та процедури нагляду поширюються і на діяльність громад у межах власних повноважень. У Люксембурзі «районні комісари» виконують функції всестороннього нагляду за діяльністю громад і беруть участь у врегулюванні конфліктів між центральним і місцевими урядами.

Принцип пропорційності гарантує, що втручання центрального уряду здійснюється в тому випадку, коли таке втручання адекватне важливості інтересів, які відстоюються (Литва). У Франції конституційною реформою 2003 року встановлено, що жоден із територіальних органів влади не має повноважень щодо здійснення контролю та нагляду над іншими органами влади. У протилежному випадку в інших країнах функції нагляду та контролю діяльності громад здійснюються регіональними органами державної влади. У деяких випадках нормативними актами громад передбачається відмова або заміна їх владних повноважень у разі жорстких порушень їх прав, що призвело до посягання на інтереси мешканців громади (Латвія, Люксембург, Іспанія, Великобританія, Італія). Такі виключні втручання, що суперечать принципу місцевого самоврядування, як правило, пов'язані лише із надзвичайними подіями. В Іспанії центральний уряд за позитивних результатів обговорень із регіональними органами місцевого самоврядування та згоди Сенату (парламенту) може ухвалити рішення щодо анулювання владних повноважень громад, які порушують конституційні засади держави.

В Італії відповідно до положень "Консолідованого закону правової системи громад" (Закон-декрет № 267 від 2000 року) префект має право відсторонити від виконання обов'язків міського, провінційного голову, депутата Гінти (регіональний представницький орган) або ради, який перевищує свої обов'язки. Зазначені регіональні та муніципальні представницькі органи можуть підпадати під розпуск за умови прийняття ними антиконституційних нормативних актів, що загрожують безпеці держави. Рішення щодо їх розпуску приймає орган центральної виконавчої влади.

Принцип фінансової достатності. Основу принципу складає відповідність між доходами громади для виконання повноважень, визначених органам місцевого самоврядування. Для всіх країн Європи характерні значні відмінності в джерелах походження, змісті та складі доходів громад і муніципалітетів. У деяких країнах місцеві податки й збори є важливою частиною доходів місцевих бюджетів (Фінляндія, Швейцарія, Швеція, Данія), а в інших основною складовою доходів громад і муніципалітетів є надходження з державного бюджету.

Фінансова достатність пов'язана з принципом місцевого самоврядування, що передбачає повне виконання власних повноважень за безумовного фінансування. У Швейцарії фінансова достатність гарантована системою кантонального фінансового вирівнювання. Функціонування цієї системи спрямоване на підтримку відповідного фінансування громад для виконання ними своїх власних повноважень, ураховуючи значні відмінності фінансової спроможності кожної громади. У деяких кантонах (Берн)

функціонують спеціальні органи, що досліджують дану проблему. У Фінляндії фінансова достатність гарантована системою фінансового вирівнювання і реалізується через трансфери вирівнювання з державного бюджету. Система вирівнювання гарантує кожному муніципалітету можливість надання місцевих суспільних послуг на необхідному (базовому) рівні.

Усі зазначені принципи складають основу для ефективної діяльності центрального та місцевих урядів. Чітке визначення й визнання владних повноважень і сфер відповідальності органів місцевого самоврядування гарантоване принципами Європейської хартії місцевого самоврядування, нормами більшості конституцій європейських країн.

Децентралізація є доволі складним поняттям, яке можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Кожен із зазначених аспектів буде детально висвітлено у цьому виданні. Однак передусім нагадаємо, що децентралізацію задекларовано у статті 132 Конституції України як одну із засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Інакше кажучи, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а згадане «поєднання» відображає постійні коливання українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом. Незважаючи на це, проблематика децентралізації як одного із засобів підвищення ефективності функціонування публічної влади вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Це зумовлено, зокрема, успішною реалізацією засади децентралізації у практиці більшості держав Європейського Союзу. Тому для України, в якій ще не завершено процес реформування державних інститутів, надзвичайно важливим є ознайомлення з кращими прикладами впровадження децентралізації у зарубіжних державах.

Перш ніж перейти до аналізу конкретних аспектів децентралізації, спробуємо окреслити **базові підходи до цього поняття та передумови** їх наявності у науковій літературі. Виходячи із принципу розподілу влад, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші

уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення.

Демократична держава завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом. Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних органів) чи становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися *двома способами*: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів. У даному контексті необхідно розкрити сутність понять «орган влади», «управління» та «урядування». Так, правова категорія управління нерозривно пов'язана із реалізацією влади і передбачає ієрархічні відносини контролю підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, з одного боку, і підвладним суб'єктом – з іншого. Водночас урядування змістовно є ширшою категорією, включаючи не лише управлінський вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, але й виконання ним інших функцій в інтересах суспільства: захист прав, надання адміністративних послуг.

На сьогодні урядування, а отже й управління, можуть та повинні здійснюватись не лише посадовцями органів публічної адміністрації (виконавчої влади і місцевого самоврядування), але й ширшим колом суб'єктів, які представляють громадянське суспільство і так само наділені функціями й повноваженнями щодо урядування. Це можуть бути бізнесові об'єднання, профспілки, громадські організації, різноманітні групи активістів, які мають можливість більшою чи меншою мірою впливати на процес прийняття рішень і їх впровадження. Долучення до процесів урядування додаткових суб'єктів, незалежних від держави, і є децентралізацією влади. У сучасних дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах.

Отже, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачений законом.

Децентралізація влади передбачає також ширше коло суб'єктів реалізації завдань і функцій, що мають публічний характер, не обмежуючись лише рівнем територіальних одиниць, а отже й органами місцевого самоврядування. Так, у Польщі до самоврядних суб'єктів належать: органи місцевого самоврядування; спілки, товариства, об'єднання – професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші; комунальні підприємства; адміністративні установи державної і недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування.

Отже, на відміну від європейської юридичної доктрини міжвоєнного періоду, нині не є виправданим ототожнення місцевого самоврядування з децентралізацією в найширшому розумінні, адже станом на сьогодні це поняття зазнало суттєвого розвитку. Децентралізація піддається аналізу з огляду не лише на територіальну організацію держави, але й з огляду на функції публічної адміністрації. Відтак, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму у своїй практичній реалізації.

Виділяють такі основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу:

- **Територіальна децентралізація** – означає створення органів публічної адміністрації, які здійснюватимуть урядування в адміністративно-територіальних одиницях самостійно і незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їх ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування;

- **Функціональна децентралізація** – визнання самостійних і незалежних спеціалізованих організацій (об'єднання, спілки) суб'єктами владних повноважень із делегуванням їм права здійснювати певний обсяг завдань публічного характеру, зокрема, щодо урядування та виконання відповідних функцій у визначених законодавством сферах суспільного життя та згідно із встановленим порядком;

- **Предметна децентралізація** – професійне самоврядування як система управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою

організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади. Децентралізація передбачає розмежування компетенції і конкретизацію повноважень не лише по вертикалі, але й по горизонталі;

- **Вертикальна децентралізація** означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Принциповими питаннями вертикальної децентралізації є: глибина ієрархічної децентралізації; обсяг та сфера повноважень нижчих владних ланок (усіх суб'єктів, що наділені правом здійснювати функції публічного значення) і організація системи нагляду та контролю за діяльністю цих органів. При цьому важливо розуміти, що йдеться не лише про органи публічної адміністрації, а й про інших суб'єктів (професійні об'єднання, підприємницькі структури та ін.);

- **Горизонтальна децентралізація** – означає розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу.

Специфічною формою децентралізації адміністративних функцій є **делегування повноважень** – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та, відповідно, реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання.

Метод делегування повноважень може бути реалізовано на різних рівнях адміністрації, а також всередині конкретного органу (від керівника – підлеглому). Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, підвищенню рівня кваліфікації, а також може застосовуватись адміністрацією як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін згідно із законодавством.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти :

1. **Децентралізація політична (відповідний устрій).** Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави.

2. **Децентралізація адміністративна** полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території.

3. **Децентралізація фінансова** передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів, і означає здійснення правоможностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які

перебувають у власності громад. Важливо також, щоб децентралізована система урядування передбачала оптимальні характеристики складу й керівництва (чисельність, рівень кваліфікації) і забезпечувалась належним виконавчим апаратом. Кожна централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні. З огляду на це децентралізація охоплює деконцентрацію, тобто визначення, конкретизацію та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації.

Для британської концепції місцевого самоврядування характерним є поняття «нецентралізації». На відміну від децентралізації, яка передбачає розпорошення існуючої центральної влади, британська система будується відповідно до законодавчого визначення вичерпного переліку завдань органів місцевого самоврядування.

Для держав же континентальної Європи характерний так званий «*принцип презумпції*» завдань органів місцевого самоврядування. Така особливість англійського самоврядування пояснюється традиційним сприйняттям місцевого самоврядування як соціального інституту – радше як інституту громадянського суспільства, аніж елементу механізму держави. Самостійність і незалежність децентралізованої публічної адміністрації пов'язана з правом. Тільки право визначає відповідну систему органів; гарантує самостійність відповідних суб'єктів і окреслює межі їх компетенції; визначає механізми нагляду і контролю. Усі без винятку органи, підприємства, установи, організації, інші суб'єкти зобов'язані діяти згідно з чинним законодавством.

Отже, характерною ознакою децентралізованої моделі управління є визначення у законодавстві спеціальних переліків функцій і повноважень, що реалізуються відповідними органами самостійно і незалежно від інших органів. Крім того, децентралізація влади передбачає функціонування установ та організацій, які виконують завдання публічного характеру, проте не перебувають у жодному ієрархічному підпорядкуванні із органами публічної влади і підлягають нагляду винятково з боку спеціальних компетентних органів. Це, відповідно, передбачає розмежування завдань і функцій публічного характеру, що виконуються різними за правовим та організаційним статусом суб'єктами. ***Перевагами та позитивними наслідками децентралізації є :***

- час і місце прийняття рішення відповідають очікуванням з боку громадськості (особи, колективу, громади тощо);
- реалізація рішення відбувається за участю суб'єкта прийняття рішення, або під його відповідальність. Відтак час і місце прийняття рішення є адекватними часу і місцю його реалізації.
- спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління;
- прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації, що призводить до підвищення ефективності адміністративної діяльності, виявлення помилок, джерел їх походження тощо;

- період часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки – значно коротший;
- підвищення свідомості та загострення почуття відповідальності за здійснені заходи і прийняті рішення. Посадова особа в децентралізованій системі перестає бути безособовим елементом у незрозумілому їй апараті;
- зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень;
- мінімізація бюрократизму. Зручність та відчуття безпеки та комфорту для фізичних і юридичних осіб. Взаємовідносини між особою та адміністрацією набувають ознак партнерства і породжують відчуття «спільної справи» в обох сторін;
- звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо;
- гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що дозволяє швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін;
- підвищення ініціативності працівників нижчого рівня, більш повне та ефективно використання людського потенціалу, підвищення мотивації праці;
- об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень. Потенційна гнучкість щодо їх покращення, вдосконалення, виправлення помилок тощо;
- територіальна децентралізація передбачає наближеність до споживача публічних послуг тощо.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. У цьому разі деякі сфери державного та суспільного життя не можуть піддаватися децентралізації. Європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала **такі недоліки децентралізації**;

- автономізація цілей;
- ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;
- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою.

В окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмежений. У будь-якому разі децентралізація влади на користь органів місцевого самоврядування й інших уповноважених суб'єктів не може мати абсолютний характер.

Так, за місцевими державними адміністраціями, що входять до централізованої системи органів виконавчої влади, повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів місцевого самоврядування та щодо координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих держадміністрацій. Окремі такі органи (наприклад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади), збережуть власні повноваження з огляду на те, що їх функції недоцільно передавати місцевому самоврядуванню з міркувань ефективності реалізації. У будь-якому разі все залежить від державного устрою, державної політики, а також визначених критеріїв ефективності діяльності публічної адміністрації. Держави, які формувались у рамках соціалістичної ідеології та правової традиції, командно-адміністративної системи та планової економіки, часто окреслюють децентралізацію як самоціль, при тому що це не обов'язково дозволяє сформулювати конкретні задачі для успішної реалізації відповідних реформ. Крім того, проблему в таких державах становить тісне переплетіння реформ у різних сферах управління (бюджетна, фінансова, інституційна, податкова, територіальна, соціальна тощо). Загалом необхідними є політична реформа, адміністративна реформа, реформа фінансової системи, судова реформа, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади.

Прірва між теорією і практикою є також наслідком складності (заплутаності) зовнішнього вираження правил, які окреслюють систему децентралізації управління в державі. Крім цього, правила вимагають реорганізації низки органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату; дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації, а водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються. Умовою децентралізації є синхронне впровадження перелічених реформ, тож успіх неможливий без котроїсь із них. Для країн, що відчували на собі вплив радянської системи управління, процес децентралізації залежить прямо пропорційно від сили цього впливу.

В середині минулого століття тема децентралізації була чи не найбільш актуальною політико-правовою темою у світі. Щодо країн пострадянського простору, а також країн Східної Європи, цей процес розпочався тільки на початку 90-х років. Однак на сьогодні вже можна вести мову про значний прогрес названих держав (як-от, Республіки Польща) у цьому напрямі та про досягнення ними загальної мети: створення оптимальної системи територіального устрою; реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування; підвищення якості надання публічних послуг, покращення місцевої інфраструктури тощо.

Проте для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, не визначеними залишаються їх відмінності. В національній юридичній науці, а також серед населення, домінує радше інтуїтивне відчуття цих категорій, що здебільшого походить від зворотного, оскільки більшість населення України пам'ятає, що таке централізація. Навряд чи таке

розуміння можна назвати позитивним явищем. Перевагою в цьому випадку є лише бажання змін, що посилюється абсолютно незадовільним рівнем надання публічних послуг, розвитку місцевої інфраструктури тощо. Однак саме лиш заперечення минулого не дає чіткого бачення майбутнього. Крім того, складність українських реалій полягає у невеликому досвіді самоврядування загалом і майже повній відсутності досвіду ефективного урядування.

Досвід зарубіжних країн та найновіші наукові дослідження дозволяють виокремити **такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади:**

- утвердження принципу верховенства права;
- визнання та гарантії місцевого самоврядування;
- рівний правовий захист усіх форм власності;
- демократичне й ефективне виборче законодавство;
- незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства;
- досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна;
- наявність адекватних соціальних стандартів;
- розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку;
- інші передумови.

Отже, однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі, як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя, є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави. Саме тому вивчення досвіду європейських країн щодо реформування адміністративно-територіального устрою і організації та функціонування публічної адміністрації має велике значення для вдосконалення все ще недостатньо ефективної системи місцевого самоврядування України. З огляду на зазначене, європейський досвід децентралізації завдань і функцій (запровадження місцевого та регіонального самоврядування) на тлі українських реалій – і буде предметом даного дослідження.

Правова природа місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав. **Демократична держава** передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях; реальні засоби впливу народу на політику держави, що здійснюється органами публічної влади, на відповідність діяльності органів влади суверенній волі народу та їх змінність. Поза сумнівами, про наявність демократичного політичного режиму можна говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Мова йде як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий. Загалом управління місцевими справами може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, які

функціонують на місцях (місцеве управління), так і на основі самоврядування населення адміністративно-територіальних одиниць (місцеве самоврядування).

Однак саме місцеве самоврядування законо- мірно вважається необхідною складовою демократичної системи управління суспільством, адже воно забезпечує управління значною частиною справ у місцевих територіальних одиницях на основі самоорганізації населення цих одиниць (територіальних колективів). У межах демократичної системи управління вважається, що місцеві проблеми доцільніше та ефективніше вирішувати не з центру за допомогою державних чиновників, які працюють на місцях, але, передусім, шляхом підтримки та активізації діяльності територіальних громад. Власне, цінність місцевого самоврядування полягає в тому, що, будучи рівнем публічної влади, найбільш наближеним до людини, а отже, й найкраще обізнаним із повсякденними проблемами життєдіяльності мешканців територіальних колективів, воно може найкраще забезпечити населення широким спектром публічних послуг: соціальних, побутових, торговельних, культурних, освітніх та інших.

Необхідно пам'ятати, що політична централізація для демократичних держав є небезпечною, адже централістичні засади не допускають реалізацію публічно-владних функцій незалежними суб'єктами владних повноважень, що існують у межах держави. За таких умов діяльність усіх органів влади у суспільстві залежить виключно від волі держави, а всі владні інституції в державі виявляються підпорядкованими їй. Натомість демократична держава намагається залучити громадськість до здійснення публічних функцій з метою оптимального задоволення всебічних потреб сучасної людини.

У цьому контексті місцеве самоврядування є формою самоорганізації населення, тобто функціонально та організаційно воно є певною соціальною системою (інститутом) і таким організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв'язання місцевих проблем. Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму також і в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. Відповідно до положень цього документа, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві і реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави.

Отже, місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Водночас, місцеве самоврядування – це форма публічної влади, що реалізується специфічними суб'єктами – територіальними громадами і сформованими ними органами, має особливий

об'єкт – питання місцевого значення, та здійснюється на основі окремого типу власності – комунальної (муніципальної) власності. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу при- роду місцевого самоврядування і зумовлюють його специфічне місце у системі публічної влади держави. Незважаючи на специфічну природу місцевого управління та місцевого самоврядування, за демократичного режиму їх не слід розривати і, тим більше, протиставляти.

Місцеве управління та самоврядування – не антиподи, а якісно відмінні форми єдиної системи публічної адміністрації, що не виключають, а, навпаки, доповнюють одна одну. І самостійність місцевого самоврядування та його органів зовсім не передбачає його ізоляції від державного управління, відмову від взаємодії з ним. Органи місцевого самоврядування та державного управління повинні скласти цілісну систему взаємопов'язаних органів публічної адміністрації, що мають подібні цілі, завдання, проте відмінні засоби, методи та форми їх досягнення. Тим чинником, що об'єднує ці елементи у єдину систему публічної адміністрації, є, передусім, надання населенню публічних послуг належної якості та на найближчому до них рівні, а також ефективне й оперативне управління місцевими справами.

Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування. Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є **моделі місцевої автономії та децентралізації.**

Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. Прикладом такого підходу до розуміння сутності та організації самоврядування є, зокрема, Іспанія. Так, Конституція Королівства Іспанія від 1978 року містить окремий розділ, присвячений вказа ним питанням. Розділ восьмий «Про територіальний устрій держави» включає три глави: *перша* – «Загальні принципи», *друга* – «Про місцеву адміністрацію», *третья* – «Про автономні території». Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно із яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, є муніципалітети (громади), провінції та автономні території – (Comunidad autónoma) володіють автономією при вирішенні своїх справ.

Загалом в Іспанії існує 17 автономних територій (п'ять областей та 12 регіонів), що включають у себе 50 провінцій і більше восьми тисяч муніципалітетів, а також два міста (Мелілья і Сеута), розташовані на території Африки. Модель іспанської автономії передбачає, що статус самоврядних одиниць мають не тільки «історичні національності» (Nacionalidades históricas) як історично сформовані регіони компактного проживання етнічних груп (Країна Басків, Каталонія, Галісія), а й кожен із муніципалітетів та провінцій.

Розмежування компетенції між державною владою і автономними територіями проводиться Конституцією на основі чіткої фіксації виключної

компетенції держави (ст. 149) та автономних територій (ст. 148). Виключна компетенція держави передбачає перелік предметів відання та повноважень, які можуть здійснюватися лише органами державної влади та не можуть бути передані для вирішення органам місцевого самоврядування. Поряд із цим, питання, спеціально не віднесені Конституцією до виключної компетенції держави, можуть бути передані до компетенції автономних територій на підставі їх статутів (ч. 3 ст. 149). Можливість розширення компетенції автономних територій шляхом внесення змін до їх статутів – передбачено й ч. 2 ст. 148. Конституційне закріплення виключної компетенції автономних територій є також гарантією їх самостійності у вирішенні всіх справ у межах визначених Конституцією предметів відання.

У Конституції Іспанії чітко визначено питання, щодо яких тільки держава може приймати законодавчі та управлінські рішення (ст. 149), а також ті, щодо яких автономні території можуть приймати як рішення локального рівня, так і законодавчі норми – за умов додержання принципів, основ та директив, встановлених конституційним законом (ч. 1 ст. 150). Передбачено можливість делегування державою окремих повноважень автономним територіям шляхом прийняття органічного закону (ч. 2 ст. 150). Поряд із широкою автономією територіальних одиниць в Іспанії існує контроль за діяльністю органів автономних територій, форми та межі якого чітко і вичерпно визначені Конституцією. Так, згідно зі ст. 153, контроль за діяльністю органів автономних територій здійснюється: а) Конституційним судом щодо конституційності їх нормативних актів, що мають силу закону; б) Урядом після отримання висновку Державної ради щодо здійснення делегованих повноважень; в) органами адміністративної юстиції стосовно автономного управління та його регламентарних норм; г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету.

Відповідно до Конституції Італійської Республіки від 1947 р.10 (у редакції Конституційного закону № 3 від 18.10.2001) комуни (громади, іт. Comuni, англ. Municipalities), провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають адміністративно-територіальний устрій Італії, є «автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями» (ст. 114). Конституція визначає, що законодавча влада належить державі та областям, встановлюючи при цьому сфери їх виключної, а також конкуруючої компетенції (ст. 117). В основу розмежування компетенції між громадами, провінціями, столичними містами, регіонами та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційна гарантія підтримки вираженню ініціативи громадянами: «держава, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і їх об'єднань – щодо їх діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 118).

Проаналізувавши положення Конституції Італії, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене вище конституційне положення – «повною мірою здійснює адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5).

В організації місцевої публічної влади Франція пішла шляхом децентралізації. До 1980 року це була досить централізована держава, проте проведені реформи створили умови для децентралізації влади та демократизації системи публічної адміністрації. Передумовою проведення реформи, спрямованої на децентралізацію, був активний у 1970-х роках рух місцевого розвитку, який продовжено і посилено під час динамічної децентралізації 1982 року. Впродовж 1982–1986 років у Франції було прийнято більше 40-ка законів, спрямованих на децентралізацію. Однією з головних цілей реформи була модернізація адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати щоденним потребам населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Законом від 1982 року «Про права і свободи комун, департаментів і регіонів» було передбачено компетенцію децентралізованих рівнів урядування у сфері економіки. Найбільш істотні зміни відбулися саме у цій сфері, де децентралізація дала імпульс економічним ініціативам. Тож, без сумніву, рушійною силою реформи стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях. Таким чином, еволюція змін в адміністративній системі розпочалася ще до 1981 року, коли виникли та набули поширення відповідні суспільні очікування, а закони про децентралізацію тільки легітимізували цей процес. Проте варто зауважити, що успіх французької децентралізації став можливим завдяки консенсусу політичних лідерів та схвалення реформи громадянами.

Децентралізація призвела до розподілу повноважень між центральною державною владою і місцевими органами влади, передбачила можливість перерозподілу функцій між різними адміністративними рівнями.

Децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і стали відповідальнішими за свої дії, а надання публічних послуг населенню стало ще ефективнішим. Останній етап реформи, яка ще не вважається завершеною і продовжується й досі, був здійснений шляхом внесення змін до Конституції Французької Республіки 1958 р. конституційним законом від 28.03.2003. Відповідно до нього, головним суб'єктом місцевої публічної влади визнано **«територіальні колективи»** – комуни (громади, фр. communes), департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи. Територіальні колективи (фр. collectivités territoriales) мають право приймати рішення у межах компетенції, що може бути надана їм на відповідному рівні. При дотриманні передбачених законом умов територіальні колективи вільно управляються виборними радами і володіють

регламентарною владою при здійсненні своєї компетенції (ч. 2, 3 ст. 72 Конституції Французької Республіки від 1958 р.11). Чинне законодавство Франції повною мірою регулює всі питання організації та діяльності органів місцевого самоврядування, що функціонують на всіх рівнях територіального устрою. Ці закони об'єднані в Адміністративний кодекс, що фактично є «конституцією» місцевого самоврядування.

Посттоталітарні і постсоціалістичні країни, характерною рисою яких була централізована модель організації місцевої влади та фактична відсутність самоврядування, зазвичай також організують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації. При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, *з одного боку*, самоврядні територіальні громади з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, *а з іншого* – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати органам місцевого самоврядування, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх.

Таким шляхом пішла, зокрема, Польська Республіка, у якій з 1989 року здійснювались адміністративна та адміністративно-територіальна реформи. ***Вони проходили у кілька етапів:***

I. Відродження самоврядування на рівні гмін (1989 р.);

II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 8.03.1990;

III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 рр.);

IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998– 1999 рр.). Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ.

4. Необхідність становлення місцевої демократії в Україні та інших країнах світу

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. і в звертанні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» 5 грудня 1991р. підкреслювалося, що в сім'ю цивілізованих країн бажає ввійти нова, демократична, правова держава, що ставить своєю метою, зокрема, реально забезпечити права, свободи людини і громадянина й зобов'язується строго дотримуватись загально визнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних стандартів в області прав і свобод людини.

Прийняття 9 листопада 1995 р. України в члени Ради Європи істотно вплинуло на подальший розвиток прав і свобод людини і громадянина. Україна приєдналася до великої кількості багатобічних європейських конвенцій в області прав і свобод людини і взяла на себе конкретні зобов'язання щодо імплементації їхніх норм у національне законодавство.

Конституція України 1996 р. є у визначеній мірі зразком сучасного конституціоналізму в питаннях прав і свобод людини і громадянина.

Людина, її життя, честь і достоїнство, недоторканність і безпека визнані в Конституції (ст. 3) найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини і їхньої гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Ствердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Виходячи з цієї концепції, у діючій Конституції України правам, свободам і обов'язкам людини і громадянина присвячений спеціальний розділ. Цей розділ є одним з найважливіших у Конституції і містить біля третини її змісту.

Конституція України включила всі основні положення міжнародно-правових актів про права людини і перш за все Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про цивільні і політичні права і Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, що є одним з найбільш значних досягнень людства XX в. у гуманітарній сфері, сьогоденням «людським виміром», мірою людського достоїнства.

Новий Основний Закон України значно розширив коло конституційних прав і свобод, передбачивши ряд нових прав і свобод, і істотно збагатив їх за змістом. У ньому вперше передбачені такі важливі права і свободи, як право на життя (ст. 27), на інформацію (ст. 34), право приватної власності (ст. 41), на підприємницьку діяльність (ст. 42), на страйк (ст. 44), на достатній життєвий рівень (ст. 48), на свободу пересування, на вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України і повертатися в Україну (ст. 33) і т.п.

Конституція всебічно гарантує права і свободи, передбачає механізм їх забезпечення і захисту. Про це свідчить насамперед система конституційних нормативно-правових гарантій прав і свобод, зокрема, юридичній відповідальності за порушення прав і свобод, невід'ємності і непорушності прав і свобод, їхньої невичерпності, недопустимості скасування, звуження змісту й обсягу існуючих прав і свобод.

Одним з найбільших досягнень у гарантуванні прав і свобод є передбачена Конституцією система організаційно-правових гарантій, з яких особливо важлива роль відведена Президенту України, Верховній Раді України, органам виконавчої влади й органам місцевого самоуправління, судам, прокуратурі й Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини.

Поряд з національними гарантіями Конституція передбачила можливість використання і міжнародно-правових гарантій. Згідно ст. 55 Конституції України кожний має право після вичерпання всіх національних засобів правового захисту звернутися за захистом своїх прав і свобод у відповідні міжнародні судові установи чи у відповідні органи міжнародних організацій, членом учасницею яких є Україна.

Додатковою гарантією захисту прав і свобод людини є також міжнародні механізми захисту прав, до яких приєдналася Україна. Важливим кроком у цьому напрямку стала ратифікація 17 липня 1997 р. Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. Відтепер громадяни України

одержали можливість звертатися за захистом своїх порушених прав у Європейський суд по правах людини. Крім того, приєднавши в 1990 р. до Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про цивільні і політичні права 1966 р., Україна також визнала і компетенцію Комітету ООН по правах людини щодо розгляду індивідуальних скарг громадян України на порушення їхніх прав і свобод, гарантованих цим пактом.

Конституція України юридично ліквідувала всі нормативні перешкоди на шляху до забезпечення прав і свобод людини і громадянина, проголосивши, що норми Конституції України є нормами прямої дії і що звертання в суд для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Особливістю Конституції України є те, що нею передбачені створення і закріплення діючого механізму захисту прав і свобод людини. Це стосується насамперед організації і здійснення державної влади на принципах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6). Саме на судову владу покладається функція захисту конституційних прав і свобод. Згідно з діючою Конституцією каральна функція суду поступається місцем функції правозахисній, праворегулюючій. Відповідно до Перехідних положень Конституції України і Закону України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини» від 17 липня 1997 р. рішення про видачу санкції на арешт, утримання під вартою і затримкою осіб, підозрюваних у здійсненні злочину, а також щодо проведення огляду й обшуку житла чи іншої власності осіб з 28 червня 2001 р. будуть прийматися винятково судами України.

Важливою ланкою в механізмі захисту прав і свобод людини і громадянина виступає Конституційний Суд України, який здійснює судовий конституційний контроль і захист основ конституційного ладу, основних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення верховенства права і прямої дії Конституції на всій території України.

Здійснюючи конституційний контроль, Конституційний Суд України дуже впливає на діяльність органів державної влади в сфері дотримання і захисту прав людини і громадянина, насамперед у сфері нормотворчості (законодавства), приймаючи рішення про невідповідність тих чи інших правових актів чи їхніх окремих положень Конституції, даючи тлумачення конституційних норм при розгляді конкретних справ і здійснюючи офіційне тлумачення Конституції і законів України, що стає обов'язковим для всіх суб'єктів права.

Як переконує досвід багатьох країн Заходу, рух до демократії можливий тільки шляхом обмеження влади, а рушійною силою й принциповим носієм цього обмеження завжди був середній клас, який формується в результаті фундаментальних соціально-політичних та економічних перетворень. Важлива роль у цьому процесі належить малим підприємствам, кооперативам, біржам та ін. Тільки шляхом заохочення, а не заборонами, не обмеженнями чи надмірними податками формується цей клас. У нас іще тільки з'являються паростки цього соціального явища, а тому

необхідно, щоб нинішні структури влади всіляко сприяли його розвитку. До того ж процес збагачення деяких груп населення йде за рахунок спекуляції, хабарництва та мафіозних структур.

Неодмінною передумовою демократизації суспільства є встановлення контролю суспільства над політикою, бо там, де народ не контролює уряд, там уряд контролює народ, не даючи йому розвиватися. Незважаючи на всі попередні невдалі спроби реорганізації виконавчих структур, уряд має досить сил і засобів для того, щоб виконувати саме цю, контролюючу функцію.

Динамічний розвиток демократичних перетворень ускладнюється ще й тим, що держава із складною етнічною структурою населення багато сил і часу повинна приділяти вирішенню проблем, пов'язаних із підтримкою законності та порядку, забезпеченню умов для задоволення етнічних і культурних потреб меншостей, а зрештою, й територіальної цілісності.

Загрозливим для демократичних перебудов є й те критичне економічне становище, в якому опинилася Україна. Адже в більшості подібних випадків, як відомо з історії, вихід із нього один — деспотія, а трагічний досвід російської держави (імперія, союз) доводить, що її реформатори завжди зазнавали поразки, а консерватори святкували перемогу. В її історії химерно поєднувалися прагнення до реформ (налічується близько 20 таких спроб) і неспроможність їх реалізувати сповна. Інакше й не могло бути, бо, як правило, щось нове впроваджувалося за збереження старих структур влади. Не випадково колишній Союз був єдиною країною в Європі, де всі без винятку реформи, спрямовані на введення демократичних новацій, провалилися, а своєрідним результатом таких спроб було виникнення й посилення тоталітарної держави.

Тому висновки одного з відомих дослідників тоталітаризму Ф. Хайека про те, що фундаментом усіх свобод особистості є економічна свобода і якщо її знищити, то руйнується вся цивілізація, що встановлення тоталітаризму є невідворотним результатом перенесення на сучасне суспільство принципів, за якими живуть автономні організації, а прикмети тоталітарних режимів впливають із прагнення перебудувати життя суспільства згідно з певною, наперед заданою метою, звучать сьогодні як застереження для деяких політичних партій, їх лідерів і громадян. Більше того, сьогодні на високому державному рівні чуємо твердження про те, що в Україні вже існує демократичний режим. Але, як відомо, чистих демократій не буває. Багато провідних політологів Заходу (Альфред Стефан, Хуан Лінц та ін.) схиляються до такої *ієрархії політичних режимів*: 1) демократія; 2) авторитаризм; 3) тоталітаризм; 4) посттоталітаризм; 5) султанічний режим.

ТЕМА 5. ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

1. Територіальне планування та прогнозування.

2. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів.

1. Територіальне планування та прогнозування.

Територіальне планування – органічна складова планування економічного й соціального розвитку країни, що відображає специфічний просторовий аспект процесів відтворення матеріальних благ, робочої сили, виробничих відносин і вирішення проблем соціального й економічного характеру. **Завдання територіального планування** – найбільш повне використання ресурсного потенціалу регіонів з метою максимального задоволення потреб суспільства в матеріальних благах і підвищення ефективності суспільного виробництва. Інше завданням територіального планування є забезпечення комплексного розвитку регіонів. **Комплексний розвиток регіонів** припускає оптимізацію галузевої структури на основі розвитку галузей, продукція й послуги яких призначені для споживання в основному в самому регіону й служать для створення загальних умов виробництва і життєдіяльності населення.

Головні вимоги, яким повинна відповідати система територіального планування, полягають у наступному: планування соціально-економічного розвитку повинне відображати функції місцевої адміністрації; планування соціально-економічного розвитку повинне містити основу для розробки місцевого бюджету; прогнозно-програмні документи, що характеризують соціально-економічний розвиток регіону, покликані виконувати індикативну функцію й містити інформацію, що являє собою інтерес для підприємців і потенційних інвесторів щодо рівня соціально-економічного розвитку регіону, кращої економічної політики адміністрації й стану факторів, що визначають інвестиційний клімат; у програмних документах повинні знайти відбиття спадкоємність і зв'язок з довгостроковою стратегією соціально-економічного розвитку регіону.

У прогнозно-плановій діяльності регіону виділяють ряд взаємозалежних робіт:

- 1) розроблення територіальних прогнозів;
 - 2) розроблення програмних документів економічного й соціального розвитку регіонів;
 - 3) розроблення державних і регіональних цільових програм.
- Розглянемо детальніше ці документи.

Регіональний прогноз – це дослідження перспектив розвитку регіону, що носить попередній характер і містить гіпотези про напрямки розвитку й майбутній стан регіону в цілому й окремих його складових. Він дозволяє оцінити різні варіанти розвитку регіонів на перед плановій стадії. Результати прогнозів служать вихідним матеріалом для вибору цілей розвитку на певний

період, розробки концепції розвитку регіону; а також використовуються для контролю за ходом виконання програм.

Система регіональних прогнозів включає основні їх види:

1. Екологічні прогнози (стан природного середовища, комплекс заходів щодо запобігання або максимального пом'якшення негативного впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище);
2. Соціальні прогнози (зайнятість населення демографічні прогнози (чисельність і структура населення, трудові ресурси, міграційні процеси);
3. Прогнози природних ресурсів і їх освоєння (наявність ресурсів, ефективність їх використання, запаси);
4. Прогнози розвитку науки й техніки (розвиток фундаментальної науки, прикладні дослідження, впровадження наукових розробок у народне господарство);
5. Економічні прогнози динаміки виробництва і його структурних зрушень; оцінка розвитку галузей, складу й конкурентоспроможності їхньої продукції, доходи населення.

Всі види регіональних прогнозів поєднуються в такому документі, як **Схема-прогноз розвитку й розміщення продуктивних сил регіону**. Територіальна Схема-прогноз складається на період 15 і більше років.

Другу групу передпланових обґрунтувань у системі регіонального менеджменту становлять Схеми й проекти районного планування. Вони дозволяють здійснити розміщення й проектування нових, розширення й реконструкцію існуючих об'єктів виробничої й невиробничої сфер, а також усіх видів магістральних і внутрішньорайонних комунікацій.

Основними видами районного планування є: планування промислових районів і вузлів; сільських адміністративних районів; районів великих міст, санаторно-курортних районів.

У системі територіального управління важливим перед плановим документом є **генеральний план міста (населеного пункту)**. На основі генерального плану міста вирішуються питання землекористування в межах поселень. У складі генерального плану розробляються прогнози територіального розвитку населеного пункту, а також принципові напрямки його функціонально-планувальних структурі.

2. Програмні документи економічного і соціального розвитку регіонів.

Регулювання економічного й соціального розвитку здійснюється на основі цілісної системи прогнозних і програмних документів розвитку країни, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Законом України «Про державне прогнозування й розроблення програм економічного і соціального розвитку України» установлений загальний порядок розроблення, затвердження й виконання прогнозних і програмних документів, а також права й відповідальність учасників державного прогнозування й розроблення програм.

Система прогнозних і програмних документів соціально-економічного розвитку поєднує чотири групи документів.

Перша група – прогнози економічного й соціального розвитку України на середньо і короткостроковий період. **Прогноз соціально-економічного розвитку України на середньостроковий період розробляється на п'ять років. У цьому прогнозі відображається:**

- 1) аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період і характеристика головних проблем розвитку економіки й соціальної сфери;
- 2) очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації і їхній вплив на економіку країни;
- 3) оцінка впливу можливих заходів державної політики в прогнозному періоді на розвиток економіки й соціальної сфери;
- 4) цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку в середньостроковому періоді й пропозиції по напрямках державної політики в цей період;
- 5) прогноз кон'юнктури на внутрішніх і зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг;
- 6) основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі в розрізі галузей економіки, АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
- 7) висновки по тенденціях розвитку економіки країни протягом п'яти років, альтернативні сценарії розвитку країни.

Прогноз соціально-економічного розвитку України на короткостроковий період (1 рік) включає:

- 1) аналіз соціально-економічного розвитку країни за минулий і поточний роки й характеристику головних проблем розвитку економіки та соціальної сфери;
- 2) очікувані зміни зовнішньополітичної й зовнішньоекономічної ситуації та їхній вплив на економіку країни;
- 3) основні макроекономічні й інші необхідні показники і баланси економічного й соціального розвитку, у тому числі в розрізі галузей економіки, АР Крим, областей, міст Києва і Севастополя;
- 4) висновки про розвиток економіки країни у наступному році. Показники прогнозу економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період використовуються для розроблення Державної програми економічного й соціального розвитку України, для оцінки надходжень і формування показників Державного бюджету України.

Другу групу прогнозних і програмних документів представляє Державна програма економічного й соціального розвитку України на короткостроковий період, розроблювана щорічно в тісному зв'язку із проектом Державного бюджету України.

Третю групу прогнозних і програмних документів включають прогнози економічного й соціального розвитку областей, районів, міст на середньостроковий період і програми економічного й соціального розвитку, областей, районів, міст на короткостроковий період.

Четверта група прогнозних і програмних документів включає прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період і програми розвитку окремих галузей економіки. На галузевому рівні прогнози розвитку галузей економіки розробляються на 5 років, а період дії програм залежить від специфіки галузі й поставлених завдань і визначається Кабміном України.

Стратегія економічного і соціального розвитку регіону – це документ, у якому комплексно відображений рівень економічного та соціального розвитку регіону в перспективі. Залежно від періоду розробки стратегії визначають стратегічні регіональні перспективи. На регіональному рівні стратегію доцільно розробляти, як правило, **на період від 5 до 10 років**. Комплексність стратегії економічного і соціального розвитку полягає в тому, що в ній представлена інформація, яка всебічно представляє перспективні бачення на розвиток регіону. Практично **стратегія економічного і соціального розвитку регіону (області)** представляє перспективний план стратегічних заходів, які необхідно здійснити для досягнення певних цілей розвитку регіону. Таким чином, результатом реалізації прогнозування регіонального розвитку як однієї з функцій регіонального менеджменту є розробка та реалізація соціально-економічної стратегії розвитку регіону.

Стратегію економічного і соціального розвитку розробляють у декількох альтернативних варіантах, ґрунтуючись на одному з принципів прогнозування. У сучасних умовах господарювання розробляють: оптимістичний, базовий варіант і песимістичний варіант стратегії. Це обумовлено тим, що важко прогнозувати умови, які складуться в перспективі, й виявити, як це вплине на досягнення перспективних цілей розвитку регіону. У процесі реалізації стратегії залежно від отриманих результатів, їх аналізу, а також умов реалізації стратегічних заходів стратегію мають коригувати. Слід зазначити, що соціально-економічна стратегія розвитку регіону є складовою частиною стратегії соціально-економічного розвитку країни.

Більш наочне уявлення про стратегію економічного і соціального розвитку регіону дає її **структура, що включає наступні елементи:**

- проблеми й тенденції розвитку регіону;
- перспективні цілі й пріоритети;
- стратегічні заходи, що розробляються в альтернативних варіантах, а саме за оптимістичним, песимістичним та базовими сценаріями;
- наявні ресурси (рівень розвитку сукупного потенціалу регіону) й засоби реалізації стратегічних заходів;
- соціально-економічні результати, які повинні бути досягнуті в перспективі (за всіма напрямками економічної та соціальної діяльності регіону).

Програма економічного і соціального розвитку регіону – це документ, у якому комплексно відтворюється вся інформація, яка стосується рівня основних показників, що характеризують економічні й соціальні

напрямки регіонального розвитку, який необхідно забезпечити показникам за певний період, як правило за рік.

Розробка регіональної програми соціально-економічного розвитку здійснюється поетапно:

1. Оцінка тенденцій соціально-економічного розвитку регіону в певному періоді за напрямками: ринок праці й доходи населення; інвестиційно-інноваційна діяльність регіону; грошово-кредитна й бюджетна сфера; виробництво, у тому числі сільськогосподарське; розвиток підприємницької діяльності. При цьому по кожному напрямку у результаті аналізу з'ясовують невирішені питання, які є резервами подальшого соціально-економічного розвитку регіону.

2. Формулювання головної мети та основних цілей регіонального розвитку у визначеному періоді.

3. Формулювання головних дій по основних цілях за названими напрямками соціально-економічного розвитку регіону.

4. Визначення критеріїв досягнення основних цілей за цими напрямками.

5. Виявлення і обґрунтування ризиків досягнення основних цілей програми.

6. Розробка програмних заходів, реалізація яких забезпечить досягнення основних цілей програми й головної мети.

7. Формування і обґрунтування ресурсного забезпечення програмних заходів.

8. Організація управління реалізацією програми – розробка організаційного механізму реалізації програмних заходів.

Алгоритм розробки й реалізації регіональної програми. Рівень економічного розвитку регіону визначає рівень життя його населення, тому що економіка є основою для розвитку соціальної сфери. Тому підвищити рівень життя населення неможливо без розвитку економіки, зокрема регіональної. Правильно розроблена й успішно реалізована програма економічного і соціального розвитку регіону дозволяє підвищити рівень розвитку регіональної економіки і на цій основі забезпечити зростання рівня та поліпшення якості життя населення. Алгоритм дозволяє визначити порядок дій, які треба здійснити для розробки й реалізації регіональної програми.

Перший блок алгоритму передбачає здійснення **цілеполагання в регіональному розвитку**, що здійснюється на основі принципу побудови «дерева-цілей» економічного і соціального розвитку регіону. При цьому необхідно враховувати, що вирішення поставлених завдань забезпечує досягнення основних цілей, що, у свою чергу, дозволяє досягти головної мети економічного й соціального розвитку регіону.

Другий блок алгоритму передбачає здійснення **комплексного аналізу рівня економічного і соціального розвитку регіону, виявлення і характеристику тенденцій регіонального розвитку** за основними напрямками у певному періоді, а саме: ринок праці та доходи населення, у

тому числі заробітна плата; інвестиційна діяльність та інноваційна діяльність регіону; розвиток реального сектора економіки, насамперед, регіональної промисловості, сільськогосподарського виробництва та будівництва; грошово-кредитний сектор економіки та фінансова сфера; розвиток підприємництва; зовнішньоекономічна діяльність населення; сфера послуг; діяльність соціальних галузей: охорони здоров'я; освіти; культури і мистецтва; фізкультури і спорту.

Третій блок передбачає безпосередньо **розробку програмних заходів**, реалізація яких забезпечить досягнення поставлених цілей. Програмні заходи представляють опис конкретних дій, який необхідно виконати в рамках регіональної програми. Наприклад, для покращення інвестиційного клімату в м. Харкові передбачається отримання міжнародного кредитного рейтингу; залучення коштів інвесторів у розвиток інфраструктури міста й підприємств різних форм власності; розвиток ринку вторинних інвестицій у вітчизняні виробництва; проведення презентації ділових та інвестиційних можливостей міста і його підприємств, організацій, установ на інвестиційних форумах, конференціях, виставках тощо.

Четвертий блок програми передбачає **оцінку ресурсного забезпечення**, тому що без визначеного обсягу ресурсів неможливо реалізувати програмні заходи. При цьому при недостатньому обсязі наявних ресурсів, треба шукати додаткові джерела їх залучення. Якщо це неможливо, тоді необхідно або переглядати цілеполагання програми (цілі можуть бути реально недосяжними), або ранжувати за ступенем значущості програмні заходи й вибрати найбільш важливі з розроблених (**блок 5**).

Шостий блок алгоритму передбачає **розробку організаційного механізму реалізації програмних заходів**. З цього моменту добре розроблена програма може бути не реалізована через відсутність ефективного управління її реалізацією. Організаційний механізм реалізації регіональної програми – це внутрішня організація, яка визначає порядок здійснення реалізації програмних заходів щодо економічного й соціального розвитку регіону. Організаційний механізм має забезпечувати ефективне управління реалізацією програмних заходів на основі прийняття оптимальних управлінських рішень, спрямованих на вирішення певних завдань, їх реалізацію за умовами мінімізації сукупних ресурсів на шляху досягнення головної мети програми. Перевагами організаційного механізму реалізації програмних заходів є те, що в його рамках визначаються виконавці, які наділені відповідними повноваженнями та несуть відповідальність за кінцевий результат.

Сьомий блок алгоритму передбачає здійснення злагоджених дій у **рамках організаційного механізму з метою реалізації програмних заходів**. Надалі треба оцінити результати реалізації програмних заходів для того, щоб можна було скоригувати програмні дії у випадку якщо це викликано об'єктивними причинами. Наприклад, може змінитися законодавство, що регламентує правове поле реалізації програми. Однак **коригування в процесі реалізації регіональної програми можна вносити**

тільки за умови об'єктивної зміни середовища її реалізації (восьмий блок).

Одержання позитивних результатів реалізації програмних заходів означає, що головна мета її розробки досягнута, завдяки вирішенню поставлених завдань шляхом реалізації програмних заходів і досягнення основних цілей програми. **У противному разі, необхідно перевіряти якість реалізації 6-8 блоків алгоритму (9, 10 блоки).**

Таким чином, алгоритм розробки й реалізації програми економічного і соціального розвитку регіону дозволяє комплексно підійти до цього процесу й здійснити його завдяки дотримання порядку дій.

Програмно-цільове планування у регіоні. Цільова програма являє собою сукупність намічених до планомірного проведення, погоджених за змістом, скоординованих у просторі й часі, забезпечених ресурсами заходів (дій) різного характеру, спрямованих на вирішення насущної проблеми, що не може бути забезпечене без концентрації зусиль і коштів для досягнення мети.

Закон України «Про державні цільові програми» за напрямками виділяє такі програми: економічні, спрямовані на вирішення комплексних галузевих і міжгалузевих проблем виробництва, підвищення його ефективності і якісних характеристик, забезпечення ресурсозбереження, створення нових виробництв, розвиток виробничої кооперації; наукові, метою яких є забезпечення виконання фундаментальних досліджень в області природничих, суспільних і технічних наук; науково-технічні, які розробляються для вирішення найважливіших науково-технічних проблем, створення принципово нових технологій, способів виробництва, матеріалів, іншої наукомісткої й конкурентоспроможної продукції; соціальні, які передбачають рішення проблем підвищення рівня і якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров'я й освіти; національно-культурні, спрямовані на розв'язання проблем національно-культурного розвитку, збереження національно-культурної спадщини, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини; екологічні, метою яких є здійснення природоохоронних заходів, попередження катастроф екологічного характеру й ліквідація їхніх наслідків; оборонні, які розробляються з метою посилення обороноздатності держави; правозахисні, спрямовані на забезпечення правозахисної діяльності, боротьбу зі злочинністю.

Будь-які цільові програми є тією чи іншою мірою регіональними й галузевими, тому що їхні цілі, завдання, заходи свідомо пов'язані з певними територіями країни й галузями економіки.

За ознакою ролі цільових програм в управлінні економікою запропоновано виділити **цілеорієнтуючі програми й цілереалізуючі програми.**

Цілеорієнтуючі програми, або програми-концепції, покликані орієнтувати й обґрунтовувати постановку цілей на довгострокову перспективу. За своїм характером вони займають проміжне положення між

цільовими прогнозами й ціле реалізуючими програмами. Від перших їх відрізняє наявність сформульованої загальної програми дій, опису засобів досягнення поставлених цілей, від других – відсутність явно виражених, детально накреслених заходів із вказівкою на виконавців.

Структурний макет програми-концепції може включати такі розділи:

1. тенденції соціально-економічних процесів за попередній період (10-15 років) і основні проблеми соціально-економічного розвитку регіону. У цьому розділі, на основі аналізу процесів за попередній період, приводиться перелік сформованих у регіоні тенденцій, виділяються основні проблеми регіону, що вимагають першочергового розв'язання;

2. передумови соціально-економічного розвитку регіону, де розглядаються передумови, які мають в своєму розпорядженні регіон, і які можуть стати основою його розвитку: а) природно-ресурсні: рекреаційні ресурси (клімат, природно-ландшафтна унікальність регіону, біоресурси озер, лікувальні грязі, мінеральні води й т.ін.), мінерально-сировинні, паливно-енергетичні, земельні, водні, лісові; б) економіко-географічні: виробничий потенціал, транспортна інфраструктура, потенціал будівельної індустрії, потенціал сільськогосподарського виробництва; в) соціальні: наявність трудового потенціалу з високим освітнім і культурним рівнем, наявність постійного населення, адаптованого до місцевих умов життєдіяльності; розвинена система освіти й науки, особлива культура, що відображає специфіку регіону, традиції населення, що його населяє; г) інституціональні: конституційно певне розмежування прав, відповідальності державних структур, органів місцевого самоврядування; формування багатоукладної економіки на основі процесів приватизації, акціонування підприємств регіону, створення ринкових інститутів, розвиток малого бізнесу;

3. стратегічні цілі й найважливіші завдання керованого соціально-економічного росту. Відповідно до цього формується стратегічна мета розвитку економіки регіону — формування високорозвиненої соціально орієнтованої економіки, що забезпечує досягнення стійкого економічного зростання й вирішення соціально-економічних завдань із метою задоволення життєвих потреб та підвищення якості життя населення регіону;

4. основні напрямки структурних перетворень, де визначається необхідна структурна перебудова економіки, орієнтована на формування й підтримку тих секторів економіки, які виробляють прибуткову, конкурентоспроможну продукцію, підтримують фінансовий і товарний потенціал регіону. Для цього в розділі аналізується галузева структура господарського комплексу. Робиться висновок про обмеженість розвитку одних і перспективний розвиток інших галузей;

5. складові політики керованого соціально-економічного росту, де розглядаються інвестиційна, соціальна, екологічна, бюджетна, інституціональна, територіальна, зовнішньоекономічна політики;

6. етапи та критерії оцінки реалізації концепції. Як критерій оцінки реалізації концепції може використовуватися інтегральний показник соціально-економічного розвитку регіону. До нього можуть входити: демографічні (очікувана тривалість життя, років; чисельність населення, тис. чол.), соціальні (купівельна спроможність середньодушових грошових доходів — відношення грошових доходів до прожиткового мінімуму, раз; частка населення з доходами вище прожиткового мінімуму в загальній чисельності населення, %; частка зайнятих у загальній чисельності економічно активного населення, %), економічні (валовий регіональний продукт регіону на душу населення, тис.грн.).

Змістовно структура цілереалізуючих програм відрізняється від цілеорієнтованих програм і включає цільові, функціональні, виконавчі, ресурсні, організаційні блоки.

Цільовий блок містить характеристику головної мети програми й під цілей різних рівнів, що визначають у сукупності цільову настанову програми. **Функціональний блок** являє собою сукупність погоджених за змістом й ув'язаних у часі здійснення функціональних заходів, спрямованих на досягнення мети програми. **Виконавчий (адресний) блок** програми формується з метою ув'язування заходів програми з їхніми виконавцями в особі державних і недержавних, комерційних і громадських організацій різних форм власності, різних інститутів, міністерств і відомств, що беруть участь у реалізації програми, включаючи її фінансування. **Ресурсний блок** характеризує якісні й кількісні параметри ресурсного забезпечення програми, тобто обсяги й види матеріальних, трудових, інформаційних, фінансових ресурсів, необхідних для реалізації програми, і джерела їхнього одержання. У складі джерел ресурсного забезпечення вказуються бюджетні кошти, кошти учасників програми, інші залучені кошти. **Організаційний блок** програми характеризує організацію її розробки, склад і функції органів, що беруть участь у розробці, структуру, права й обов'язки органів, що керують здійсненням програми, особливості господарського механізму управління розробкою й реалізацією програми. До складу організаційного блоку входять координаційні плани й плани-графіки виконання програми.

ТЕМА 6. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ І ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*1. Теоретичні засади оцінки результативності та ефективності.
Управління якістю як основа ефективного управління територіями.*

2. Критерії оцінки результативності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

1. Теоретичні засади оцінки результативності та ефективності. Управління якістю як основа ефективного управління територіями.

У трансформаційних умовах розвитку українського суспільства актуальною є проблема оцінки ефективності державного управління. Використання результатів оцінки дозволяє своєчасно виявити наявні проблеми, оперативно знайти шляхи їх розв'язання, удосконалити управлінську діяльність на всіх рівнях та підвищити ефективність державного управління.

Оцінка ефективності державного управління у вітчизняній теорії і практиці управління в значній мірі пов'язана з складністю та багатогранністю категорії «ефективність державного управління», що унеможливує повне перенесення існуючих підходів до оцінки ефективності управління з рівня окремої організації на рівень державного управління.

Поняття «**ефективність державного управління**» — комплексне, багатогранне і залежить від багатьох факторів (економічних, соціальних, політичних тощо), що ускладнює застосування методів кількісного аналізу. Визначити результат державного управління й оцінити зумовлений ним ефект дуже складно і пов'язано це, в першу чергу, зі складністю визначення основних факторів, які мають безпосередній вплив на цю категорію. Внаслідок цього серед науковців на сьогодні досі відсутні чітко визначені критерії оцінки ефективності державного управління та стала думка щодо методології оцінки ефективності державного управління. Часто навіть висловлюється гіпотеза про неможливість її оцінки. Ситуація ускладнюється ще й тією обставиною, що в повному обсязі управлінську діяльність практично не можна оцінити на якийсь певний момент, оскільки результати її будуть відомі лише у віддаленому майбутньому. Так само і діяльність апарату управління є ефективною лише тоді, коли діяльність об'єкта управління буде ефективною. Однак без постійного кількісного і якісного виміру ефективності управління воно не лише не контролюватиметься, а й не удосконалюватиметься.

На думку вчених, найважчим етапом оцінки ефективності є **визначення мети державного управління** в реальних і об'єктивних термінах, що піддаються вимірюванню. Проблема ускладнюється за наявності двох та більше цілей. Фактично ефективність має оцінюватися протягом всього циклу «**мета – випуск**» який включає: визначення цілей та їх правове закріплення – формування ресурсно-витратної складової –

трудовитрати – процес досягнення не обхідних результатів – оцінка досягнення кінцевих результатів.

Рівень технічної ефективності оцінюється за такими критеріями:

- раціональність організації управлінської структури;
- прогнозованість поведінки державних управлінців;
- чіткість владної структури і розподілу відповідальності;
- адекватність зворотної реакції та зв'язку в середині організації;
- за безпечення ресурсами.

Економічну ефективність реалізації певної програми, на думку вчених, можна визначити зіставивши спочатку реальні результати з витратами на їх досягнення, а потім порівнявши отриманий результат з відповідними показниками альтернативних методів. **Економічність визначається** рівнем адміністративних витрат і збитків через розтрату коштів, помилки та шахрайство з боку працівників державних установ. З точки зору політичного підходу він виділяє такі **ознаки ефективності**:

– репрезентативність, тобто прийняття та реалізація державних рішень за участі представників тих суспільних груп, яких ці рішення безпосередньо стосуються;

– чутливість політичної системи в цілому і державних установ зокрема до вимог суспільства;

– підвітність державних установ перед обраними посадовцями, в першу чергу – представниками законодавчих органів.

В контексті правового підходу вчений визначає два критерії ефективності державного управління:

а) забезпечення рівності всіх індивідів і соціальних груп перед законом;

б) дотримання належної процедури розгляду справ та реалізації норм процесуального права.

Економічна ефективність, визначається стосовно ситуацій, коли результат має економічну природу, носить економічний характер і виражається за допомогою таких показників, як національне багатство, валовий продукт, надходження до бюджету, вартість фірми, дохід, прибуток, об'єм виробництва тощо. **Такий результат називають економічним ефектом.** Він частіше всього піддається кількісній оцінці і вимірюється в натуральних або природних (фізичних) показниках.

На відміну від економічної ефективності, **соціальна ефективність** є більш широким поняттям і розповсюджується переважним чином на об'єкти і процеси, що приносять соціальний результат у вигляді підвищення доходів і рівня життя населення, доступності суспільних благ, забезпечення зайнятості, задоволення соціальних запитів, тривалості життя. **Соціальні ефекти** набагато важче піддаються кількісному розрахунку, вимірюванню в порівнянні з економічними. У ряді випадків вони є якісними поняттями, що виражаються категоріями «якість життя», «корисність і доступність благ», «задоволеність умовами існування», «стан навколишнього середовища», «справедливість», «рівність» і т.д. Подібного роду соціальні результати

вимірюються, визначаються найчастіше за допомогою непрямих експертних оцінок, відносяться до суджень, що служить серйозною перепорою до об'єктивного визначення кількісної оцінки соціального ефекту, а отже, і соціальної ефективності.

2. Критерії оцінки результативності діяльності органів державного управління та місцевого самоврядування.

Найбільш узагальнюючий і визначальний клас складають **критерії загальної соціальної ефективності державного управління**, що розкривають результати функціонування системи, тобто сукупності суб'єкта і керованих об'єктів державного управління. Такі критерії, *з одного боку*, об'єктивно пов'язані з потребами, інтересами і цілями суспільного розвитку (як загальнонаціонального, так і регіонального), *а з іншого* — дають можливість бачити і визначати міру задоволення потреб, інтересів і цілей. Наступний клас критеріїв спеціальної соціальної ефективності використовується для аналізу і оцінки стану організації і функціонування самої держави як суб'єкта управління суспільними процесами.

До критеріїв спеціальної соціальної ефективності автор відносить: цілеорієнтованість організації і функціонування державно-управлінської системи; витрати часу на вирішення управлінських питань і здійснення управлінських операцій; стиль функціонування державно-управлінської системи; складність організації суб'єкта державного управління, його підсистем і ланок; витрати на управління і забезпечення функціонування державно-управлінської системи, її підсистем та інших організаційних структур. *Для оцінки ефективності діяльності* кожного управлінського органу і посадової особи, кожного одиничного управлінського рішення, дії, впливу використовуються критерії конкретної соціальної ефективності:

- ступінь відповідності напрямів, змісту і результатів управлінської діяльності органів і посадових осіб тим її параметрам, які відображені у правовому статусі органу і окремої посади;
- законність рішень і дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб;
- реальність управлінських впливів (має забезпечувати цілеорієнтацію, організацію і нормативне регулювання керованими об'єктами);
- зміст будь-яких управлінських актів (рішень, вчинків, дій тощо) з погляду відображення в них запитів і потреб людей, спрямованості на їх добробут і розвиток;
- характер й обсяг взаємозв'язків відповідних органів державної влади чи органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з громадянами, їх об'єднаннями і колективами;
- міра забезпечення в рішеннях і діях органу і його посадових осіб престижу держави;

➤ правдивість і доцільність управлінської інформації, яка видається органами та їх посадовими особами;

➤ морально-ідеологічний вплив управлінської діяльності на «зовнішнє» середовище, на людей, з якими управлінські органи і посадові особи стикаються, взаємодіють, спільно вирішують різні проблеми.

Визначення ефективності управління за ознакою відповідності результатів рішень і їх наслідків визнаним державою цінностям, які виражені в політичній стратегії називається **ціннісно-раціональним критерієм**. Якщо в якості показника ефективності управління використовується відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним задачам, вираженим в державних програмах і планах, то такий критерій називається **цілераціональним**. Вимірювання ефективності управління за методом «витрати-випуск» чи «витрати-результат» характеризує прагматичний критерій. Вищезазначені критерії ефективності державного управління є загальними, так як можуть застосовуватись при оцінці рішень, які відносяться до діяльності суб'єкта управління в будь-якій сфері суспільного життя. Разом з тим кожний з цих критеріїв використовується для аналізу рішень різних рівнів, масштабів і значення для держави і суспільства.

Виходячи з того що ефективність державного управління враховує взаємодію багатьох факторів, сукупність результатів управлінської діяльності у всіх сферах державного і суспільного життя, поряд з загальними критеріями ефективності в науці і практиці використовуються також критерії, специфічні для кожної сфери управління: політичної, соціальної, економічної тощо.

Специфічні критерії повинні як відповідати загальним вимогам: відповідність результатів управлінської діяльності визначеним державним цінностям, цілям і нормам, принципам управління і суспільним інтересам, так і мати суттєві ознаки ефективності, які характерні тільки для даного виду управління. Наприклад, для політичного управління — це рівень розвитку політичної активності має і захист прав і свобод людини; для соціального — підвищення якості життя і т.д.

Отже, **загальні критерії ефективності** конкретизуються і доповнюються специфічними, які застосовуються для визначення ефективності управління окремими сферами суспільного життя. Останнім часом у зв'язку з зростанням загрози для економічної безпеки держав, особливо важливе значення має виконання державою своїх функцій по забезпеченню економічної безпеки.

Враховуючи вищезазначене, **ефективність державного регулювання** можна оцінити за наступними **основними критеріями**:

- порівняння прогнозних показників з фактично досягнутими;
- міжнародні співставлення національних економік, співвіднесення фактичних і порогових показників економічної безпеки.

В останнє десятиліття особливо динамічно розвивається інтегральний підхід до рейтингової оцінки ефективності державного управління, який ґрунтується на побудові інтегрального показника, який формується на

підставі окремих показників, що характеризують різні аспекти ефективності державного управління. **До найбільш відомих систем оцінки ефективності державного управління на базі інтегрального підходу відносяться наступні:**

- ✓ **всесвітні індикатори державного управління Світового банку;**
- ✓ **індекс сприйняття корупції Трансперенсі Інтернешнл;**
- ✓ **індекс економічної свободи, розроблений американським Фондом «Спадщина» спільно з газетою «Уолл Стріт Джорнел»;**
- ✓ **індекс глобальної конкурентоспроможності Світовим економічним форумом;**
- ✓ **індекс державності, розроблений провідними американськими інститутами: громадською організацією Фонд Миру і журналом «Форін полісі».**

Проект Шведського Агентства Міжнародного Розвитку «Підтримка реформ державного управління в Україні» передбачає, що оцінювання в державному управлінні стосується здебільшого **трьох основних категорій – економічності, ефективності та результативності і охоплює:**

- **оцінку економічності адміністративної діяльності згідно з виваженими адміністративними принципами і практикою та управлінськими заходами;**
- **оцінку економічного використання ресурсів державними установами та підтримання пов'язаних із ними витрат на низькому рівні;**
- **оцінку ефективності використання людських, фінансових та інших ресурсів, враховуючи вивчення інформаційних систем, оцінку результатів виконання і заходи з моніторингу, а також процедури, яких мають дотримуватись об'єкти оцінювання для усунення виявлених недоліків;**
- **ефективне управління, регулювання, організація та виконання державних програм і діяльності;**
 - **досягнення цілей державних програм в умовах ефективності витрат;**
 - **оцінку відповідності, послідовності та доцільності цілей та засобів;**
 - **оцінку результативності діяльності в плані досягнення об'єктивності об'єкта оцінювання;**
- **оцінку фактичного впливу діяльності порівняно з передбачуваним впливом.**

У світовій практиці для оцінки ефективності державного управління застосовується доволі широкий спектр моделей. **До найбільш розповсюджених можна віднести:**

економічні моделі («внесок – продукт», «потреби – ресурси»), довготермінової ефективності організації та модель оцінювання «досягнення цілі» (результативності). Відповідно до **моделі «внесок – продукт»**, покладеної в основу концепції **«трьох Е»**, яку використовує Шведське національне бюро аудиту, теоретичним підґрунтям аудиту адміністративної діяльності є:

1. Економічність (economy) — мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість, правильність використання державних фондів за визначеного рівня ефективності.

2. Ефективність (efficiency) – співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, використаними для їхнього виробництва.

3. Результативність (effectiveness) – результати у порівнянні з цілями, зіставлені з використанням для досягнення цих цілей ресурсами. **Модель «потреби – ресурси»**, що розглядається американським вченим П. Епштейном, ґрунтується на показниках продуктивності. Продуктивність автор визначає як відповідність державних служб потребам, бажанням і ресурсам суспільства, клієнта, користувача і споживача. Для оцінки продуктивності державних служб використовується **три показники**:

1) прибутковість — підвищення продуктивності за рахунок збільшення доходності без підвищення (чи введення) нових тарифів на послуги чи податків;

2) технічна ефективність – це ступінь відповідності послуг потребам і бажанням суспільства, клієнта, користувача або споживача;

3) економічна ефективність державних служб – співвідношення затрачених на діяльність державних служб ресурсів до обсягу наданих послуг.

Затрати оцінюються в грошових одиницях або інших мірах ресурсів – робочий час, тонни асфальту тощо. Економічна ефективність пов'язана з рівнем послуг, який можна забезпечити при наявних ресурсах. **Модель довготермінової** ефективності організації, розроблена Р. Лайкертом, спирається на **три групи факторів**:

1) причинні (внутрішньо-організаційні) змінні – внутрішньо-організаційні чинники, які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо;

2) проміжні змінні презентують людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності;

3) результативні (наслідкові) змінні виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності – праці, ступінь задоволення потреб тощо. Підхід до оцінки ефективності «управління за цілями», або «цільове управління», який базується на врахуванні як фінансових показників так і нефінансових параметрів, розроблений на початку 90-х років Робертом Капланом і Девідом Нортоном. Модель оцінювання «досягнення цілі» (результативності) базується **на двох основних елементах**: вимірювання досягнення мети та оцінка впливу. Основною метою такого оцінювання є визначення відповідності результатів цілям програми чи організації. Оцінювання досягнення цілі є змістовною моделлю, оскільки спрямоване на продукт та

його вплив ззовні. Інша назва такої моделі – моніторинг результатів, оцінювання орієнтоване на результати. Ця модель передбачає: визначення цілей програми; вимірювання фактичного виконання заздалегідь визначених цілей; виявлення ступеня досягнення цілі.

Важливим елементом *моделі «управління за цілями»* є функція контролю та оцінювання, яка здійснюється за такими напрямками: аналіз вимог та ресурсів на вході системи, процесу їх обробки системою та отриманих результатів на виході. Результати аналізуються на відповідність вхідним вимогам (цілям, завданням, стандартам, нормативам тощо). Контроль дозволяє визначити відповідність результату роботи системи вимогам середовища, причини невідповідності (за наявності) та шляхи вдосконалення діяльності системи.

Значна кількість моделей та критеріїв оцінки ефективності державного управління носять теоретичне спрямування і не мають практичного застосування. Більшість методик не враховують динаміку змін показників. Це при тому, що якість та глибина оцінки досягається за допомогою аналізу показників у розвитку, тобто не на одну дату, а на підставі даних за період, що дає можливість оцінити тенденції у розвитку об'єкта дослідження. Крім того, досі немає усталених методик оцінки ефективності державного управління, так само відсутні методики територіального порівняння ефективності їх функціонування, хоча вони вкрай потрібні за умов децентралізації державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

Базова

1. Гончаренко І. В. Соціально економічна політика розвитку сільських територій України : монографія. Львів, 2009. 325 с.
 2. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 540 с.
 3. Конкурентоспроможність територій : практ. посібн. / А. Ткачук та ін. Київ : Легальний статус, 2011. 252 с
 4. Кучабський О. І. Територіальне управління в Україні в умовах реформ : навч. Посібн. Київ : Астролябія, 2010. 304 с.
 5. Мамонова В. В. Методологія управління територіальним розвитком : монографія. Харків : Вид. ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. 196 с.
 6. Територіальна організація влади в Україні : навч.-метод. посібн. / упор. С. В. Зозуля ; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних установ і організацій. Чернігів : ЦППК, 2009. 68 с.
- Допоміжна*
8. Бакуменко В. Д., Дзвінчук Д. І., Поважний О. С. Державне управління : навч. посібн. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2011. 536 с.
 9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996. Київ : Преса України, 1996. 80 с.
 10. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія. Харків : Вид. ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. 220 с.
 11. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. 289 с.
 12. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України // Відомості Верховної Ради України. 2000. № 48. С. 409.
 13. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій : постанова Кабінету Міністрів України № 1341 від 23.11.2011 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 101. С. 15.
 14. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. С. 170.
 15. Про місцеві державні адміністрації : закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 року // Офіц. вісник України. 1999. № 18. С. 190.
 16. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : закон України 452/97-ВР від 15.07.1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. № 29. С. 8.
 17. Регіональна економіка : підручник / за заг. ред. проф. Н. Л. Гавкалової. Харків : ВД "ІНЖЕК", 2011. 464 с.
 18. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004– 2015 роки) "Шляхом європейської інтеграції" / А. С. Гальчинський та ін. ; Нац. ін.-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. Київ : ІОЦ Держкомстату України, 2004. 416 с.

19. Шляхи впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку в українських містах / за заг. ред. О. І. Соскіна. Київ : Вид. "Інститут трансформації суспільства", 2008. 64 с.

20. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні URL : <http://www.pravo.org.ua/files/administr.doc>.

21. Словник з регіональної політики. URL : <http://www.egu.org.ua/sndex.php?page=883>.

Ресурси мережі Інтернет

22. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL : <http://www.portal.rada.gov.ua>.

23. Офіційний сайт Державного агентства України з інвестицій та розвитку. URL : <http://in.ukrproject.gov.ua/>.

24. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

25. Офіційний сайт Національного агентства України з питань державної служби. URL : <http://www.nads.gov.ua/control/uk/index>.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Гончаренко Ірина Василівна

Галунець Наталія Іванівна

УПРАВЛІННЯ ТА ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ:

курс лекцій для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» денної та заочної форми навчання спеціальностей: 281 «Публічне управління та адміністрування», 073 «Менеджмент».

Формат 60x84 1/ 16. Ум.друк.арк.2

Тираж 10 прим. Зам. ____

Надруковано у видавничому відділі
Миколаївського національного аграрного університету
54020, м. Миколаїв, вул. Георгія Гонгадзе, 9

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4490 від 20.02.2013р