

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
МЕХАНІЗМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ**

Монографія

Одеса – 2017 – Odessa

УДК 352.07:342.9
ББК 67.301.011.2
С 34

Рецензенти:

Безверхнюк Т.М. – професор, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Лопушинський І.П. – професор, доктор наук з державного управління, Заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

Рекомендовано до друку Вченою радою
ОРІДУ НАДУ при Президентові України
Протокол № 208/10-9 від 8 грудня 2016 р.

Авторський колектив: Приходченко Л.А., Саханенко С.Є., Надолішній П. І., Піроженко Н.В., Давтян С.Г., Крупник А.С., Панченко Г.О., Попов М.П., Мануїлова К.В., Толпиго О.Ф., Тодорова О.А., Чорномаз В.Ц., Горяча К.І., Гуненкова О.В., Лесик О.В., Липовська С.О., Лужецька Н.А., Митрофанов О.А., Ткач І.В., Толпиго Д.М., Абрамова Є.Г., Фольгіна Т.О.

С 34 Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. А. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. А. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – 332 с. ISBN 978-966-394-087-8

У монографії розглядаються теоретичні, методологічні та прикладні аспекти горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади. Досліджено взаємодії в цілому, та горизонтальні – зокрема як теоретичну проблему та практичну складову системи публічного управління. Проаналізовано сучасну практику забезпечення горизонтальної взаємодії органів публічної влади держав-членів Європейського Союзу, конституційну модель розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами та шляхи імплементації європейського досвіду в українську практику державотворення. З точки зору системного підходу структуровано моделі державного управління, проаналізовано вітчизняну практику горизонтальних взаємодій та механізми їх функціонування в окремих галузях, а також обґрунтовано модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

Видання розраховане на науковців, працівників органів публічної влади, інших фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

ББК 67.301.011.2

ISBN 978-966-394-087-8

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2017.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. Теоретико-методологічні засади горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади	
1.1. Теоретичні підходи до дослідження системи публічної влади	11
1.2. Модель державного управління: сутність поняття та класифікація	35
1.3. Теоретико-методологічне підґрунтя взаємодії в публічному управлінні	44
РОЗДІЛ 2. Система горизонтальних зв'язків: зарубіжний досвід	
2.1. Досвід забезпечення горизонтальної взаємодії органів публічної держав-членів Європейського Союзу	67
2.2. Особливості конституційної моделі розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами	82
2.3. Шляхи імплементації європейського досвіду горизонтальної взаємодії органів публічної влади в українській простір	100
РОЗДІЛ 3. Вітчизняний досвід горизонтальної взаємодії в системі публічної влади	
3.1. Теоретичні засади становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах	109
3.2. Вітчизняний досвід взаємодії органів публічної влади в умовах децентралізації влади	125
3.3. Горизонтальна взаємодія в системі регіонального розвитку: механізми інституційного забезпечення	160
РОЗДІЛ 4. Забезпечення ефективності механізмів горизонтальної взаємодії в системі публічної влади України	
4.1. Розвиток міжсекторного партнерства на регіональному рівні (на прикладі Одещини)	167

4.2. Концептуальні засади партнерства органів публічної влади та організацій громадянського суспільства під час здійснення контролю публічних закупівель	191
4.3. Кластерний підхід як публічний інструмент забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів публічної політики при реалізації завдань державної політики регіонального розвитку	214
4.4. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг	221
4.5. Суб'єкти формування і реалізації наркополітики: координація і взаємодія їх діяльності	233
4.6. Модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади	246
Висновки	255
Література	262
Додаток А. Федеральний устрій Росії	306
Додаток Б. Взаємовідносини територіальної громади з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	310
Додаток В. Взаємовідносини сільського, селищного, міського голови з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	312
Додаток Г. Взаємовідносини обласної (районної) ради з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	315
Додаток Д. Взаємовідносини органів самоорганізації населення з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	316
Додаток Ж. Взаємовідносини старост з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	317
Додаток З. Взаємовідносини сільської, селищної, міської ради з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	318
Перелік наукових, навчально-методичних праць, виданих авторами монографії за темою дослідження	322

ВСТУП

Останні роки, політична ситуація сьогодення надають чимало прикладів проблемних ситуацій у взаєминах між органами влади по лініях: центр – регіональний рівень, центр – місцевий рівень, регіональний рівень – місцевий рівень, місцевий уряд – локальний уряд, органи влади – приватний сектор, органи публічної влади – громадські організації, тріади: органи публічної влади – приватний сектор – громадські організації, що вилилися в деяких випадках у відкриті конфлікти між різними інституціями та органами публічної влади. Відтак, забезпечення ефективної взаємодії в системі органів публічної влади є однією з основних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні, що актуалізує необхідність проведення наукових досліджень та обґрунтування пропозицій щодо її налагодження.

Як показує аналіз, загальною причиною проблем та конфліктів є неврегульованість повноважень, відповідальності, різних засад здійснення компетенції відповідних структур. Усе це суттєво впливає на ефективність системи врядування в Україні. Діючі нормативні документи, зокрема, закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», підзаконні акти не врегульовують існуючої проблеми. У програмі діяльності Уряду України, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що затверджена Кабінетом Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» наголошено на пріоритетах широкої децентралізації публічної влади, що викликає суттєву перебудову існуючих зв'язків та потребу у налагодженні взаємодії в системі публічного управління.

Разом з тим, зарубіжний досвід свідчить, що належна організація координаційних, субординаційних зв'язків та взаємодії є однією з головних проблем, яка вирішується в процесі налагодження ефективної публічної адміністрації. Невипадково, що, наприклад, в структурі федеральних органів влади США, в урядах штатів, а також великих містах обов'язково представлені спеціальні підрозділи з міжурядових зв'язків (intergovernmental relations departments). Аналіз практики розвитку таких зв'язків призвів до формування кількох

підходів до аналізу взаємовідносин між органами публічної влади, зокрема, таких як «модель партнерства», «агентська модель», «модель взаємозалежності» тощо.

В Україні існує ряд досліджень, спрямованих на вивчення феномену взаємозв'язків в урядовому механізмі – праці Т. Бодун [28], В. Борденюка [31; 32], О. Ващенко [40], В. Дерезь [74; 75; 76], І. Дробуш [82; 83], О. Євтушенка, І. Ісаєнко [102; 103; 104], А. Крусян [132], О. Радченка [285], О. Сушинського, А. Троян [317], О. Черкасс [334; 335]. Однак проблемні питання функціонування механізмів горизонтальної взаємодії в системі публічного управління, їх оптимізації в умовах проведення низки реформ, в них не знаходять свого відображення. Фактично, на периферії вітчизняних наукових та прикладних досліджень з державного управління знаходяться проблемні питання конкретизації розмежування повноважень, з урахуванням місцевої специфіки і механізмів горизонтальної взаємодії, причому не тільки між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а й неурядовими організаціями, інститутами громадянського суспільства.

Мета даного монографічного дослідження полягає у обґрунтуванні теоретичних засад механізмів горизонтальної взаємодії у системі публічного управління та розробці рекомендацій щодо їх вдосконалення в умовах децентралізації влади та реформування публічної адміністрації. Для досягнення поставленої мети автори монографії поставили наступні дослідницькі завдання, а саме:

- розкрити теоретико-методологічні засади горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади;
- проаналізувати систему горизонтальних зв'язків органів публічної держав-членів Європейського Союзу;
- обґрунтувати теоретико-методологічні підходи до дослідження системи публічної влади, формування моделі державного управління;
- проаналізувати вітчизняну практику горизонтальної взаємодії в системі публічної влади;
- обґрунтувати модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

Об'єкт дослідження – система публічного управління в умовах децентралізації влади.

Предмет дослідження – механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

Розгляд проблеми ефективності механізмів горизонтальної взаємодії в системі публічного управління здійснювався з використанням таких дослідницьких інструментів, як:

- історико-правового методу (його використання надало можливість не лише виявити динаміку процесу децентралізації публічної влади, а й визначити певні закономірності цього процесу);
- логічного методу (надав змогу дослідити закономірності та отримати нові знання про найважливіші аспекти та природу правового регулювання сфери публічного управління);
- структурно-функціонального методу (для визначення складових комплексного механізму горизонтальної взаємодії у системі публічного управління);
- методів аналізу та синтезу (для формування концептуальних положень удосконалення горизонтальної взаємодії у системі публічного управління);
- системного (використаний при розробці моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії у системі публічного управління у сучасних умовах);
- узагальнення (при визначенні сутності поняття «децентралізація», «модель публічного управління» тощо).

Використання цих інструментів у сукупності забезпечують досягнення поставленої мети та достовірність отриманих результатів.

Мета та завдання визначили логіку монографічного дослідження. Так, у *першому* розділі здійснено огляд провідних теоретико-методологічних підходів до дослідження системи публічної влади, сутності поняття та класифікації моделей державного управління. Обґрунтовано підхід до розгляду взаємодій в публічному управлінні. Це дозволило сформулювати уявлення про засади горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

У *другому* розділі розглянуто зарубіжний досвід забезпечення горизонтальної взаємодії органів публічної влади, де приділено увагу державам-членам Європейського Союзу та визначенню особливостей

конституційної моделі розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами. Результати досліджень склали підґрунтя для визначення шляхів запровадження європейського досвіду горизонтальної взаємодії органів публічної влади в європейський простір.

У *третьому* розділі проаналізовано вітчизняний досвід горизонтальної взаємодії в системі публічної влади: теоретичні засади становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах, а також досліджено досвід взаємодії органів публічної влади в умовах децентралізації. Окрім того, розглянуто механізми інституційного забезпечення в аспектах горизонтальної взаємодії в системі регіонального розвитку. Результати цих досліджень застосовано для побудови моделі комплексного механізму.

У *четвертому* розділі на підставі узагальнення результатів проведеного дослідження механізмів горизонтальної взаємодії в системі публічної влади в Україні надано рекомендації щодо їх удосконалення. Зокрема, розглянуто на прикладі Одещини та проаналізовано розвиток міжсекторного партнерства на регіональному рівні, та визначено концептуальні засади партнерства органів публічної влади та організацій громадянського суспільства під час здійснення контролю публічних закупівель і надання адміністративних послуг. Обґрунтовано застосування кластерного підходу як публічного інструменту забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів публічної політики при реалізації завдань державної політики регіонального розвитку. А також визначено суб'єктів формування та реалізації наркополітики щодо координації та взаємодії їх діяльності. В сукупності отримані результати проведеного наукового дослідження стали підґрунтям для побудови моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади.

В основу даного монографічного дослідження покладено результати досліджень – авторів монографії, отримані під час виконання науково-дослідної роботи «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади».

Автори висловлюють щирю вдячність рецензентам даного монографічного дослідження – професорам, докторам наук Т.М. Безверхнюк та І.П. Лопушинському.

Авторство:

- Приходченко Л.Л. Вступ, п.п. 1.1 (у співавт. з П.І.надолішнім та О.В.Лесик); п.п. 1.2 (у співавт. з С.Є.Саханенком, О.В.Лесик); п.п. 3.3, п.п. 4.6, Висновки
- Саханенко С.Є. п.п. 1.2 (у співавт. з Л.Л.Приходченко, О.В.Лесик); п.п. 2.1 (у співавт. з С.Г.Давтяном, А.С.Крупником); п.п. 2.2 (у співавт. з С.Г.Давтяном, К.І.Горячою); п.п. 2.3 (у співавт. з С.Г.Давтяном, Г.О.Панченко);
- Надолішній П. І. п.п. 1.1 (у співавт. з Л.Л. Приходченко, О.В.Лесик);
- Піроженко Н.В. п.п. 3.2 (у співавт. з А.С.Крупником); п.п. 4.1 (у співавт. з О.А.Митрофановим, Фольгіною Т.О.);
- Давтян С.Г. п.п. 2.1 (у співавт. з С.Є.Саханенком, А.С.Крупником); п.п. 2.2 (у співавт. з С.Є.Саханенком, К.І.Горячою); п.п. 2.3 (у співавт. з С.Є.Саханенком, Г.О.Панченко);
- Крупник А.С. п.п. 2.1 (у співавт. з С.Є.Саханенком, С.Г.Давтяном); п.п. 3.2 (у співавт. з Н.В.Піроженко);
- Мануїлова К.В. п.п. 3.1 (у співавт. з С.О.Липовською);
- Панченко Г.О. п.п. 1.3 (у співавт. з О.В.Лесик, І.В.Ткач); п.п. 2.3 (у співавт. з С.Є.Саханенком, С.Г.Давтяном);
- Попов М.П. п.п. 4.3 (у співавт. з О.Л.Тодоровою);
- Толпиго О.Ф. п.п. 4.2 (у співавт. з В.Ц.Чорномазом та Д.М.Толпиго);
- Тодорова О.Л. п.п.4.3 (у співавт. з М.П.Поповим);
- Чорномаз В.Ц. п.п. 4.2 (у співавт. з О.Ф.Толпиго та Д.М.Толпиго);

Абрамова Є.Г.	п.п. 4.4 (у співавт. з Гуненковою О.В.);
Горяча К.І.	п.п. 2.2 (у співавт. з С.Є.Саханенком, С.Г.Давтяном, А.С.Крупником);
Гуненкова О.В.	п.п. 4.4 (у співавт. з Абрамовою Є.Г.);
Липовська С.О.	п.п. 3.1 (у співавт. з К.В.Мануїловою);
Лесик О.В.	п.п.1.1 (у співавт. з Л.Л.Приходченко, П.І. Надолішнім); п.п. 1.2 (у співавт. з Л.Л.Приходченко, С.Є.Саханенком); п.п.1.3 (у співавт. з Г.О.Панченко, І.В. Ткач);
Лужецька Н.А.	п.п. 4.5;
Митрофанов О.А.	п.п. 4.1 (у співавт. з Н.В.Піроженко);
Ткач І.В.	п.п.1.3 (у співавт. з Г.О.Панченко, О.В. Лесик);
Толпиго Д.М.	п.п. 4.2 (у співавт. з В.Ц.Чорномаз та О.Ф.Толпиго);
Фольгіна Т.О.	п.п. 4.1 (у співавт. з Н.В.Піроженко та О.А. Митрофановим);

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

1.1. Теоретичні підходи до дослідження системи публічної влади

Враховуючи те, що однією з першочергових реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», є децентралізація та реформа державного управління, особливої уваги потребує питання реформування вітчизняної моделі державного управління з урахуванням новітніх тенденцій та вітчизняної традиції.

Метою вищезгаданої реформи є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. В цьому ключі підкреслимо важливість горизонтальної взаємодії всередині системи державного управління, між ключовими акторами моделі державного управління з урахуванням інтересів громадян та задля перетворення держави в сервісну.

Таким чином науково-дослідна робота тісно пов'язана зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020»: будучи обов'язковою умовою досягнення основної мети Стратегії – Європейські стандарти життя та гідне місце України в світі – та основою успішного руху у всіх чотирьох пріоритетних векторах (розвиток, безпека, відповідальність, гордість), створення ефективної моделі державного управління є основним завданням, для досягнення якого планується провести такі першочергові реформи, як

оновлення влади та антикорупційна реформа; децентралізація та реформа державного управління [306].

Разом з тим, зазначимо, що пріоритетним напрямом розвитку України в наш час є рух до європейської інтеграції. Однак, реалізація зазначеного пріоритету неможлива без досягнення відповідності Копенгагенським критеріям. Як відомо, вступ до ЄС може відбутися лише за умови можливості асоційованої держави взяти на себе обов'язки членства, виконавши низку обов'язкових економічних та політичних умов, першими серед яких є існування стабільних політичних інститутів, що є гарантами демократії та верховенство права, повага до прав людини і меншин та їх захист.

Необхідність трансформації сучасної системи державного управління, потреба в виведенні її на якісно новий рівень знаходить своє відображення і в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

Робота з науковими джерелами показала широку розробленість проблеми реформування системи державного управління, тоді як проблемі розвитку моделі державного управління уваги приділяється достатньо мало. Так, дослідженню проблемних питань реформування системи публічного управління, особливостям існуючих моделей присвячено праці вітчизняних та зарубіжних вчених. В доробку В. Авер'янова [1], Г. Атаманчука [6], В. Афанасьєва [8], П. Надолішнього [163-171], Л. Сморгунова [303] здійснено соціально-філософський аналіз публічного управління, проаналізована методологічна роль понять, категорій і принципів, парадигм в аналізі суспільних процесів.

Розглядаючи наукові напрацювання В.Б. Авер'янова, зазначимо, що серед праць автора значна кількість, незважаючи на те, що була видана досить тривалий час тому є актуальною як методологічна база дослідження. Так, в науковому доробку автора висвітлено теоретичні та практичні проблеми запровадження і розвитку демократичних засад державного управління в Україні. Доведено, що демократична спрямованість інститутів державного управління забезпечується якісним поглибленням адміністративного праворозуміння, повнотою втілення у створюваній українській адміністративно-правовій доктрині принципу верховенства права. Проаналізовано новітні зміни, що відбуваються у системі органів виконавчої влади, їх діяльність з надання адміністративних послуг,

видання актів управління, здійснення адміністративних процедур і контрольних проваджень, застосування заходів адміністративної відповідальності, а також у сфері функціонування адміністративних судів [1, с. 4-14].

Актуальним в ключі європейської інтеграції є аналіз принципів побудови публічної адміністрації європейських країн. Автор аналізує три, на його думку, основних принципи: децентралізацію, централізацію та деконцентрацію, особливості їх реалізації в європейських країнах, підкреслюючи спільні та відмінні риси цього процесу. Також подано класифікацію європейських принципів та стандартів незалежної адміністрації, зокрема, визначено чотири групи принципів: базові, організаційно-технічні, процедурні та принципи-вимоги щодо обігу інформації та чотири групи стандартів, надано практичні рекомендації щодо практичного впровадження зазначених норм в вітчизняне законодавство.

Важливими для формування методологічного апарату є праці Г. В. Атаманчука, так як в них розглянуто ряд ключових моментів державного управління з теоретичної точки зору. Так, дано авторське визначення поняття державне управління, підкреслено його системний характер. Визначено основні складові організації державного управління, проаналізовано теоретичні аспекти організаційної структури державного управління, структури управлінської діяльності, принципів державного управління. Окрема увага також приділена процесу цілепокладання та побудові «дерева цілей» та питанню оцінки ефективності державного управління. Окреслено аспекти підвищення якості державного управління тощо [6, с. 234 – 238].

Наукові праці В. Г. Афанасьєва є досить актуальним сьогодні. Визначаючи суспільство як складну систему, автор розглядає управління з точки зору системного підходу [3]. Враховуючи підвищену увагу до системного підходу у сучасній науковій думці, варто також згадати і теорію універсального еволюціонізму М. М. Моїсеєва. Управління державою автором розглядається як сукупність впливів на складну соціальну систему, опираючись на об'єктивні особливості цієї системи, з обов'язковим врахуванням її потреб та точок біфуркації. Саме врахування суспільних потреб та об'єктивних закономірностей розвитку суспільства є запорукою ефективності державного управління [8].

Праці Бакуменка В. А. також є частиною теоретико-методологічної бази НДР. Об'єктом дослідження автора є закономірності та принципи державного управління, особливий акцент зроблено на системному характері державного управління, досліджено процеси самоорганізації в такій складній соціальній системі, як система державного управління. Також автором визначено базові моделі державного управління. Приділено увагу характеристиці функціонального поля держави та державного управління. Окрема увага надається функції контролю. Особливої актуальності в сучасних умовах набуває така частина наукового доробку автора, як дослідження деформацій та патологій державного управління [10, с. 34 – 35].

Сморгунов Л.В. приділяє увагу сучасному стану розвитку науки державного управління. Автором здійснено політичний аналіз державного управління та державної політики, дослідженню політичного середовища державного управління. Окремою частиною наукових пошуків автора є дослідження сучасних теорій та концепцій, таких як державницький менеджмент, теорія політичних мереж, синергетичний та новий інституціональний підхід до державного управління, «governance». Автор розкриває особливості громадського сектору як сфери державного управління. Процеси формування і зміст державної політики також входять в предметне поле досліджень. Окремим аспектом є аналіз бюрократії та сучасних проблем державної служби [303, с. 52-53].

В рамках роботи над формуванням теоретико методологічної бази науково дослідної роботи актуальними для вивчення є праці П. І. Надолішнього, автором висвітлено цілі, функції, організаційно-функціональну структуру, принципи та механізми застосування державного управління. Проаналізовано світовий досвід проведення адміністративних реформ. Розкрито етапи становлення вітчизняної традиції урядування, основні напрями перебудови системи публічної адміністрації в Україні, проблеми її наближення до стандартів країн-членів Європейського Союзу.

Також автором розкрито термінологічну систему методології державного управління, яка поєднує принципи, підходи, методи та інструменти наукових досліджень галузі науки та практики державного управління. Архітектоніка цієї термінологічної системи містить три групи термінів: перша – об'єднує статті, що розкривають

зміст поняття «методологія державного управління», її теоретико-філософську основу, принципи державного управління; друга – інтегрує методи наукових досліджень і практики державного управління; третя – розкриває механізми та технології державного управління. Висвітлено сутність сучасних проблем з методології державного управління, її фундаментальні напрями, наукові положення, базові знання та інноваційні здобутки управлінської практики [166, с. 38 – 39].

Особлива увага автора зосереджена на етнонаціональних особливостях розбудови системи державного управління, вітчизняних демократичних традиціях та можливостях їх врахування в процесі реформування системи державного управління [171].

Сутність механізмів державного управління, принципи державного управління та ряд інших аспектів входять до предметного поля наукових досліджень Л.А. Приходченко. Особлива увага автором приділяється забезпеченню та показникам ефективності державного управління [211, с. 25 – 26].

Питання структури та функцій органів державного управління в Україні та за кордоном, їх спільних та відмінних рис, особливостей відносин з різними суб'єктами висвітлено в працях О. Барабашева, В.Дзюндзюка, В.Корженка, Н. Мельтюхової, О. Оболонського, Г.Одінцової та інших вчених [78; 124; 125].

В проаналізованій статті Ю.О. Ватулі здійснено огляд окремих теорій державного управління провідних американських та західноєвропейських науковців, а також ефективних, з точки зору автора, моделей державного управління, що були реалізовані в реформаційному процесі [39, с. 92 – 93].

Є. А. Уткін аналізуючи ключові тенденції удосконалення системи державного управління провідних країн світу – еволюційне проведення адміністративних реформ; здійснення комплексних заходів створення публічної державної служби; мінімізація тотальної бюрократизації – визначає основні напрями їх адаптації до сучасних умов [322].

Порівняльний аналіз основних напрямів, тенденцій та результатів проведення реформ Польщі та України здійснено І. Прімишевим. Також автором на основі аналізу проблем продовження реформ (диспропорція, невпорядкованість змін тощо)

запропоновано підходи до подальшого реформування системи державного управління в Україні [215, с. 276 – 277].

Окремим аспектам історичної традиції державного управління присвячено дослідження авторів: В. В. Заблоцького [92], О. Лазор [139; 140], В. В. Нікітіна [173; 174], Б. Шевчука [342] та ряду інших авторів, більш детальна увага науковому доробку в цій сфері буде приділена в ході науково-дослідної роботи на етапі аналізу вітчизняної традиції.

Різним типам зв'язків в системі державного управління присвячено наукові праці ряду авторів. Розглянемо окремі з них.

Прокопенко Л. зазначає, щоф функціонування органів державної влади визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами різних правових статусів як по вертикалі, так і по горизонталі. В організаційній структурі державного управління науковець виділяє три види таких зв'язків, як: субординаційні, реординаційні та координаційні [280].

Л. В. Козлова досліджує субординаційні, координаційні, реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, аналізує ряд наукових праць, особлива увага приділена координаційним зв'язкам [119].

Ісаєнко І. І. у своїх дослідженнях розкриває сутність та поняття координаційного механізму функціонування органів виконавчої влади шляхом виявлення та систематизації основних видів управлінських зв'язків у системі органів виконавчої влади, виходячи з сфери перетинання їх інтересів, напрямку та об'єкту взаємодії, кількості органів виконавчої влади та ступені їх участі тощо; виділяє види та форми координаційних зв'язків в механізмі функціонування органів виконавчої влади [104, с. 234 – 235].

Координаційний механізм у системі органів виконавчої влади, визначено автором, як процес вироблення та реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади з проблем, що вимагають узгоджених дій. Головною метою координаційного механізму є підвищення якісних характеристик рішень, що спільно розробляються та виконуються органами виконавчої влади та зорієнтованих на досягнення заданих результатів, а також зменшення витрат на їх розроблення. Існують три великі групи координаційних зв'язків у системі органів виконавчої влади, що можуть бути побудовані через різноманітні традиційні організаційні

форми: – форми координаційних зв'язків підрозділів або окремих службовців органів виконавчої влади, що є наслідком безпосередньо їх службових обов'язків (запит, нарада, узгодження документів, традиційна консультація, соціальна мережа); – форми координаційних зв'язків на основі спеціально утворених міжвідомчих структур (постійних або тимчасових), учасниками яких можуть бути представники різних органів виконавчої влади (координаційні та дорадчі органи за напрямами діяльності); – інші форми координаційних зв'язків (семінар, симпозиум, конференція, стажування фахівців у профільних структурах тощо) [103].

Питання взаємодії з громадськістю також знайшло широке відображення в вітчизняній науковій думці. Так, К. О. Глубоченко значну увагу приділяє соціальним комунікаціям органів державної влади та оцінці їх ефективності. Автором обґрунтовано модель підсистеми взаємодії органів державної влади з громадськістю в системі державного управління. Проаналізовано особливості функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з зовнішньою та внутрішньою громадськістю [53 – 55].

А. В. Халецький розглядає взаємовідносини органів державної влади з громадськістю в умовах виникнення кризових явищ та механізми організації щодо вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації [328].

О. Корнійчук досліджує інформаційну діяльність відділів зв'язків з громадськістю органів державної влади, взаємодію владних структур та громади задля підвищення ефективності політики, функцій зв'язків з громадськістю на службі в державі [126, с. 115 – 117].

Однак, вітчизняна наука не існує в замкнутому просторі, а тому значна увага має бути приділена огляду досягнень зарубіжних науковців.

Проблемам «глобального реформування» публічного управління у світі та обґрунтуванню шляхів ефективного реформування присвячено праці Д. Кеттла [361]. Автором визначено основні складові пріоритетних напрямків глобального реформування: ефективність, маркетингова, орієнтація на надання послуг, децентралізація, розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення, оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг.

Д. Осборн і Т. Геблер розробляють питання модернізації влади на центральному і місцевому рівнях, приватно-публічного партнерства, авторами запропоновано так звані «десять принципів», на яких базуються перетворення всіх рівнів і ланок державного управління [364].

К. Поллітт та Г. Букерт розробили авторську класифікацію моделей реформування державного управління, в основі якої найбільшого значення набувають три: New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG) (як одна з варіацій Governance), Neo-Weberian State (NWS). Авторами визначено основні риси зазначених моделей, їх сильні та слабкі сторони. Проаналізовано досвід ряду країн, реформування в яких відбувалося за зазначеними моделями, серед них визначено найуспішніших. Особливо актуальним для вивчення є авторський аналіз процесів здійснення реформ в таких країнах, як США, Канада, Нова Зеландія, Бельгія, Австралія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Нідерланди, Швеція та Великобританія [336].

Г. Шмідт і Х. Трайбер на основі співставлення головних характеристик державно управлінської діяльності кінця ХХ ст. з діяльністю бюрократії «класичного типу» розробили ідеальний тип сучасної «політичної бюрократії» [103, с. 219-220].

П. Данліві та Х. Маргетс теоретично обґрунтували модель Digital-Era governance, якій і присвячена більшість досліджень науковців. Digital-Era Governance, є моделлю за якою постійно здійснюється реформування державного управління в провідних країнах світу (так її елементи впроваджуються в таких країнах, як США, Великобританія, Японія, Австралія, Канада, Нідерланди, Нова Зеландія). За останнє десятиліття в розвитку DEG автори виділяють два етапи. Автори визначають її особливості, відстежують генезу цієї моделі та прогнозують подальший розвиток системи державного управління, реформування в якій буде здійснюватися саме за цією моделлю [353].

Однак, наукові дослідження авторів в наукових колах не сприймаються однозначно та породили ряд обговорень щодо того чи ця модель дійсно прийшла на зміну такої популярної моделі, як New Public Management. Так, положення про застарілість останньої С.Голдсміт та В. Еггерс піддали критиці, зазначивши, що NPM є не лише актуальною моделлю, а й адаптивною до нових викликів.

К. Худ та Дж. Петерс стоять на позиції, що NPM у розквіті, хоча і переживає кризу. Звісно NPM не втратила своєї актуальності, однак DEG – модель, яка може допомогти державному управлінню чутливо реагувати на новітні виклики [369].

Вирішення проблеми «вдосконалення в Україні системи публічно-владних відносин, яка має бути сприятливою для реалізації повноважень суб'єктів територіального розвитку – органів центральної і місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та громадських організацій ... потребує нетрадиційних підходів, що ґрунтуються на сучасній методологічній базі, яка враховує потенціал самоорганізації соціально-територіальних систем, вплив глобалізації, інформатизації, регіоналізації суспільного життя на децентралізацію публічної влади, посилення ролі інформації, знання, гуманітарних цінностей, феноменів довіри та соціального капіталу, неформальних компонентів взаємодії суб'єктів влади та суспільства як нематеріальних ресурсів розвитку. Зазначені процеси не можна пояснити з погляду традиційних методологічних уявлень про лінійний регіональний розвиток, який здійснюється за законами функціонування моноцентричної влади та адміністративного впливу» [161, с. 12-16].

По суті справи, йдеться про «новий концептуальний (сітьовий) підхід, що спирається на вимоги, суть яких полягає в побудові такої системи публічно-владних відносин, яка б забезпечувала функціонування єдиного організаційно-динамічного соціального простору, в якому суб'єкти влади та суспільства діють на основі спільного корпоративного інтересу, на засадах партнерства, добровільності й автономності» [161, с. 19].

Відтак зростає роль горизонтальних зв'язків, що постають як механізм реалізації відносин в системі публічної влади і в цілому суспільно-владних та управлінських відносин в умовах переходу від урядування, заснованого головним чином на вертикальних (зверху донизу) зв'язках і адмініструванні, до демократичного врядування, що ґрунтується на принципах самоорганізації, партнерства та субсидіарності і обмежує повноваження державного апарату сферою загальнонаціональних інтересів.

Вичерпна характеристика горизонтальних зв'язків у публічному управлінні можлива лише з позиції системного підходу, сучасне

розуміння якого означає розгляд будь-якого об'єкта як сукупності взаємозалежних і взаємопов'язаних частин, що називаються елементами та утворюють певну цілісність (систему). Основними компонентами системи є її структура, розподіл функцій між елементами, їх взаємозв'язок між собою та з навколишнім оточенням.

Спираючись на загальноприйняте визначення системи державного управління, можна сформулювати і найбільш узагальнене визначення системи публічного управління, а саме: це – цілісна, організована на єдиній правовій основі сукупність інститутів, функцій, відносин, процесів, принципів і методів регулювання суспільного розвитку. До суб'єктів публічного управління відносять насамперед органи державної влади і органи місцевого самоврядування.

Загалом в системі публічного управління діє два види зв'язків: вертикальні (прямі і зворотні) і горизонтальні. Усі вони мають своє призначення, свої функції і протиставляти їх не можна в жодному разі, як і применшувати роль тих чи інших. Тобто як і в будь-якій управлінській системі, у публічному управлінні, обов'язково мають бути представлені управлінські впливи, які реалізуються через вертикальні прямі зв'язки, що пронизують і підкоряють собі багатоманітні компоненти (елементи) публічного управління. І «якщо управлінський вплив, народжений у будь-якому державному органі, не доходить до людини в керованому об'єкті і не впливає на його поведінку і діяльність, то державне управління як таке не реалізується» [6, с. 145 – 147].

Через вертикальні зворотні зв'язки реалізуються ініціатива знизу, виявляється сприйняття управлінських впливів, фіксується їх результативність. Це й постановка питання про його вдосконалення, тобто одна з форм співучасті у публічному управлінні сторони, на яку спрямований вплив. В системі публічного управління існує безперервний зворотний зв'язок по ланцюгу: рішення – результат – одержання інформації – оцінка – рішення...

Належить розрізняти об'єктні і суб'єктні зворотні зв'язки. Об'єктні – відображають рівень, глибину і адекватність сприйняття об'єктами управлінських впливів. Вони надають змогу оцінювати: точність і повноту відображення в управлінських рішеннях інтересів

об'єктів управління, а також реальні зміни в об'єкті управління і їх співвідношення з наміченими цілями.

Суб'єктні – надають можливість з'ясувати й оцінити:

– як кожен наступний рівень реагує на рішення і дії вищого рівня;

– наскільки і яким чином він враховує їх у своїй діяльності

– яке його реальне ставлення до вищого рівня,

– рівень його власної активності.

Важливе значення мають обидва види зворотних зв'язків. Наприклад, через надання переваги суб'єктним зворотним зв'язкам може виникнути загроза спотворення інформації і створення невірної картини управлінського процесу.

Уже аналізуючи державне управління в нових умовах Г. В. Атаманчук підкреслює: «Актуальність *прямих вертикальних зв'язків* разом з тим не суперечить широкій автономії (свободі і самостійності) компонентів державного управління... і встановленню між ними змістовних *горизонтальних взаємозв'язків*. Наявність сильних горизонтальних взаємозв'язків якраз і надає системі державного управління завершений пірамідальний вигляд з потужно розвинутими нижніми пластами» [6, с.225].

У цілому недооцінка зворотних і горизонтальних зв'язків була характерною для адміністративно-командного стилю управління.

Сьогодні горизонтальні зв'язки відіграють важливу роль на усіх рівнях публічного управління, причому на кожному з них мають свою структуру і функціональне навантаження, що характеризується певною специфікою. Їх особливе значення випливає уже з концептуального положення про те, що влада, єдиним джерелом якої є народ (Ст. 6 Конституції України), явище цілісне [122]. Фактично, вона не «поділяється», а розподіляється між органами держави, створеними за функціональною ознакою. Жоден з вищих органів державної влади і ЦОВВ не може забезпечити досягнення цілей державної політики без конструктивної горизонтальної взаємодії з іншими. Отже на центральному рівні мають існувати механізми, які забезпечують горизонтальну взаємодію між усіма ланками державного апарату, а також їх взаємодію з громадськими об'єднаннями, неурядовими організаціями загальнонаціонального рівня.

На регіональному і місцевому рівнях поле горизонтальних зв'язків значно розширюється, охоплюючи функціонування не тільки органів державної влади, а й органів місцевого самоврядування і весь спектр інститутів громадянського суспільства, а також певні суспільні сегменти. Причому в процесі децентралізації, запровадження нового адміністративно-територіального устрою і реформування територіальної організації влади на цих рівнях має відбутися докорінна зміна усієї системи зв'язків і взаємодій.

Насамперед йдеться про принципово нову модель організаційно-функціональної структури публічної влади як сукупності державних органів і органів місцевого самоврядування в єдності їх функцій, повноважень і організаційних (вертикальних і горизонтальних) зв'язків, що покликана забезпечувати цілісний управлінський вплив на суспільну систему на регіональному і місцевому рівнях. З огляду на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [252], а також на Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [223] на концептуальному рівні нову організаційно-функціональну структуру можна відобразити таким чином. (Див. Рис. 1.1)



Рис. 1.1. Концептуальна схема організаційно-функціональної структури децентралізованої моделі територіальної організації публічної влади [170, с. 144 – 145].

Як бачимо на рисунку, у новій, децентралізованій моделі територіальної організації влади принципівих змін набуває зміст діяльності органів місцевого самоврядування, на які лягає практично весь тягар соціально-економічного і культурного розвитку територій. Відтак змінюються і функції органів виконавчої влади загальної компетенції на даному рівні. За ними залишається нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування і контроль виконання останніми делегованих повноважень. Остаточний вердикт щодо законності чи незаконності, відповідності чи невідповідності актів органів місцевого самоврядування Конституції України покладається на адміністративні суди і Конституційний Суд України. За висновком Конституційного Суду і за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень голови громади, відповідної ради і призначення позачергових виборів.

Узгодження взаємодій суб'єктів управління регіональним розвитком і самих суб'єктів регіонального розвитку здійснюється на основі горизонтальних зв'язків. Префекти мають забезпечувати координацію діяльності територіальних структур ЦОВВ, їх взаємодію з органами місцевого самоврядування. За поданням ради об'єднаної територіальної громади Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна обласна державна адміністрація (префект) буде звертатися до Кабінету Міністрів України щодо надання відповідній громаді фінансової підтримки.

Взаємодії в системі місцевого самоврядування будуть здійснюватися як по вертикалі, але – знизу вгору (делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня), так і по горизонталі – об'єднання зусиль кількох громад для вирішення окремих, спільних для них проблем. Право територіальних громад об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби передбачене чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Ст. 60, п. 3) [244]. Таку можливість належить передбачити і в новій редакції закону про місцеве самоврядування.

Завершальний етап формування структури територіальної організації влади – юридичне закріплення функцій відповідних

органів у їх компетенції. В компетенції кожного органу має знайти відображення його місія, тобто підстава для створення даного органу, його призначення для реалізації політики держави щодо вирішення проблем суспільного розвитку, місце в організаційній структурі інституту публічної влади. І має бути вичерпно описано набір його управлінських функцій. А також зміст і механізми його взаємодії по горизонталі з іншими органами публічної влади й інститутами громадянського суспільства.

Поки що нерідко у положеннях про ті чи інші органи влади місія взагалі не визначається, а функції підмінюються завданнями. Але слід мати на увазі, що при зникненні з тих чи інших причин підстави, на якій був утворений певний орган, відпадає потреба в самому органі. Функції відображають зміст, основні напрями діяльності, хоча також можуть частково змінюватися при збереженні органу. Вони стабільніші за завдання, що відображають зміст діяльності щодо досягнення конкретних цілей. Тобто, у компетенції (у відповідному нормативному акті) важливо чітко визначити призначення даного органу і конкретизувати саме зміст його управлінського впливу і його функціональне призначення в системі взаємодії і взаємозв'язків на відповідному рівні соціальної організації.

При обговоренні проекту змін до чинної Конституції щодо децентралізації висловлюються радикальні пропозиції ліквідувати на місцевому рівні органи виконавчої влади загальної компетенції. Але чи зникли підстави для їх існування, тобто чи відпала потреба забезпечувати проведення загальнодержавної політики на відповідних територіях, здійснювати нагляд за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування? Звичайно ж, ні. Проте наглядова і контрольна функції органів державної, у т. ч. виконавчої, влади має бути реалізована так, аби не перекреслити саму ідею децентралізації, розбудови повноцінного місцевого самоврядування.

У цьому контексті важливо чітко визначити зміст положення «загроза порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загроза національній безпеці». Воно конкретизує підставу зупинення Президентом України дії акта, що не відповідає Конституції України, ухваленого головою громади, радою громади, районною, обласною радою, з одночасним зверненням до Конституційного Суду

України, а також тимчасового зупинення повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначення тимчасового державного уповноваженого [267].

У процесі здійснення децентралізації місцеве самоврядування усе більше набуватиме рис повноцінної гілки публічної влади, зростатиме його роль в управлінні суспільним розвитком. Виникне об'єктивна потреба формування організаційно-правового механізму його взаємодії на найвищому рівні із законодавчою і виконавчою гілками державної влади. З огляду на природу інституту місцевого самоврядування одним із ключових елементів такого механізму може бути Асоціація місцевого самоврядування із Всеукраїнським статусом і її горизонтальні зв'язки з парламентом, Президентом, Кабінетом міністрів та центральними органами влади через відповідне представництво у їх структурах [170, с. 145 – 146].

При реформуванні адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в Одеській, у ряді інших, областей важливо враховувати просторову організацію етнічного життя, функціонування етносоціальних і етнополітичних організмів та їх горизонтальні взаємодії в певних географічних межах.

В Одеській області 10 районів, де компактно проживає більшість українських болгар, гагаузів, молдован, росіян, представників інших національних меншин. Так, тільки в трьох районах з восьми, які складають внутрішньообласний поліетнічний субрегіон (Дунай-Дністровське межиріччя – Бессарабія), українці мають відносну більшість. У п'яти районах домінують болгари, молдавани і гагаузи. Зокрема, у населенні Болградського району частка болгар становить майже 61%, гагаузів – близько 18%. У 12 поселеннях району переважає болгарське населення (від 75 до 95 відсотків), у трьох – гагаузьке (85-95 відсотків), в одному – албанське (більше половини). Переважно болгарські або гагаузькі села є в сусідніх Ізмаїльському, Кілійському, Ренійському, Тарутинському районах. [171, с. 174].

Тобто впродовж століть об'єктивно відбулося формування етнічних, неукраїнських, територіальних громад. Чимало і таких громад, які складаються з двох і більше етнічних колективів у межах одного поселення.

Історично склався фактично єдиний територіальний масив розселення болгар, гагаузів і молдован у межах двох сусідніх держав – України і Республіки Молдова. У Республіці Молдова

проживає приблизно 153 тис. гагаузів і 88 тис. болгар; в Одеській області – 27 тис. гагаузів і 165 тис. болгар. Зокрема шість сіл з переважно гагаузьким населенням розташовані вздовж державного кордону України з Молдовою, у т. ч. з територіальною автономією Гагауз Єри [171, с. 176].

Аналіз перших пропозицій щодо формування об'єднаних громад Болградського і Ренійського районів засвідчив дві тенденції. Перша – прагнення до об'єднання одноетнічних за складом населення громад. Зокрема у Болградському районі розглядалося утворення двох об'єднаних сільських болгарських громад: одна у складі трьох і друга чотирьох чинних громад. Однак болгарські, гагаузькі чи молдовські громади далеко не завжди межують одні з одними. Друга тенденція – об'єднання різноетнічних громад. Наприклад, утворення в Болградському районі об'єднаної сільської громади у складі двох болгарських і двох гагаузьких громад; у Ренійському районі – у складі п'яти громад з переважно молдовським, болгарським і гагаузьким населенням. Ще більш багатоетнічними у цьому регіоні можуть бути міські об'єднані громади, утворювані на базі райцентрів.

Отже об'єктивно постають питання формування правових і організаційно-структурних механізмів узгодження та реалізації специфічних інтересів етнічних колективів (колишніх громад) у межах тепер однієї об'єднаної громади, а також у межах району, області і налагодження транскордонних зв'язків.

Але й це ще не все. Горизонтальні взаємодії мають місце між етнічними колективами в межах екстериторіальної самоорганізації відповідних спільнот, що представлені національно-культурними об'єднаннями, покликаними артикулювати інтереси як компактно, так і дисперсно розселених спільнот. У ряді випадків вони будуть виходити за межі навіть адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня. Так, Одеса постає як центр над локальних кіл спілкування ряду національних меншин у масштабах країни.

Окрім проблем культури і освіти, зокрема вивчення рідної мови і мови української як державної, для цього регіону характерний досить тугий вузол соціально-економічних та демографічних проблем, що об'єктивно набули характеру специфічних інтересів місцевих спільнот і потребують об'єднання зусиль. Економіко-географічне положення території Дунай-Дністровського межиріччя істотно змінилося у зв'язку із встановленням державного кордону

між Україною та Молдовою. Незважаючи на близьку за напрямком спеціалізацію господарства, насамперед сільського, населення мало тісні зв'язки як господарського, так і соціально-культурного характеру по обидва боки кордону, який до розпаду СРСР був умовним. Ще більшою мірою периферійним стало її транспортно-географічне положення. Так, залізниця, що «обслуговувала» цю територію, на великому відтинку залишилася на території Молдови.

Історично в цьому регіоні склалося екстенсивне сільське господарство: вирощування винограду, овочів та садівництво, а також тваринництво. Цьому сприяли традиції праці, притаманні болгарам, гагаузам і молдаванам, а також природні умови. Однак переробка сільськогосподарської продукції не посідала помітного місця в структурі господарства. Зокрема, Болградський район посідає одне з перших місць в області з виробництва винограду та первинних виноматеріалів, але тут повністю було відсутнє виробництво кінцевої продукції. Недостатній розвиток заключних стадій виробництва гальмував соціально-економічний розвиток території в цілому, зумовлював стійкий дефіцит місцевого бюджету.

Екологічна ситуація на даній території одна з найгірших в області. Це зумовлено зокрема забрудненням озера Ялпуг, що в результаті втратило функцію джерела водопостачання для населення Болграда та інших приозерних сіл і значення як рибпромислового водоймища [171, с. 175 – 177].

Тобто питання постає ширше. Йдеться про *врахування* в ході інституціональних трансформацій етнонаціональної своєрідності економіко-географічних регіонів, примноження і включення соціально-економічного потенціалу етнічних спільнот, які населяють території, їх надбань у сфері духовної і матеріальної культури в процесі модернізації.

Регіональна політика держави має охоплювати увесь спектр економічних, соціальних, етнокультурних, екологічних, політичних, інших проблем розвитку територій, забезпечуючи їх вирішення в органічному взаємозв'язку. Реформування адміністративно-територіального устрою, об'єднання громад слід здійснювати таким чином, аби не порушити цілісність етносоціальних (етнокультурних) організацій, механізмів їх саморегуляції, що уже склалися. Водночас важливо забезпечити належну соціально-економічну, демографічну, культурну та іншу самодостатність нових адміністративно-

територіальних одиниць, а також конструктивну взаємодію усіх суб'єктів регіонального і місцевого розвитку та управління ним з метою проведення адресної державної етнонаціональної політики.

Цікавим в контексті нашого дослідження є використання словосполучення «екологія місцевого самоврядування», яке може збити, напевно, з пантелику в межах дослідження, що присвячене актуальним проблемам інституційного розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Екологічна функція місцевого самоврядування та повноваження органів місцевого самоврядування у сфері захисту довкілля є досить важливою темою, а екологічна проблематика є актуальним напрямом муніципальної політики як у цілому, так й на рівні конкретних територіальних громад. Проте дане визначення зовсім не «випадає з контексту» предмету цього монографічного стану тощо. На засадах централізації здебільше побудована бюджетна система України, внаслідок чого частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України коливається поміж 35 та 30%, причому абсолютна більшість джерел надходження місцевих бюджетів мають державне, а не місцеве походження.

Проте централізована модель екології місцевого самоврядування є значною мірою реакцією на модель децентралізації, яка час від часу захоплює політиків різного рівня. Навіть вищі державні урядовці не були відсторонь від подібних ідей. «Ми повернемо права місцевим громадам. Громада сама дасть лад вулиці, селу чи місту. Ви самі оберете собі керівника, самі заробите гроші і самі будете їх витратити. Ми будемо нацією самоврядних громад», – досить палко зазначив колишній президент України В. А. Ющенко у своєму виступі на Майдані під час інавгурації [246] Однак в процесі практичної реалізації подібних гасел, місцеве самоврядування іноді намагалося просто перехопити владу на свою користь на шкоду державній владі, з чим остання, звичайно, не могла погодитися.

Так, на перших етапах розвитку місцевого самоврядування було чимало випадків, коли в межах т.зв. «параду суверенітетів» місцеве самоврядування обласного та навіть в окремих випадках районного та міського рівнів фактично намагалося підмінити державну владу [264; 177]. Аналогічна ситуація спостерігалася також у періоди бурхливих подій 2004 р. [247; 265; 241] та 2014 р. [217; 225; 274], коли обласні та районні ради ряду регіонів приймали рішення щодо

створення власних виконавчих органів та взяття на себе відповідальності за стан справ на своїх територіях. Але й у більш «спокійні» періоди час від часу спостерігалось намагання місцевого самоврядування перейняти на себе більш значний обсяг повноважень від органів державної влади [249].

Нарешті, дуалістична модель екології місцевого самоврядування, яка передбачає, що держава не втручається у вирішення питань місцевого значення, а місцеве самоврядування – у вирішення питань державного значення, не досить потужно представлена у вітчизняній політичній практиці, завдяки намаганням двох видів публічної влади здебільше грати за правилами «переможець отримує все». З іншого боку, у вітчизняній літературі неодноразово ставилося питання, щодо необхідності чіткого визначення питань місцевого значення та передачу їх у виключну компетенцію місцевого самоврядування [17 – 19; 32; 33; 50; 56; 82; 83; 150; 207; 213; 318; 326; 339].

На користь цього працюють також пропозиції щодо прийняття окремого закону України «Про територіальну громаду» [272] або Муніципального Кодексу України [279], у яких мали б бути закріплені всі питання місцевого значення.

Можна погодитися, що питання місцевого значення – це сукупність насамперед господарських, соціально-культурних і економічних справ. Як слушно зазначає М. Я. Сидор «адекватне розуміння питань місцевого значення повинно розглядатися крізь призму того, щоб, по-перше, були оптимально враховані місцеві інтереси; по-друге, були враховані (не порушені) інтереси держави; по-третє, не вийти за межі наданих державою повноважень ... Важливо, щоб під час розмежування повноважень органів місцевого самоврядування з органами державної влади законодавець правильно та обережно визначив обсяг самостійності місцевого самоврядування, оскільки зайві обмеження можуть призвести до девальвації сутності місцевого самоврядування – самостійно вирішувати питання місцевого значення. Надання ж необмеженої свободи неминуче може спричинити порушення системи реалізації публічної влади на місцях [300, с. 228 – 229]».

Як уявляється, дуалістична модель володіє значним потенціалом, зокрема завдяки дії ст. 132 Конституції України [122], де закріплено, що система публічної влади має ґрунтуватися на поєднанні засад централізації та децентралізації, збалансованості і соціально-

економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Нові перспективи щодо впровадження дуалістичної моделі екології місцевого самоврядування в Україні відкривають спроби здійснити децентралізацію публічної влади починаючи з 2014 р. Різноманітні концепції, проекти, програми, що були розроблені у попередній період, багато в чому знайшли своє втілення в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [270] та законопроекті щодо внесення змін до Конституції України, внесеного на розгляд Верховної Ради України Президентом України П. О. Порошенко [252].

Як уявляється, у зазначених документах спостерігається спроба побудувати ту саму екологічну модель місцевого самоврядування, яка так влучно охарактеризована в американській науці як модель «листяного пирога».

До питань місцевого значення на рівні територіальних громад, зокрема, пропонується віднести 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.

До питань районного значення пропонується визначити забезпечення:

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

Нарешті серед основних питань регіонального значення пропонується закріпити 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.

Таким чином, завдяки розмежуванню питань місцевого та державного значення у віданні держави мають залишитися здебільше контрольні-наглядові функції, більшість з сфер, з якими здебільше стикаються громадяни, пропонується передати до відання місцевого самоврядування.

Незважаючи на те, що концепції конкурентності є такими, що найбільш повно пояснюють екологію місцевого самоврядування в Україні в процесі його розвитку, моделі взаємозалежності також володіють певною пояснювальною функцією. Як зазначалося, модель «мармурового пирога» ґрунтується на визнанні необхідності тісної співпраці та кооперації поміж місцевим самоврядуванням та його оточенням. Фактичним проявом зазначеної моделі є механізм спільного відання та кооперації у вирішенні завдань, що стоять перед місцевим самоврядуванням та іншими видами публічної влади. Для позначення подібних явищ навіть сформований принцип «сплетіння»

або «зчеплення» (cohesion), як одна з фундаментальних основ сучасного врядування.

Європейська Хартія регіональної демократії наступним чином визначає принцип «сплетіння»: «функціонування самоврядування повинно відбуватися на основі тісного зв'язку з центральним урядом щодо реалізації соціально-економічних завдань, які стоять перед ними; у свою чергу, дії центрального уряду мають бути націлені на досягнення рівних умов життя та збалансованого розвитку на всій національній території в дусі солідарності між публічними владами [367, с.112]». Таким чином, у межах зазначеного принципу держава та місцеве самоврядування, а також окремі громади мають тісно співпрацювати (кооперуватися) поміж собою з метою досягнення такого механізму регулювання відповідних питань, який би мав вираз консенсусу між загальнонаціональними та місцевими інтересами. Вважається, що сучасна ефективна публічна влада – це не лише розподіл компетенцій та повноважень між її складовими, але й кооперація зусиль. Кооперація сторін базується на договірних (узгоджених) процедурах, дотримання яких обов'язково у випадку виникнення протиріч. Діє принцип: «Максимум узгодженості – мінімум примусу».

В Україні принцип «сплетіння» знаходить своє, хоча наразі більш у потенції, втілення у формі Угод регіонального розвитку, які розробляються на підставі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» [266]. Зазначеним законом запроваджені договірні засади у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з питань розвитку регіонів. Угоди щодо регіонального розвитку укладатимуться між Кабінетом Міністрів України та обласними радами. У разі потреби інші органи місцевого самоврядування можуть подавати свої пропозиції щодо укладення такої Угоди, а також про внесення змін до неї. З метою підготовки Угод щодо регіонального розвитку створюються спільні робочі групи за участю представників центральних та місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» [216] з асоціаціями органів місцевого самоврядування має здійснюватися консультування щодо законопроектів та проектів інших актів з питань, що стосуються місцевого і регіонального розвитку, зокрема з питань:

1) проекту закону про Державний бюджет України, положень підзаконних актів, що стосуються бюджетного процесу, а саме:

а) визначення соціальних стандартів і нормативів соціальної та бюджетної забезпеченості надання соціальних послуг;

б) обґрунтування і розрахунку загального обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету України для місцевих бюджетів;

в) методики розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами;

г) визначення обсягів субвенцій на реалізацію програм соціально-економічного розвитку територій, інших програм та принципів їх розподілу між місцевими бюджетами;

2) пропозицій про введення в дію або внесення змін до законодавства про місцеві бюджети та міжбюджетні відносини;

3) проектів загальнодержавних програм, що стосуються розвитку регіонів;

4) проектів державних соціальних програм, реалізація яких покладається на органи місцевого самоврядування;

5) питань підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування.

В Законі «Про співробітництво територіальних громад» [263], що був прийнятий в межах реформи децентралізації у 2014 р., також закладена значною мірою модель кооперації в екології місцевого самоврядування. Співробітництво між територіальними громадами може здійснюватися, зокрема у формі:

– делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

– реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

– спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

– утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Чималий поштовх щодо кооперації зусиль місцевого самоврядування та його оточення дала законодавча можливість співфінансування програм, що реалізуються органами місцевого самоврядування з кількох бюджетів, у тому числі з державного. З цією метою, зокрема, утворений Державний фонд регіонального розвитку у складі загального фонду державного бюджету, відповідно до прийнятого у 2015 р. Закону України «Про стратегію регіонального розвитку» [266].

Як зазначалося, різновидом моделі кооперації у екологічній системі місцевого самоврядування є т.зв. креативна модель, яка пов'язана із залученням до співробітництва публічних інститутів суб'єктів громадянського суспільства – бізнес-структур, приватних підприємств, громадські організації. Законодавче підґрунтя для співробітництва місцевого самоврядування, державної влади та приватного сектору закладено Законом України «Про державно-приватне партнерство» [221] та низкою інших законодавчих актів, у тому числі Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [218], що був прийнятий внаслідок реформи децентралізації та дерегуляції.

Таким чином, всі моделі екологічного буття місцевого самоврядування, що розвиваються в науці публічного управління, володіють трансдуктивною та практичною цінністю, адже підкреслюють найголовніше, що є у взаємовідносинах між системами публічної влади. Окрім цього, знання того, якої загальної моделі підтримуються політики дозволяє допомогти зрозуміти логіку їх дій та стан екології місцевого самоврядування у певний проміжок часу. Однак модель, яка достатньо точно описує функціонування даної системи в окремий період, може бути недостатньо точною, якщо система значною мірою змінюється. Відповідне значення має те, що усвідомлення різноманітності екологічних моделей місцевого самоврядування також може допомогти в процесі зміни системи врядування, що, власне, й відбувається в Україні. Нарешті, різні моделі екології місцевого самоврядування вказують на існуючі проблеми та дають можливість виробити стратегії для їх подолання.

1.2. Модель державного управління: сутність поняття та класифікація

Для здійснення детального аналізу та уточнення змістовних та сутнісних характеристик поняття «модель державного управління» наведемо визначення поняття «модель». Так, загалом, під моделлю (лат. *modulus* – міра, зразок) розуміють будь-який образ, аналог (уявний чи умовний: зображення, опис, схему, креслення, графік, план, карту і т.ін.) якого-небудь об'єкта, процесу чи явища («оригіналу» зазначеної моделі), який використовується в якості його (об'єкта) «замінника», «представника» [30].

Під моделлю управління розуміється теоретично вибудована цілісна сукупність уявлень про те, як виглядає (чи як має виглядати) система управління, які її структура і принципи функціонування, як вона взаємодіє з різноманітними суб'єктами, як адаптується до змін у зовнішньому середовищі тощо. Вона включає в себе базові принципи управління, стратегічне бачення, цільові установки і завдання, цінності, структуру і порядок взаємодії її елементів, організаційну культуру та ін.[9], [15].

Моделі управління класифікують за різними критеріями. Зокрема, усталеними в науковій думці є класифікації за наступними критеріями [77, с. 34 – 35]:

- за видом переважної власності на засоби виробництва (капіталістична, соціалістична, корпоративна);
- за ступенем ринкового впливу на економіку (ринкова ліберальна; ринкова з елементами державного регулювання; соціальна ринкова; модель державного управління з розвиненими ринковими відносинами; модель централізованого планового управління з елементами ринку);
- за масштабом і рівнем управління (макромодель, галузева модель, регіональна модель, муніципальна модель, мікромодель);
- за характером реалізації владних повноважень (авторитарна, демократична);
- за місцем людини в системі продуктивних сил (доіндустріальна, індустріальна, постіндустріальна);
- за територіальним походженням і місцем широкої адаптації (американська, японська, шведська, німецька тощо);

– за належністю до відповідної наукової школи менеджменту (школа «наукового менеджменту»; школа «раціональної бюрократії»; «адміністративна» школа; класична школа; школа «людських відносин»; мотиваційна школа; школа «організаційної поведінки»);

– по ролі і місцю людини в системі управління (моделі на базі «теорії Х» і «теорії У»; моделі на базі «теорії Z»);

– по відношенню до змін у зовнішньому середовищі (статична, або традиційна, консервативна; ситуаційна; адаптивна або випереджаюча, інноваційна; динамічна або прогнозна, ймовірна).

Моделі державного управління – описи системи державного управління, що відображають певні групи її властивостей [77, с. 35]. Найпоширенішими серед них є морфологічний (структурний), функціональний та інформаційний описи і відповідні типи моделей. Розглянемо детальніше кожен з них.

Так, морфологічний опис дає уявлення про будову системи. Глибина опису, рівень деталізації визначається призначенням системи і метою дослідження. Внаслідок морфологічного опису виникає поняття структури. Структура – це сукупність елементів і зв'язків між ними.

Морфологічні моделі системи державного управління відображають її структурну побудову. Разом з тим, такі моделі використовують не тільки для відображення загальної структури системи державного управління, а й структур органів та установ, що складають її підсистеми.

Характерним для зазначеного типу моделей є те, що вони відображають систему управління у статиці. Зазвичай вивчення морфології починається з елементного складу. Елементами, у зазначеному контексті, будуть підсистеми, з точністю до яких здійснюється опис [77, с. 23].

Важливим аспектом при розгляді морфологічних властивостей системи є характер зв'язків. Для системи державного управління найсуттєвішими є організаційні та інформаційні зв'язки.

На відмінно від морфологічного опису, функціональний необхідний для усвідомлення важливості системи, визначення її місця та динаміки розвитку, оцінки відношення до інших систем і до зовнішнього середовища.

Моделі, побудовані за результатами функціонального опису, називають моделями функціонування (поведінки) системи

державного управління. Такі моделі дозволяють аналізувати зміни її стану у часі. Тобто, характерним для цього типу моделей є те, що вони відображають особливості системи державного управління в динаміці. Моделі такого типу застосовують для аналізу діяльності суб'єктів державного управління, зокрема у процесі реалізації окремих функцій державного управління, регламентів їх функціонування, прийняття рішень тощо. Основою для виділення функцій державного управління є побудова дерева цілей держави, яке є різновидом морфологічних моделей системи державного управління.

Інформаційний опис системи повинен давати уявлення про організацію системи. Він визначає залежність морфологічних і функціональних властивостей системи від якості та кількості внутрішньої і зовнішньої інформації. Відповідно, ще одним різновидом моделей державного управління можуть бути інформаційні моделі на різних його рівнях. Вони, як правило, відображають вузли управління (центри зберігання та переробки інформації), пов'язані мережами каналів та супровідних систем передавання державно-управлінської інформації.

Важливим при визначенні поняття «модель державного управління» є відокремлення його від іншого, досить співзвучного, а саме поняття «моделі в державному управлінні». Так, моделі в державному управлінні – це засіб дослідження явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами, тобто моделями [84, с. 453].

Сутнісною відмінністю від поняття модель державного управління є те, що модель державного управління є цілісною моделлю всієї системи державного управління, а тому певним чином модель державного управління також є одним з результатів процесу моделювання, застосованого до всієї системи державного управління, а отже моделлю в державному управлінні.

Моделі в державному управлінні також можна класифікувати за різними характеристиками. За формою вираження моделі можуть бути фізичними (матеріальними предметами), символічними (зокрема словесними та математичними описами тощо), іконічними (зокрема рисунками, діаграмами, таблицями тощо), а також змішаними.

Найуспішніші напрацювання в сфері державного управління, знайшли своє відображення в сучасних моделях, які стали своєрідними еталонами. Такими, по праву, вважаються європейська та американська моделі.

У дослідженнях у сфері державного управління найчастіше використовуються іконічні й символічні моделі, а також їх змішані форми.

Одним з напрямків досліджень державного управління в США є вивчення взаємин між органами публічної влади. У їх межах вироблено кілька теоретичних моделей, які намагаються пояснити діючі механізми взаємовідносин між рівнями влади.

Відповідно до **змагальних моделей**, взаємовідносини між органами публічної влади зводяться до конкуренції за владу – збільшення влади одного суб'єкта може бути реалізовано тільки за рахунок іншого.

Централізована модель виходить з того, що державна влада є домінуючою стороною в системі взаємовідносин завдяки тому, що володіє більш широкими ресурсами та баченням щодо тих чи інших проблем, ніж органи місцевого самоврядування.

Децентралізована модель передбачає, що місцеве самоврядування є домінуючою силою в системі публічного управління.

Дуалістична модель (модель листкового пирога) припускає, що жоден з двох рівнів не є в цілому домінуючим через чіткий поділ відповідальності – державна влада вирішує загальнонаціональні завдання, а інститут місцевого самоврядування – місцеві інтереси.

На противагу **змагальним моделям** відбувається розвиток **моделей взаємозалежності**, які виходять з того, що розподіл влади між органами публічного управління зводиться до гри з нульовою сумою і всі учасники взаємин в результаті взаємодії набувають більше влади одночасно.

Кооперативна модель (модель мармурового пирога), підкреслює цінність кооперації між рівнями управління, тому об'єднаними зусиллями можна отримати значно кращий результат, ніж якби відповідні рівні діяли поодинокі.

Креативна модель передбачає партнерство не лише держави та місцевого самоврядування, а й приватного сектора.

Модель «гребного човна» описує систему взаємовідносин в розумінні, які знаходяться в одному човні та, які можуть не погоджуватися зі своєю роллю у розподілі обов'язків, але для того, щоб вижити в бурхливому морі їм необхідно прийти до деякого рівня згоди по деяких речах.

Функціональні моделі підкреслюють, що взаємини між рівнями правління визначаються не стільки горизонтальними, як у попередніх моделях, а вертикальними размежуваннями.

Модель частокольної огорожі припускає, що реальна влада в системі взаємовідносин визначається не на рівні держави або місцевого самоврядування, а різноманітними функціональними ролями, що виконуються чиновниками двох рівнів. Фахівці в тих чи інших питаннях мають набагато більше спільного зі своїми колегами на інших рівнях управління, ніж з фахівцями, які, хоч і працюють на тому ж самому рівні, але абсолютно в іншій сфері (рис. 1.2). В результаті формується субурядове угруповання, яке чинить опір будь-якому втручанню в їх діяльність.

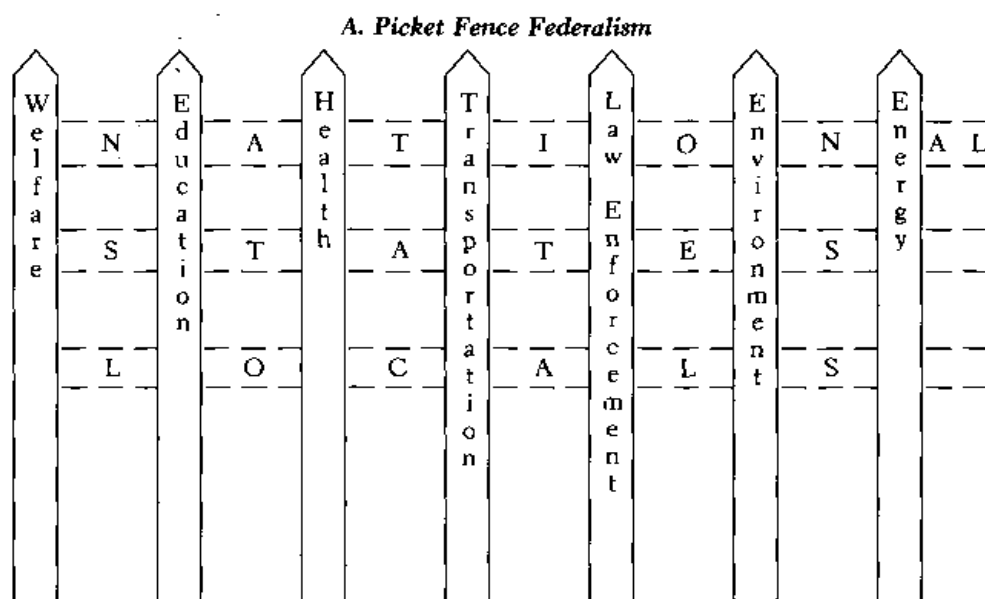


Рис. 1.2. Модель взаємовідносин у вигляді частокольної огорожі.

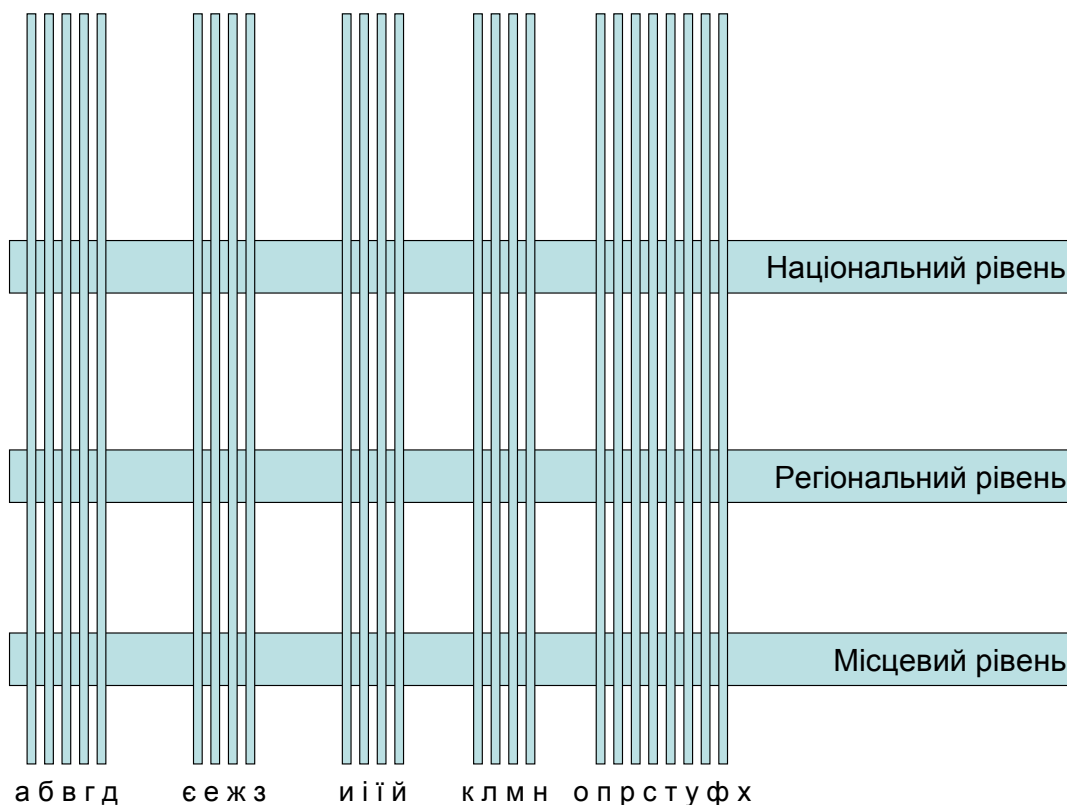
Модель взаємин у вигляді бамбукової огорожі визнає важливість як вертикальних, так і горизонтальних відносин в системі публічної влади. Вертикальні зв'язки між вузькими спеціалістами двох рівнів дуже міцні (наприклад, між фахівцями у сфері шкільної освіти), проте більш широкі групи фахівців (такі як фахівці в галузі освіти всіх видів) далекі від монолітності.

Модель взаємовідносин у вигляді бамбукової огорожі (рис.1.3) визнає важливість як вертикальних, так і горизонтальних відносин в системі публічної влади. Вертикальні зв'язки між вузькими спеціалістами двох рівнів дуже міцні (наприклад, між фахівцями у сфері шкільної освіти), проте більш широкі групи фахівців (такі як фахівці в галузі освіти всіх видів) далекі від монолітності.

Ще одним важливим для дослідження поняттям є поняття «моделі організаційних систем у державному управлінні».

Моделі організаційних систем у державному управлінні (models of the organizational systems in state management) – окремі сукупності елементів, властивостей відносин, зв'язків, що мають в основі упорядкування взаємодії суб'єктів державного управління, які пов'язані між собою по вертикалі і по горизонталі і забезпечують процес управління суспільною життєдіяльністю. Такі моделі є відображенням сукупності ланок та органів державного управління, організаційних зв'язків і взаємодії між ними.

Моделі організаційних систем у державному управлінні трансформуються зі зміною цілей та функціональної структури державного управління. Складовими таких моделей є органи державної влади та організаційні зв'язки між ними.



а	Дошкільна освіта	к	Заповідний фонд міжнародного значення
б	Загальна середня освіта	л	Заповідний фонд національного значення
в	Позашкільна освіта	м	Заповідний фонд регіонального значення
г	Професійно-технічна освіта	н	Заповідний фонд місцевого значення
д	Вища освіта	о	Допомога малозабезпеченим сім'ям
є	Первинна медико-санітарна медицина	п	Допомога сім'ям з дітьми
е	Вторинна медична допомога	р	Допомога при народженні дитині
ж	Третинна медична допомога	с	Допомога по догляду за дитиною
з	Медична профілактика	т	Допомога інвалідам
и	Міжнародні дороги	у	Допомога на догляд
і	Національні дороги	ф	Допомога дітям – сиротам
ї	Регіональні дороги	х	Допомога безробітним
й	Територіальні дороги		

Рис. 1.3. Модель взаємовідносин у вигляді бамбукової огорожі.

Основою формування набору органів державної влади, є конституційний поділ влади по вертикалі й горизонталі. Організаційні зв'язки між суб'єктами державного управління бувають трьох видів: субординаційні (упорядкування згори вниз, від керуючого до керованого); реординаційні (знизу догори, від керованого до керуючого); координаційні (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, що не виключає того, що в загальному вони можуть перебувати на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління).

Залежно від типу організаційної основи виділяють такі моделі організаційних систем у державному управлінні: лінійну, функціональну, лінійно-функціональну, програмно-цільову, проектну, матричну, мережеву.

У загальносвітовій практиці моделі місцевого самоврядування розрізняються за тією ознакою, наскільки територіальний рівень управління є вільним від центральної влади в ухваленні рішень і є автономним у використанні відповідних ресурсів для їх реалізації.

Поява тих чи тих моделей обумовленою специфікою соціальної організації конкретних суспільств (у тому числі, їх політичною і правовою культурою). Важливо, однак, відзначити, що спільними для країн з розвиненими демократичними інститутами є тенденції як до зближення названих моделей місцевого самоврядування, так і до посилення децентралізації управління, в тому числі підвищення автономії місцевого самоврядування, його ролі та впливу на вирішення публічних справ.

Розвиток системи взаємодії місцевого самоврядування та системи державного управління часто розглядається через призму таких понять, як деконцентрація і децентралізація.

Під *деконцентрацією* розуміють організаційний процес, який полягає в переданні прав щодо прийняття рішень представникам центральної влади на місцях. Розрізняють вертикальну і горизонтальну деконцентрацію. В рамках першої всі повноваження з представництва інтересів центральної влади на місцях належить тільки одному державно-владному суб'єкту (в результаті деконцентрація в центрі подекуди супроводжується концентрацією влади на місцях), в рамках другої — на місцевому рівні утворюється декілька «центрів влади» з розподілом обов'язків за галузевим принципом.

Децентралізація полягає в переданні прав на прийняття рішень органам місцевого самоврядування, які не знаходяться в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам державної влади. У цьому випадку незалежні місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних суспільних послуг населенню та фінансування своєї діяльності [1, с. 8-9]. Для соціально-політичних систем це означає зменшення управління згори, розвиток самоврядування, в першу чергу, регіонального і місцевого, за одночасної демократизації управління.

Ступінь децентралізації значною мірою перебуває в залежності від обраного рівня автономії місцевого самоврядування, що включає в себе як статичні складові, які відображають певний потенціал даного інституту так і динамічні компоненти, що розкривають його діяльність, а саме: організаційно-правову основу місцевого самоврядування, компетенцію та повноваження, питаннями місцевого значення, наявність і обсяг фінансово-економічної бази.

Оцінюється характер повноважень місцевих органів – ухвалюють вони рішення самостійно або є органами, які виконують волю центрального уряду і що мається на увазі під повноваженнями місцевої влади – повне утримання місцевого співтовариства на умовах самостійності або тільки формальне забезпечення необхідного мінімуму. Оцінюється спосіб визначення повноважень або регулювання діяльності місцевих органів з боку держави – воно може бути позитивним, коли місцеві влади діють у рамках повноважень, наданих їм, або негативним, коли місцева влада може робити будь-які дії, не заборонені законом, які не входять до сфери компетенції інших органів влади; ким визначаються сфери повноважень місцевих органів управління; центральними органами державної влади або самостійно місцевими громадами на основі спільного обговорення; яка роль несудових державних органів у визначенні відповідальності – значна, тобто місцеве управління зазнає їх впливу, або незначна (децентралізація).

Взаємодія органів державного управління та органів місцевого самоврядування на різних рівнях територіальної організації публічної влади залежить від моделі системи місцевого самоврядування, що склалася в конкретній країні. Серед них:

1. Англо-саксонська система місцевого самоврядування країн – членів ЄС працює у Великобританії, а також Бельгії й Данії. Вона характеризується відсутністю місцевих адміністрацій як таких, натомість адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюється центральними органами виконавчої влади.

2. Континентально-європейська модель передбачає співіснування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та подекуди субрегіональному рівнях, причому державні адміністрації можуть здійснювати прямий чи непрямий вплив на діяльність органів місцевої публічної влади.

3. Північноєвропейська модель. Поширена у країнах відповідного регіону (Швеція, Фінляндія), а також у державах Балтії з їх невеликою територією та кількістю населення (Естонія, Литва). Характеризується послабленням або відсутністю органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, переважна більшість функцій на цьому рівні зосереджена в державних адміністраціях.

Натомість широко розвинене самоврядування на локальному рівні, тобто на рівні громад [1, с. 12].

Безпосередньо процес побудови моделей відбувається шляхом застосування такого загальнонаукового методу як моделювання. Так, за допомогою моделювання описується структура, відтворюються властивості і тенденції розвитку державного управління, що дає змогу правильно оцінити стан системи, зробити правильні прогнози й ухвалити більш обґрунтоване управлінське рішення.

Суть моделювання зводиться до побудови моделі, обґрунтування методу її дослідження, дослідження моделі за допомогою обґрунтованого методу і перенесення отриманих результатів на реальні об'єкти, які замінюються моделями.

При застосуванні такого методу як моделювання принципово важливо враховувати ряд аспектів, а саме міру адекватності моделі оригіналу з точки зору якостей оригіналу, що досліджуються; здатність моделі замінити об'єкт у процесі дослідження; можливості поширення отриманих при дослідженні моделі результатів на реальний об'єкт.

Необхідність застосування моделювання в державному управлінні зумовлено самою природою цього методу і, передусім, тим, що воно замінює реальний об'єкт. Це принципово важливо для об'єктів, які мають великі масштаби й для яких існують обмеження у застосуванні натурних експериментів, оскільки вони стосуються діяльності людей. Метод моделювання використовується не тільки для пояснення вже відомих властивостей, а й для виявлення нових властивостей, які можуть суттєво вплинути на практику управлінської діяльності.

1.3. Теоретико-методологічне підґрунтя взаємодії в публічному управлінні

Основною метою для України є формування правової демократичної держави і громадянського суспільства, які б відповідали світовим стандартам і забезпечували права, свободи та законні інтереси людини і громадянина. Для досягнення цієї мети велике значення має перегляд вироблених стереотипів управлінського мислення та перехід до нових форм і методів

управління, нових механізмів взаємовідносин органів публічної влади для забезпечення ефективної роботи.

Сучасна наука приділяє достатньо уваги вивченню інститутів публічної влади. Значна кількість наукових робіт присвячена аналізу сучасного становища та практичним рекомендаціям щодо становлення системи публічного управління в Україні та особливостям взаємодії її складових. З метою комплексного аналізу науково-теоретичних та організаційно-правових основ горизонтальної взаємодії у системі публічного управління України опрацьовано ряд праць вітчизняних та зарубіжних науковців, що присвячені дослідженню проблем змісту засад публічного управління, а також взаємовідносин та ефективності роботи органів публічної влади місцевого рівня.

Хоча, сьогодні на місцевому, регіональному і центральному рівнях формується система координаційних і консультативно-дорадчих органів, що покликана забезпечити: а) узгодженість (координацію) діяльності різних органів державної влади по горизонталі; б) налагодження партнерства і міжсекторної співпраці, взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування і неурядових організацій, проте значна кількість наукових робіт, присвячених проблемам взаємовідносин в системі органів влади, свідчить про актуальність цієї теми і, водночас, про фрагментарність існуючих досліджень.

Так, як зазначає Надолішній П.І. [169, с. 33] : «принципово важливо враховувати, що саме обумовлює характер взаємозв'язків між державно-управлінськими ланками, з приводу чого ці ланки взаємодіють».

Перш за все, варто відмітити, що на думку Атаманчука Г.В. [6, с. 332], серед структурно-організаційних принципів державного управління, які визначають закономірності і взаємозв'язками побудови організаційної структури державного управління, виділяються такі принципи, як: єдності системи державної влади, що забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість державно-управлінських процесів; територіально-галузевий, що обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва та обслуговування, сфери суспільної життєдіяльності; різноманіття організаційних зв'язків, які розкривають вертикальну і горизонтальну взаємодію органів державного управління та

місцевого самоврядування, органів публічної влади і неурядових організацій; поєднання колегіальності і єдиноначальності; лінійно-функціональний, що розкриває обсяг і зміст підпорядкованості й управлінської взаємодії в організаційній структурі державного управління.

В контексті сучасного реформування системи публічного управління, процесів децентралізації, що відбуваються в країні, особливої актуальності набувають дослідження власне функціонування механізмів горизонтальної взаємодії.

В. Б. Дзюндзюк [78, с. 221] висловлює думку про те, що у світовому масштабі «традиційне державне управління дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходять нова парадигма».

Дослідник М. Пухтинський [284, с. 137], розглядаючи специфіку зміни процесів взаємодії в публічному управлінні акцентує увагу на тому, що специфічною була взаємодія органів публічної влади радянської доби – це була сувора ієрархія владних структур, в тому числі й представницьких органів. Така система організації влади була пов'язана із застосуванням тоталітарних методів жорсткого централізованого управління всіма економічними і соціальними процесами в країні. Місцеві ради, разом з формально підпорядкованими їм виконкомом покликані були виконувати в основному ті ж функції, що й центральні органи державної влади, саме так забезпечувалося єдність державної влади, державного управління. Така модель взаємин виходила із принципу «демократичного централізму», відповідно до якого місцеві ради були просто підніжжям піраміди єдиної державної влади. Згідно з державним курсом на європейську інтеграцію України, «політика місцевого і регіонального розвитку має базуватися на загальновизнаних європейських стандартах і засадах: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерстві та кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціональному використанні ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню» .

Проте, у своєму дослідженні, І.М. Мінаєва [155] зосереджує на тому, що серед багатьох проблем, пов'язаних із становленням і

розвитком місцевого самоврядування, є проблема взаємодії органів державної влади та ОМС. У літературі з державного управління висвітлюються лише окремі аспекти проблеми взаємодії підсистем публічної влади й відсутнє спеціальне комплексне дослідження координації та взаємодії МДА та ОМС.

Конституція України закріпила організаційну відокремленість місцевого самоврядування від органів державної влади, але на практиці ефективно управління в усіх сферах життя суспільства неможливе без чітко налагодженого механізму їхньої взаємодії. На думку дослідниці, в основі більшості неефективних управлінських рішень, спрямованих на досягнення економічних чи соціальних результатів, лежить недосконалий механізм координації досліджуваних органів.

Учені по-різному підходять до питання виділення типів управлінських відносин. Як відмічає Н.Р. Нижник, у більшості випадків ці відносини розглядаються у вертикальній і горизонтальній проекціях [177, с. 67]. Класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. Вертикальні стосунки, в яких один з учасників підпорядкований іншому, тобто даний вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один з них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні відносини складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між не супідрядними суб'єктами). Таким чином, при здійсненні взаємодії можна виділити два основних типи структурних зв'язків: координаційні структурні зв'язки і субординаційні структурні зв'язки. І. Мінаєва наголошує на тому, що у взаємовідносинах МДА та ОМС обидва методи (види взаємодії), які мають відмінні властивості і характеризують їх як відокремлені, самостійні.

При цьому варто врахувати наукові пошуки В. П. Коржа та І. М. Міхаєвої [123, с. 90 – 91], які вважають, що взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування має базуватися на таких принципах: законності, тобто правової регламентації діяльності кожного суб'єкта взаємодії; гласності; взаємної відповідальності та динамічності взаємодії; ініціативної ролі органів місцевого самоврядування у процесі взаємодії; повної незалежності суб'єктів взаємодії у використанні правомірних засобів

та методів управління; розмежування функцій та відповідальності суб'єктів взаємодії; визначення обсягу та меж повноважень суб'єктів взаємодії на основі укладення договорів і угод; самостійності кожного суб'єкта взаємодії в межах їх повноважень; консенсусу при вирішенні питань спільного ведення і делегованих повноважень; забезпеченості фінансовими та матеріальними ресурсами при реалізації питань, що потребують спільного вирішення.

В. В. Нікітін, на основі робіт Т.Куна, Ю. Габермаса та М. Вебера, у власному дослідженні [174] обґрунтовує думку про те, що чинна в сучасній Україні модель державного управління зберігає багато характерних рис, успадкованих від радянської доби, а можливо і від більш віддалених часів. Її теоретико-методологічне підґрунтя складає так звана теорія інструментальної дії, або суб'єкт-об'єктний тип соціальної дії. Ця теорія, а відповідно і модель державного управління, яку побудовано на її засадах, спрямовані на перетворення навколишнього середовища (природного і соціального) на підставі попередньо розробленого плану. За таких умов, соціальна ініціатива або право на формулювання загальнообов'язкового плану дій має належати одному суб'єктові (у цьому разі неважливо, індивідуальному чи колективному), бо тільки він уповноважений приймати остаточні рішення. Такі рішення можуть вироблятися в різний спосіб – авторитарно або демократично, але вони завжди затверджуються саме суб'єктом соціальної ініціативи, є обов'язковими для виконання і спрямовані на об'єкт державного управління.

Вчений зазначає, що зазвичай діє лінійна управлінська система, спрямована, здебільшого, на одноканальний зв'язок, тобто в її межах послідовно здійснюється або отримання потрібної інформації, або трансляція прийнятих рішень на місця до безпосередніх виконавців, або зворотне передавання одержаних даних (рис. 1.4). При цьому, багатоканальне чи зустрічне передавання інформації в межах моделі державного управління, що аналізується, є принципово можливим, однак не становить її якісної ознаки, оскільки головна мета цієї моделі полягає в мобілізації ресурсів задля досягнення встановлених цілей. Така система припускає узгодження інтересів лише як інструмент, засіб досягнення цілей, а не як самостійну цінність.



Рис. 1.4. Одноканальна схема передавання управлінської інформації.

Дана схема передачі інформації характеризує «монологічну» модель державного управління, де держава в особі її офіційних представників або слухає речників організованого суспільства, або видає їм вказівки й настанови, однак не спілкується з ними в справжньому діалогічному режимі.

Вчений Нікітін В.В. підкреслює в цьому зв'язку, що монологічна модель державного управління може бути застосована як за умов авторитарного правління, так і в умовах переходу до демократії.

Проте, звернемо увагу, що в контексті предмету даної науково-дослідної роботи, а також реальних процесів децентралізації, що відбуваються в нашій країні, побудова дійсно демократичної моделі державного управління можлива виключно за умов «зміни парадигм», а саме в разі вкорінення у громадську свідомість і державний лад нових принципів організації спільних дій, орієнтованих не на підкорення (нехай в ім'я загально значущих цілей), а на діалог, інтеракцію, взаємодію держави і суспільства в розв'язанні питань, що становлять загальний інтерес. При цьому повноцінна діалогічна взаємодія повинна відбуватися саме в системі горизонтальних взаємозв'язків.

Теоретико-методологічною основою нової моделі державного управління, яку умовно можна назвати «діалогічною», є, на погляд В.В. Нікітіна, теорія комунікативної дії. Протягом другої половини ХХ ст. її послідовно розробляли американський мислитель Дж.Г. Мід (George Herbert Mead, 1863 – 1931) та німецькі соціальні філософи К.-О. Апель (Karl-Otto Apel, нар. у 1922 р.) і Юрген Габермас (Jürgen Habermas, нар. у 1929 р.). Цільовим вектором соціальної філософії Габермаса є можливість конституювання принципово ненасильницьких (невертикальних) способів соціального буття як «універсального примирення» [367, с. 66-67].

У своїй роботі вчений наводить порівняльну характеристику інструментальної та комунікативної парадигм (табл. 1.1), що дає можливість оцінити відмінність їх сфери використання та характер зв'язків.

У іншій своїй роботі [125] вищезазначений дослідник відмічає, що теоретичні стандарти «діалогічної» моделі формуються на засадах суб'єкт-суб'єктного типу побудови суспільних відносин. Критерієм оцінювання є міра досягнення суспільного компромісу і громадської злагоди щодо сутності і результатів найважливіших управлінських рішень. Її методологічні норми ґрунтуються на принципі «включеності» суб'єкта дослідження у процес взаємодії держави і суспільства. Зразком практичної реалізації є новітня державно-управлінська концепція Governance, яка поширена в сучасному світі.

Загальний світогляд, адекватний саме для «діалогічної» моделі, має ґрунтуватися на постнекласичному світосприйманні, для якого характерна співвіднесеність знань про об'єкт, що отримуються, не тільки з особливостями засобів і операцій діяльності, але й з ціннісно-цільовими структурами самого суб'єкта, що здійснює пізнання.

Відмінність двох підходів до визначення об'єкта пізнання в яскравій формі відобразив відомий вчений М.М. Бахтін [20]. В умовах «монологічної» моделі будь-який об'єкт (у т.ч. й людина) може сприйматися і пізнаватися як «безмовна» річ, тоді як у контексті нової моделі та адекватного їй світогляду «суб'єкт як такий не може сприйматися й вивчатися як річ, тому що як суб'єкт він не може, залишаючись суб'єктом, стати безмовним, отже, пізнання його може бути тільки «діалогічним».

З огляду на європейський вектор міжнародної інтеграції України, особливої ваги набуває необхідність вивчення характеру взаємозв'язків публічного управління в каїнах ЄС. Дослідник Киричук О.С. [291, с. 13] підтверджує вагу пошуку та застосування в публічному управлінні механізмів саме горизонтальної взаємодії та відзначає, що особливість європейського публічного управління полягає у розгалуженій мережі різного роду інституцій, між якими відбуваються не вертикальні, як це характерно для держави, а горизонтальні зв'язки.

**Порівняльна характеристика «інструментальної»
та «комунікативної» парадигм**

Комунікативна парадигма	Інструментальна (продуктивна) парадигма	Парадигма
Постнекласичний	Класичний	Тип раціональності
Суб'єкт-суб'єкт (горизонтальні зв'язки)	Суб'єкт-об'єкт (вертикальні зв'язки)	Тип соціальної дії (характер соціальних зв'язків)
«Життєвий світ» (повсякденна символічна інтеракція, у ході якої досягається консенсус, що є основою для легітимації суспільства і соціалізації особистості)	«Система» (організаційні структури, відділені від комунікативного досвіду, такі, що врегульовуються через гроші та владу)	Метафоричне визначення
Інтеракція (взаємодія), орієнтована на порозуміння, що досягається завдяки аргументації (дискурсу), вільний консенсус (комунікативна раціональність)	Інструментальна дія (праця), орієнтована на досягнення зовнішньої відносно суб'єкта дії мети (інструментальна цілераціональність)	Мета
Соціальні та природні реалії, до яких суб'єкт органічно включений (інтерсуб'єктивність)	Зовнішні дія ізолюваного суб'єкта соціальні та природні реалії	Сфера використання
Дж.Г. Мід, К.-О. Апель, Ю. Габермас	Р. Декарт, К. Маркс, М. Вебер, засновники Франкфуртської школи (М. Хоркхаймер і Т.В. Адорно)	Визначні представники

Виходячи з наведеного вище предметного поля екології місцевого самоврядування, як сукупності внутрішніх та зовнішніх взаємовідносин в процесі функціонування інституту місцевого самоврядування, визначимо екологічний механізм муніципальної влади. Погодимось з Є. Сергієнком, що механізм взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, являє собою цілісну сукупність і логічний взаємозв'язок таких різноякісних складових:

1) форм, методів, засобів і важелів взаємного впливу суб'єктів місцевого самоврядування, способів підтримання рівноваги в цій системі;

2) цілей і принципів, правил і процедур взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування, очікуваних моделей поведінки кожної зі сторін (норм);

3) різноманітних суспільних зв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, на основі котрих відбувається їх взаємодія;

4) закономірностей взаємодії [296, с. 283].

На думку О. Кваши «взаємодія визначає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи, її об'єднання поряд з іншими тілами в систему більшого порядку, властивості всіх тіл, процесів і явищ» [114, с. 32]. Із врахуванням наукових розробок Н. Нижник [172] та окремих положень В. Солових [304], Б. Соркіна [305], Є. Сергієнка [294 – 297] в сфері екології місцевого самоврядування пропонується класифікація видів взаємодії.

Перш за все, взаємовідносини місцевого самоврядування з оточенням можна класифікувати за сферами, у яких відбувається перетинання інтересів та взаємодія, оскільки від них залежать цілі, завдання, напрями та форми взаємодій. В залежності від сфери взаємодії ми виділяємо такі основні види:

- економічна (характеризує взаємовідносини у сфері економіки);
- фінансова (взаємодія здійснюється з приводу утворення фінансових ресурсів, їх розподілу та витрачання);
- соціально-гуманітарна (взаємодія з підвищення якісних характеристик соціальної та гуманітарної сфери);
- ресурсна (передбачає взаємодію, що спрямована на зростання ефективності використання ресурсного потенціалу, що є у розпорядженні інститутів публічної влади);
- інфраструктурна (охоплює питання створення, підтримки та модернізації інфраструктурних об'єктів);

– «силова» (спрямована на забезпечення громадського порядку та безпеки країни).

За кількістю суб'єктів влади, що беруть участь у взаємодії можна визначити двосторонню та багатосторонню взаємодію. У двосторонній взаємодії беруть участь інститут місцевого самоврядування та інший вид публічної влади; у багатосторонній об'єднують свої зусилля в напрямку вирішення спільного завдання три та більше публічних інститутів – місцеве самоврядування, державна влада, різні форми регіональної влади, іноді наднаціональні інституції.

За ступенем участі суб'єктів виокремлюється активна та пасивна взаємодія. Сутність активної взаємодії полягає в тому, що комунікативний процес відбувається за ініціативою необмеженої кількості зацікавлених структур у діалоговому режимі, досить часто у реальному часі. При пасивній взаємодії її ініціатором виступає одна із сторін, а інша залишається пасивним суб'єктом процесу.

За характером зв'язків в екології місцевого самоврядування можна визначити формальну та неформальну взаємодію. Неформальна взаємодія неоформлена документально, що дозволяє поєднати простоту, низьку вартість та, разом з тим, високу ступінь результативності. Формальні зв'язки представляють собою офіційно оформлену взаємодію представників різних видів публічної влади, у багатьох випадках опосередковану створенням міждержавних структур.

У залежності від об'єкту можна виділити такі взаємодії:

- інформаційна (об'єкт – інформація);
- міжфункціональна (об'єкт – повноваження);
- програмна (об'єкт – програма);
- міжгалузєва (об'єкт – галузь публічного управління);
- документарна (об'єкт – документи);
- кадрова (об'єкт – кадри).

За простором дії доцільно виділити міжнародну, загальнонаціональну, регіональну, місцеву, локальну взаємодію.

Міжнародний (у т.ч. транскордонний) механізми взаємодії, пов'язаний насамперед із зміцненням зовнішніх зв'язків місцевого самоврядування України у цілому або окремих територіальних громад з міжнародними інститутами [Див., напр.: 240] або з зарубіжними громадами (побратимами, дружніми, партнерами) [Див., напр. 267]. Загальнонаціональний механізм пов'язаний,

насамперед, із взаємодією з центральними органами державної влади [334, с. 124] або створенням загальнодержавних асоціацій органів місцевого самоврядування [133, с. 91 – 92]. Регіональними є механізми взаємодії, які реалізуються за межами окремих територіальних громад в межах регіону, у тому числі з органами державної влади [289] та через органи спільної компетенції територіальних громад [13], регіональні асоціації органів місцевого самоврядування тощо. Місцеві стосуються, насамперед, взаємодії територіальної громади та відповідних органів в межах міжмуніципального партнерства [204, с. 112 – 113]. Локальні відбуваються в межах самої територіальної громади, наприклад, при взаємодії органів місцевого самоврядування з органами самоорганізації населення [188, с. 706].

Пропонується також ще два досить простих види взаємодії: за регулярністю здійснення (регулярне та разове), а також за строками довготермінові (понад 5 років), середньо термінові (до 5 років) та ситуативні механізми (оперативне реагування на певну дію або подію).

Екологічна сфера функціонування місцевого самоврядування включає до себе також політичні відносини, які можуть набувати різного змісту – позиція, співробітництво, компроміс, конкуренція, консолідація, конфлікт, боротьба.

Під політичною позицією зазвичай розуміють відносно стійку сукупність взаємодій та взаємозв'язків суб'єктів владарювання, що формує спосіб їх спільної діяльності. Ця форма політичних відносин відбиває політичний інтерес місцевого самоврядування в цілому або політичний інтерес конкретної територіальної громади при їх взаємовідносинах з іншими політичними суб'єктами, насамперед державою. Політична позиція знаходить своє виявлення у різних політичних цілях і настановах, ціннісних орієнтаціях, ідеалах, фіксується у політичних програмах. Якщо проаналізувати тексти численних документів, прийнятих органами місцевого самоврядування та їх асоціаціями [Див., напр.: 98], а також на рівні органів державної влади [Див., напр.: 320], які відбивають позицію двох видів публічного управління щодо місцевого розвитку, то можна побачити відмінності у позиції місцевого самоврядування та держави відносно глибини та темпів децентралізації, механізмів проведення реформи місцевого самоврядування тощо.

У розвитку екологічного середовища місцевого самоврядування політична позиція призводить до появи такої форми взаємодії між муніципальною та іншими видами публічної влади, як співробітництво. Політичне співробітництво є такою формою відносин, що відбиває спільні дії суб'єктів політики, які не суперечать цілям кожного з них. Процес політичного співробітництва запобігає порушенню політичної стабільності, появі антисистемних сил. Яскраві приклади політичного співробітництва між місцевим самоврядуванням та державною владою дає конституційний процес 2014-2015 рр. З метою скорішого прийняття нової редакції Конституції України Президент України та органи місцевого самоврядування налагодили успішне співробітництво у цьому питанні, у тому числі через Конституційну комісію, до складу якої увійшли представники муніципальної спільноти [197].

Політичне співробітництво може здійснюватись як політичний компроміс і конкуренція. Політичний компроміс є такою формою відносин у системі публічної влади, за якої розв'язання конфлікту та досягнення на цій основі згоди відбувається шляхом взаємних поступок сторін. Компроміс найбільш наближений до сучасного розуміння концепту «врядування» (*governance*) [Див., напр.: 362]. Як уявляється, реформа децентралізації, що впроваджується в Україні починаючи з 2014 р., є проявом компромісних засад у побудові самої моделі публічної влади в Україні.

Співробітництво набуває не лише вигляду компромісу, але й конкуренції у процесі здійснення публічного управління. Конкуренція є такою формою відносин між місцевим самоврядуванням та його оточенням, що має вираз у змаганні щодо права розпоряджатися частиною суспільних ресурсів або прийняття рішень. Останні роки дали чимало прикладів конкурентних відносин між органами місцевого самоврядування та державної влади щодо можливості здійснювати владно-управлінські функції в певних сферах публічного управління або відносно деяких адміністративних послуг.

Політичний компроміс і політична конкуренція пов'язані з узгодженням, близькістю завдань і цілей. Цьому ж підпорядкована така форма розвитку екології місцевого самоврядування, як політична консолідація. Політична консолідація це така форма відносин, що виражає об'єднання суб'єктів владарювання з метою досягнення загальних цілей на основі спільних принципів.

Прикладом може бути консолідація значної кількості місцевих громад в особі їх представників щодо підтримки деяких політичних рішень органів державної влади в бурхливий період розвитку української державності у 2014-2015 рр. [238].

Як згадувалось раніше, у процесі становлення місцевого самоврядування в Україні нерідко траплялися політичні конфлікти з державною владою. Політичний конфлікт є такою формою відносин в екологічній мережі місцевого самоврядування, для якої є характерним зіткнення інтересів двох інституцій, дії яких спрямовані на досягнення несумісних цілей [20]. Практика розвитку і розв'язання політичних конфліктів останніх років показує, що кожна конфліктна сторона намагалася досягти капітуляції своїх опонентів. Проте існують і більш оптимальні форми розв'язання такого роду конфліктів. Для цього необхідно, щоб усі учасники визнавали права й інтереси супротивника, а не зосереджували увагу лише на власних вигодах [324]. Політичний конфлікт, звичайно, необхідно відрізнити від проблемної ситуації. Для конфлікту завжди характерною є несумісність інтересів або цілей, тоді як проблемна ситуація пов'язана з технологією розв'язання управлінських завдань, складностей у політичному житті [153].

Нарешті, однією з форм політичних відносин в екологічній мережі місцевого самоврядування може стати політична боротьба, яка характеризується настановою на досягнення міцних позицій у системі владарювання шляхом реалізації своєї політичної волі. Об'єктом політичної боротьби є влада, процес владарювання, вся система врядування. Це найбільш небезпечна форма взаємодії, адже наслідком протистояння та боротьби по лінії «центр – периферія» може стати розпад держави. Від цієї небезпеки, на жаль, незастрахована й Україна, про що свідчать трагічні події на Сході та Півдні України й які, окрім зовнішнього чинника, мали коріння у внутрішніх процесах самої України.

Найбільшого поширення у вітчизняній літературі при з'ясуванні екологічного механізму функціонування місцевого самоврядування набула диференціація взаємовідносин залежності від змісту організаційних зв'язків – субординаційні, координаційні, реординаційні (рис. 1.5).

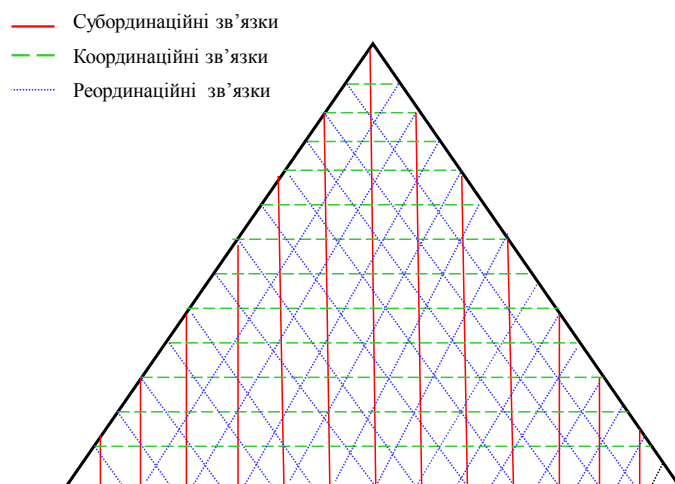


Рис. 1.5. Види взаємодій в екологічному середовищі місцевого самоврядування.

Субординація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких вплив здійснюється одним органом публічної влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органу публічної влади (керованого об'єкта) і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається діяльністю однієї із сторін відносин [76, с. 407 – 408]. До ознак субординації належить:

- нерівноправний характер взаємовідносин (залежність);
- ієрархічний характер взаємовідносин (централізація);
- підпорядкування (підлеглисть) однієї сторони взаємовідносин іншій;
- прямий владний вплив однієї сторони взаємовідносин щодо іншої;
- виключення конкуренції у взаємовідносинах.

Субординаційний, як й інші механізми екології місцевого самоврядування реалізується через певні методи. Як зазначає Є. Сергієнко, під методами взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування розуміються «практичні способи та певні прийоми, які свідомо застосовуються: 1) для здійснення впливу на діяльність іншого суб'єкта (суб'єктів) місцевого самоврядування з урахуванням зворотної реакції (відгуку); 2) для залучення до спільної діяльності з вирішення питань місцевого значення [296, с. 284]». Субординаційному механізму відповідають наступні методи:

- підзвітність однієї сторони перед іншою;

- підконтрольність та відповідальність однієї сторони взаємовідносин перед іншою;
- прямі вказівки (доручення) однієї сторони іншій;
- затвердження рішень однією стороною взаємовідносин іншої;
- скасування рішення однієї сторони взаємовідносин іншою;
- методичне забезпечення однією стороною взаємовідносин іншої;
- погодження рішень однією стороною взаємовідносин з іншою;
- надання рекомендацій однією стороною взаємовідносин іншої;
- надання роз'яснень однією стороною взаємовідносин іншій;
- застосовування заохочення однієї сторони щодо іншої.

Вертикальні (субординаційні) зв'язки є достатньо слабкими при зовнішній взаємодії місцевого самоврядування з іншими публічними інститутами, проте вони досить міцно представлені у самій системі місцевого самоврядування. Реформа децентралізації, що реалізується в Україні, має на меті, у тому числі, остаточно позбавитись «радянських рудиментів субординації» у взаєминах між інститутом державної влади та місцевого самоврядування.

З іншого боку, координація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких органи публічної влади виступають як рівноправні сторони і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається через узгодження. Ознаками координації є:

- рівноправний характер взаємовідносин (незалежність);
- невідчужуваність однієї сторони взаємовідносин іншій;
- конкуренція у взаємовідносинах
- організаційна відокремленість однієї сторони від іншої;
- самостійність суб'єктів взаємодії в межах власних повноважень;
- взаємна зацікавленість у відносинах [75, с. 19].

Існує велика кількість різновидів методів координації в екології місцевого самоврядування, зокрема: створення координаційних (дорадчих, консультативних) органів; проведення спільних нарад; узгодження документів; обмін інформацією; проведення спільних заходів; укладання угод; прийняття спільних рішень; проведення спільного навчання; взаємне консультування тощо.

Реординаційні (від лат. reordination – перепідпорядкування) взаємодії в екології місцевого самоврядування зустрічаються досить

часто, але у вітчизняній теорії публічного (читай державного) управління, яка вимушена була досліджувати здебільше вертикально інтегровані системи, що домінували у вітчизняній моделі врядування, ці зв'язки залишаються ще слабо вивченими. Хоча, з іншого боку, на наш погляд, закінчений вигляд система врядування набуває завдяки потужним реординаційним (діагональним) зв'язкам.

Під реординаційною взаємодією розуміється такий спосіб впливу одного суб'єкта на інший, при якому здійснюється утворюється взаємна залежність між інститутами публічної влади [157, с. 92].

Ознаками реординації, насамперед, є зворотній зв'язок, взаємозалежність, взаємна відповідальність сторін одна перед одною, непрямий вплив сторін одна на одну. Реординація є постійним супутником не лише координації, але і субординації, фактично сполучаючи дві форми взаємовідносин. Реординаційна форма має прояв у:

- делегуванні повноважень;
- контрольних функціях при відсутності можливості застосування санкцій;
- внесення клопотань та пропозицій з обов'язком вчасно відреагувати.

Кожному із різновидів механізмів екології місцевого самоврядування відповідають специфічні інструменти, технології, засоби забезпечення. Зокрема, за І. Ісаєнко, для координаційній взаємодії характерні як традиційні інструменти, так й ті, що засновані на сучасних інформаційних та комунікаційних технологіях (рис. 1.6.).

Окрім того, варто відмітити, що все більшого поширення сьогодні набувають, в процесі вивчення та удосконалення системи публічного управління, випадки застосування інструментів бенчмаркінгу (систематичного пошуку і впровадження найкращих практик, що приведуть організацію до досконалішої форми), зокрема і з діяльності бізнес-структур. Так, наприклад, вивчення *моделі* горизонтального узгодження економічних інтересів в структурах кластерного типу, може стати доцільним досвідом для органів публічного управління.

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме взаємодія органів публічної влади та громадськості сприяє більшій ефективності державного управління, відкритості та прозорості

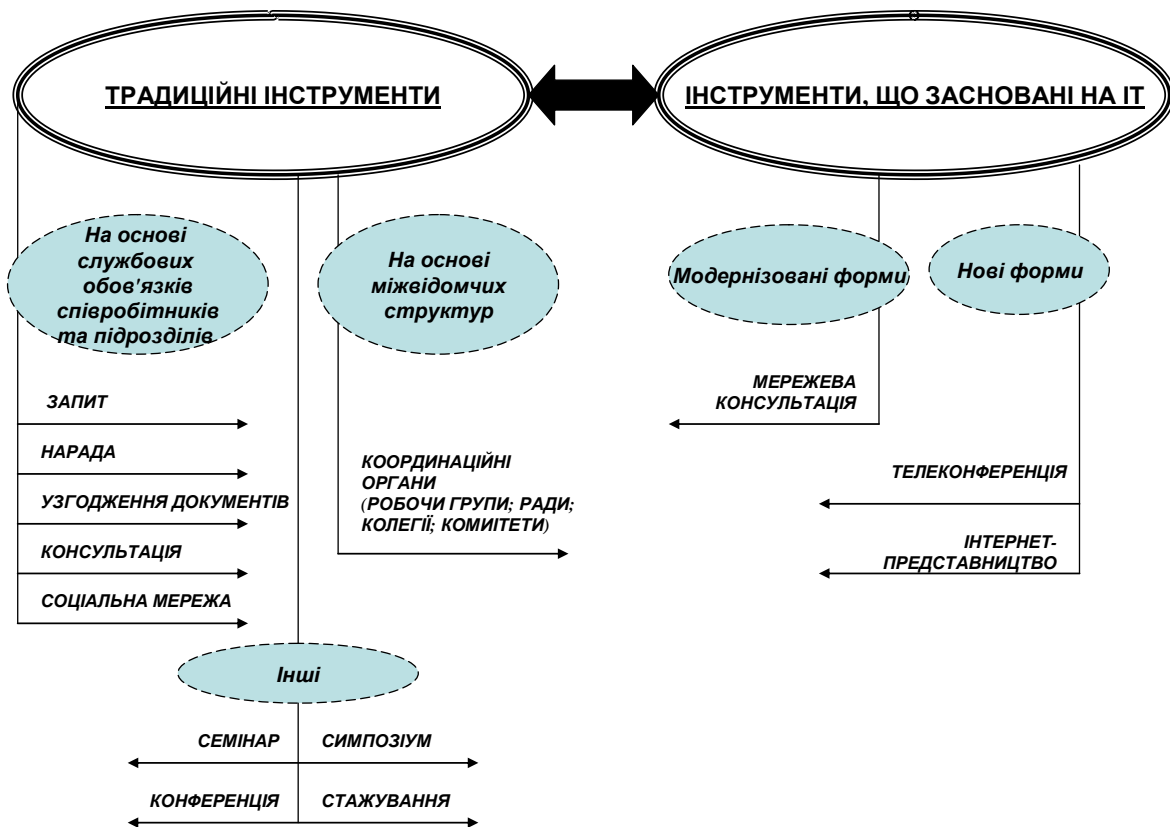


Рис.1.6. Інструменти координаційної взаємодії [104, с. 11].

діяльності органів публічної влади, підвищує рівень довіри громадян до влади.

Тільки добре поінформована про діяльність влади громадськість здатна запобігати зловживанням владою, виявляти її некомпетентність. Досягти цього можливо шляхом реалізації принципу свободи інформації, який обумовлює запровадження громадських перевірок і аналітичних заходів з метою спостереження та контролю за діяльністю влади, а також заохочення громадян брати участь у прийнятті державно управлінських рішень.

Так, Сполучені Штати Америки стали однією з перших країн, яка на законодавчому рівні закріпила обов'язок органів публічної влади інформувати громадськість про організацію своєї повсякденної діяльності відповідно до Акта про свободу інформації 1967 року. До найефективніших механізмів захисту права громадян отримувати доступ до державної інформації належить право на звернення до суду, в разі порушень, у випадку необґрунтованої відмови у наданні інформації.

В Сполучених Штатах обов'язок проведення обговорень проектів регуляторних актів закріплений на законодавчому рівні в Законі про адміністративну процедуру [372], який, проте, залишає на розсуд органів публічної влади визначитись з формами спілкування з громадськістю. Як правило, надається визначений час для надсилання коментарів на проекти рішень.

Потенційно корисним засобом розширення участі громадян у процесі впливу на формування політики є електронні петиції (e-петиції). Для застосування такого засобу використовується Інтернет. Це надає змогу громадськості та зацікавленим групам ініціювати колективне звернення з підписами, та направити його до відповідних органів влади. Окрім того, для заохочення приватного сектору до комерційного використання інформації, що знаходиться у володінні органів влади, прийнято Закон «Про скорочення паперової роботи» [375], та Закон «Про відкритість Уряду». У бюлетені Federal Register, який видається з 1934 року, друкуються правила, проекти правил та повідомлення, які видаються органами публічної влади.

Важливим пунктом реалізації відкритого урядування стало підписання «Меморандуму щодо прозорості і відкритого урядування», зокрема, відкриття публічних даних. Портал містить інструменти для інтерактивної взаємодії, що дозволяють відвідувачам ставити запитання он-лайн, повідомляти про проблеми із користуванням порталом, надсилати свої коментарі та пропозиції, запити на набори даних, спілкуватись на тематичному форумі. Використання інструментів візуалізації надають змогу зробити складні публічні дані зрозумілішими для громадян.

Стратегічними цілями забезпечення е-врядування та адміністративних реформ Франції були визначені: зробити життя громадян, бізнес-структур легшим, надаючи увесь пакет послуг, доступних кожному в будь-який час; підвищення рівня довіри; забезпечення прозорості та гарантування безпеки й конфіденційності; використовувати безпечні системи ідентифікації користувача та можливість громадян управляти й контролювати надані органам публічної влади особисті дані; сприяння модернізації публічного адміністрування через покращення роботи державних службовців, організація державної служби та допомога у фінансуванні [374].

Для покращення нормативно-правового регулювання у сфері електронної комерції прийнято Закон «Про конфіденційність електронної економіки»] та Закон «Про державні закупівлі електронних комунікацій». Перший з них встановлює правову основу розвитку послуг електронної комерції у Франції, а другий – передбачає широке використання нематеріальних державних закупівель для підвищення ефективності поточних процедур (зменшення рівня затримок при прийомі документів, додатків і пропозицій, електронний доступ до документів консультативно-інформаційного характеру, можливість передачі резервних копій документів) [373].

Так, зусилля всіх органів публічної влади зосереджені на модернізації державної служби і формуванні спеціалізованих веб-структур, призначених для надання соціальних он-лайн послуг і розвитку інформаційної взаємодії з громадянами й підприємствами. У країні введено в дію 4,2 тисячі державних сайтів загальнонаціонального, регіонального та місцевого значення.

Отже, електронний уряд Франції побудований за принципом управління взаємодії з клієнтами, розвивається прискореними темпами. Державні портали стають усе більш популярними, однак розкриття їх потенціалу стримується через недостатню координацію між відомствами. У перспективі розбудови Франції першочергового значення набувають питання забезпечення цифрового національного суверенітету, максимально повного відкриття публічних даних, захист прав інтернет - користувачів.

Канада – країна, що має одну з найбільш ефективних моделей публічного управління. До її незаперечних переваг належать високий ступінь прозорості, який досягається через відкритість інформації та її загальнодоступність завдяки постійно оновлюваним ресурсам мережі Інтернет; щорічну звітність усіх підрозділів державної служби про свою діяльність та фінансові витрати; постійне вдосконалення системи публічного управління, ефективна та обов'язкова система постійного підвищення кваліфікації державних службовців усіх рівнів та високий рівень соціальних гарантій, який підтримує престиж органів публічної влади.

Прийнятий Закон «Про доступ до інформації» [371], надає право приватним особам мати доступ до певних видів інформації органів публічної влади. Разом з тим, у 90-х роках у країні було оголошено

про початок роботи уряду, орієнтованого на послуги. «Проект надання послуг органами публічної влади за допомогою інформаційних технологій» 1994 року одержав умовну міжнародну назву «e-government». На часі в рамках проведених робіт з реалізації проекту органи публічної влади працюють і безпосередньо взаємодіють з населенням за допомогою найпотужнішого інформаційного порталу, що об'єднує до 500 інтернет-сайтів.

У Канаді проект надання послуг органами публічної влади за допомогою інформаційних технологій» 1994 року одержав умовну міжнародну назву «e-government». На часі в рамках проведених робіт з реалізації проекту органи публічної влади працюють і безпосередньо взаємодіють з населенням за допомогою найпотужнішого інформаційного порталу, що об'єднує до 500 інтернет-сайтів.

Позитивним є досвід від використання громадсько-інформаційного он-лайн порталу Smart Sudbury (Розумний Садбері), що функціонує з 2005 року та створює додаткові зручності для жителів і підприємств в отриманні адміністративних послуг. Завдяки Government On-Line приватні підприємства та міжнародні клієнти мають змогу постійно користуватися послугами в режимі он-лайн.

Головним підходом органів публічної влади став аналіз результатів громадських опитувань, тобто підхід «Громадяни перш за все» («Citizens First») у випадку з громадянами та «Піклування про Бізнес» («Taking Care of Business»), коли йдеться про бізнес-середовище. Таким чином, стає можливим вимірювання очікувань клієнтів, визначити їх пріоритетів, з метою відображення реального проценту задоволення послугами органів публічної влади.

У Канаді досить поширеною стає участь громадян у виборчих кампаніях у системі он-лайн, яка передбачає, крім традиційних, чотири нові форми, зокрема маркетинг партійної політики і кандидатів; обмін інформацією і думками між виборцями; участь в обговоренні матеріалів друкованих та он - лайнових ЗМІ; участь у формуванні нового, більш відкритого стилю політики.

На часі у Кореї для зручного та швидкого пошуку необхідної інформації чи отримання певної електронної послуги створено веб - портал Korea E-government, що інтегрував у собі всю необхідну для громадянина інформацію про органи публічної влади, які до цього

були розміщені на сайтах різних установ. На порталі створено єдиний «сервісний стіл», у межах якого можна отримати необхідну електронну державну послугу. Портал є інтерактивним і має три основних розділи які включають послуги «Для громадян», «Для бізнесу», «Для державних службовців». Он-лайн «Сервісний стіл» представляє докладні процедури одержання більш ніж 4000 державних і адміністративних послуг. Для зручності користувачів всі послуги диференційовано на 12 категорій, що включають особисті потреби і побут, нерухомість, автомобілі і транспорт, податки та економіку, подорожі та еміграції, оборону Південної і Північної Кореї, освіту та зайнятість, соціальне забезпечення і охорону здоров'я, мистецтво і культуру, відпочинок та спорт, навколишнє природне середовище.

У Великобританії одним із головних зобов'язань, що містить ухвалений у 2013 року урядом План дій із реалізації Хартії відкритих даних, є створення Національної інформаційної інфраструктури урядових даних. Метою її створення є спрощення доступу до найважливіших державних даних, відкриття яких матиме значний економічний і соціальний вплив.

Палатою громад запроваджено спеціальний конституційно-правовий механізм контролю за законодавцями — парламентський реєстр фінансових інтересів депутатів. Усі фінансові інтереси, що можуть вплинути на поведінку депутата під час законотворчої роботи, мають бути задекларовані в зазначеному реєстрі, якщо ці інтереси перевищують 1% від заробітної плати депутата.

Водночас із консультуванням у країні проводяться громадянські саміти і громадські журі. Відтак для підвищення прозорості уряду, створено Інтернет-платформу «Have your say» («Висловіть свою думку», яка забезпечує виконання принципу англійського уряду – усім змінам у політиці мають передувати публічні консультації.).

Міністерством юстиції Великобританії у 2008 році опубліковано «Національну правову базу підвищення громадської участі», де були враховані пропозиції Зеленої книги з питань управління Британією щодо конституційного оновлення. Документ визначає основні напрямки публічного управління, які в обов'язковому порядку мають обговорюватися й розроблятися спільно з громадянами. Отже, основною метою взаємодії громадськості та органів публічної влади є

задоволення потреб громадян та їх участь в діяльності органів публічної влади.

Система взаємозв'язку органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства є процесом консолідації суспільства, який динамічно розвивається. На шляху до такої взаємодії існує безліч невирішених проблем та бюрократичних бар'єрів. Використання об'єктивних і суб'єктивних факторів взаємодії органів публічної влади і громадськості має сприяти подальшому вдосконаленню партнерських відносин між суб'єктами через створення гнучкої системи управління, визначення нових форм взаємодії, створення умов для подальшого розвитку інститутів громадянського суспільства, зміцнення гарантій реалізації громадянами права на участь в державному управлінні.

РОЗДІЛ 2.

СИСТЕМА ГОРИЗОНТАЛЬНИХ ЗВ'ЯЗКІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

2.1. Досвід забезпечення горизонтальної взаємодії органів публічної держав-членів Європейського Союзу

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту в діяльність владних інститутів, вимагає підвищення результативності їх функціонування та якості послуг, що надаються населенню. Вирішення цих завдань потребує значного поліпшення організації роботи органів публічної влади, зумовлює зростання вимог до рівня професійної підготовки управлінської еліти.

Інформаційними і корисними для України є досвід держав-членів Європейського Союзу, які здійснили удосконалення діяльності органів публічної влади в бік побудови демократичної державно-політичної системи й намагаються наблизитись до загальноєвропейських стандартів. І хоча такий процес у більшості цих держав ще досить далекий від свого завершення, накопичений ними досвід щодо децентралізації державного управління, регіоналізму й місцевого самоврядування має велику практичну цінність для України, дає можливість простежити динаміку демократичних перетворень і визначити особливості вдосконалення діяльності органів публічної влади в різних країнах.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Так, Закон *Італійської Республіки* про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 році, спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно зі вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тисяч жителів, провінції – не менше 200 тисяч жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [8, с. 123].

Відповідні реформи територіального устрою проводились у 1980-1990 рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема в *Бельгії* у 1975 році за ініціативи міністерства внутрішніх справ число муніципалітетів з 2 359 було скорочено до 596.

Наприкінці 80-х років у країні функціонувало лише 589 муніципалітетів. Така їх чисельність збереглася і до сьогоднішнього дня.

Швеція, як і ряд інших країн, не уникнула необхідності проведення реорганізації місцевого управління, зумовленої потребою перегляду кількості та розмірів територіальних одиниць. Річ у тім, що до середини 1940-х років у Швеції існувало більше 2000 комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу власних завдань. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. В результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів — тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [1, с. 67].

В інших державах Європи впродовж 1952-1992 років загальна чисельність муніципалітетів також скоротилась: у Данії – на 80%, Великій Британії – 76%, Німеччині – 67%, Австрії – 42%, Норвегії – 41%, Нідерландах – на 6%.

Важливе практичне значення для України має аналіз досвіду удосконалення державних органів Угорщини. Перехід від колишньої

радянської системи до системи місцевого самоврядування, від командної економіки до ринкової став основним рушієм політичної децентралізації і плюралізму в Угорщині. Реформа державного управління є важливою частиною загальної системної трансформації політичної структури і найбільш нагальним етапом змін, які відбулися в країні з кінця 1980-х років.

Нова система місцевої демократії Угорщини була створена на двох базових принципах. Перший — урахування угорської традиції, яка склалася історично і була зафіксована у відповідних юридичних документах до встановлення у країні радянської влади. Другий принцип — повна відповідність Європейській Хартії про місцеве самоврядування. У конституції і законах про місцеве самоврядування за місцевими общинами, навіть найменшими (понад 54 % з них налічують менше однієї тисячі мешканців), визнається право на самоврядування при вирішенні місцевих проблем (таким чином кількість місцевих одиниць збільшилася з 1500 до 3146, кожна з яких обирає своїх представників до місцевих законодавчих і виконавчих (мери) органів.

У результаті проведення цих реформ територія Угорщини була поділена на регіональному рівні на 19 округів (медьє), на місцевому — на міста, селища й общини, і столицю, яка поділена на райони, а органи самоврядування створені на кожному з цих рівнів. Місцеві державні управлінські одиниці, як і інші органи держави, створені на основі даного територіального поділу з урахуванням особливостей поставлених перед ними завдань. Основні інституційні зміни в системі виконавчої влади були введені з прийняттям у жовтні 1989 року нової Конституції Республіки Угорщина, згідно з якою уряд Угорщини на чолі з прем'єр міністром є вищим органом виконавчої влади, що формується парламентським шляхом.

Тобто, державне управління Угорщини складається з двох основних структур: бюрократичної і демократичної. Перша включає центральні урядові органи та їх представників на місцевому і регіональному рівнях, які підпорядковані державній адміністрації. Друга структура – система органів місцевого самоврядування, створена на принципах децентралізації і автономності.

У деяких країнах орм були сформульовані, прийняті і реалізовані політичними елітами і державними службами. У інших країнах, хоча принципова основа публічної влади і розроблялася політичною

елітою і центральними державними органами, багато заходів проводилися від низу до верху шляхом експериментів і різноманітних нововведень.

Найбільш радикальні структурні зміни публічної влади проведені в країнах англосакської правової сім'ї. Створена трирівнева система центрального управління: міністерства – відомства – децентралізовані структури. Міністерствам відведені функції стратегічного управління у відповідній сфері. Відомства, що укладають з міністерствами договори, покликані організувати виконання конкретних програм. Децентралізовані структури, які можуть бути як державними, так і приватними установами, безпосередньо надають громадянам і юридичним особам публічні послуги. Таким чином, переглянувши міністерську систему, англосакські країни відмовилися від класичних централізованих вертикалей бюрократичного типу.

Нині загальновизнано, що адміністративні традиції в цих країнах сприяють формуванню гнучкіших і результативніших форм управління. Проте в усіх країнах ЄС формується система взаємної співпраці централізованих і децентралізованих, державних і приватних установ, перерозподіляються їх ролі у рамках єдиної системи державного управління.

У країнах ЄС до кінця ХХ століття змінився підхід до розуміння публічної влади. Реформування виконавчої гілки влади визнане одним з найважливіших, здійснюване з метою модернізації всіх сутнісних і змістовних компонентів державного управління. Коригування структури, функцій і кадрів державного управління проводиться постійно у багатьох країнах.

Реформування системи організації публічної влади в Польщі передбачало децентралізацію повноважень, відповідальності та засобів публічної адміністрації. Згідно зі ст. 15 Конституції Республіки Польща територіальний устрій держави «забезпечує децентралізацію публічної влади», а ст. 16 гарантує участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади, причому суттєву частину публічних завдань, що належать йому, самоврядування виконує від власного імені і під власну відповідальність.

Реформування влади на місцях відбувалося у два етапи. Перший крок на шляху реформування цієї системи – це прийняття закону «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р., яким

запроваджувалася незалежна базова одиниця територіального самоврядування – гміна. Другий етап реформи пов'язаний з прийняттям 5 червня 1998 р. законів «Про повітове самоврядування», «Про самоврядування воєводств», «Про урядову адміністрацію в воєводстві». У результаті адміністративної реформи 1999 р. найбільшими територіальними утвореннями в Польщі стали 16 воєводств, на рівні яких діють як органи самоврядування, так і державні адміністрації. Реформа обумовила докорінну зміну повноважень воєводи.

Сферу компетенції та засади функціонування воєводи, порядок його призначення і звільнення, а також організацію діяльності у воєводстві органів виконавчої влади прямого і подвійного підпорядкування визначив закон «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р., основні положення якого збереглися в новому законі Республіки Польща «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві», прийнятому 23 січня 2009 р. Відповідно до ст. 2 закону завдання урядової адміністрації у воєводстві виконують воєводи, органи урядової адміністрації прямого і подвійного підпорядкування, органи територіального самоврядування, староста повіту, інші суб'єкти, якщо завдання урядової адміністрації, які виконуються через них, випливають з окремих законів або з досягнутої домовленості [118, с. 51].

Воєвода є представником Ради міністрів у воєводстві, керівником органів урядової адміністрації подвійного підпорядкування та органом урядової адміністрації у воєводстві, до повноважень якого належать усі питання не віднесені законодавством до компетенції інших органів, органом нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування з позиції законності, представником державного скарбу. Як представник Ради міністрів він відповідає за реалізацію урядової політики на теренах воєводства, зокрема:

- пристосовує до місцевих умов загальні цілі політики уряду, координує і контролює виконання завдань, що випливають із них;
- забезпечує взаємодію всіх організаційних ланок урядової адміністрації та самоврядування у воєводстві і керує їх діяльністю у сфері запобігання загрози життю, здоров'ю або майну чи загрозам середовищу, безпеці держави і підтриманню громадського порядку,

охорони громадянських прав, запобігання надзвичайним ситуаціям і усунення їх наслідків на засадах, що окреслені в законах;

- оцінює стан протиповіневого забезпечення воєводства, опрацьовує операційний план охорони проти повеней, а також оголошує і припиняє протиповіневу готовність і тривогу;

- виконує і координує завдання у сфері оборони і безпеки держави, а також кризові розпорядження, що випливають з окремих законів;

- подає Раді міністрів через міністра, відповідального за справи публічної адміністрації, проекти урядових документів щодо справ воєводства;

- виконує інші завдання, передбачені законами або поставлені Радою Міністрів чи головою уряду.

Воєвода представляє Раду міністрів на державних урочистостях і під час офіційних візитів у воєводство представників зарубіжних держав та співпрацює з органами інших держав або міжнародними урядовими та позаурядовим на засадах, визначених міністром закордонних справ.

Отже, досвід системи публічної влади в Польщі у процесі приєднання до Європейського Союзу має важливе значення для України, він показує необхідність чіткого визначення ключових засад організації виконавчої влади на основі належного розмежування функцій її основних носіїв, серйозного перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних і громадських послуг безпосередньо до їх споживачів. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність зміни статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, перерозподіл повноважень між місцевим самоврядуванням і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності.

Реформи органів публічної влади у Франції ставила за мету підвищення повноважень вищих посадових осіб виконавчої влади над розробкою й реалізацією державної політики з пізнішим наголосом на децентралізації. Вони стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального

рівня. Хоча ці реформи формально були схвалені у 1982 році за правління соціалістів, вони були впроваджені протягом довшого періоду часу. Було ухвалено понад 40 законів і 300 декретів, пов'язаних з організацією та повноваженнями органів місцевого самоврядування. Було запроваджено трирівневу структуру субнаціональної влади, що включає 36500 комун, 96 департаментів і 22 регіони. Кожен рівень є незалежним від інших рівнів, має виборні ради і ширші можливості субнаціональної автономії. Водночас, префекти втратили велику частку своїх виконавчих і регулюючих повноважень і стали радше перевіряючими «впровадження рішень». Це, звісно, наділило більшою владою місцевих політиків. У нових умовах на регіональний рівень було передано значні державні повноваження з планування економічного розвитку [37 ,с.38].

У скороченому викладі, реформа органів публічної влади у Франції полягала в:

- ліквідації адміністративної та фінансової залежності, тобто усунення «апріорного» на користь «апостеріорного контролю»;
- передачі виборної влади від регіональних та департаментських префектів головам виборних рад;
- трансформації регіонів у повновправні місцеві органи влади, що обираються на загальних виборах.

У процесі діяльності органів публічної влади основний механізм міжурядового управління було переорієнтовано з контролю на укладення низки планувальних контрактів між міністерствами та регіональними органами влади. Ці контракти є новою формою міжурядового управління, що займає місце між централізованим плануванням і традиційним регіональним плануванням. Така форма мобілізує місцеві можливості і зберігає до деякої міри централізований міжвідомчий контроль. В результаті запровадження контрактної системи субнаціональна автономія була розширена.

Діяльність публічної влади у Франції були спрямовані на модернізацію, а певним поштовхом до них був рух нового державного управління у Великій Британії. Основні компоненти цього руху мали ряд переваг.

По-перше, бюджетна реформа дозволяє вдосконалити прийняття й реалізацію державної політики. Запровадження центрів відповідальності є спробою подолання роздрібненого фінансового

планування. Було запроваджено також сучасні методи бухгалтерського обліку.

По-друге, центри відповідальності призвели до більшої свободи управління з меншим регулюванням і наглядом з боку вищих за ієрархією відомств і офісу прем'єр-міністра.

По-третє, було вжито заходів для поліпшення якості державної служби, включно з більшою прозорістю, розширенням доступу до державних документів і запровадження посади уповноваженого з прав людини.

По-четверте, було докладено більших зусиль для розвитку структур і методів оцінки рішень на міністерському рівні, серед них започатковано декілька міжміністерських проектів. Попри контрольно-наглядний характер оцінки, вона покладалася виключно на виконавчі органи, тому що, на думку членів французького парламенту, законодавчі і виконавчі функції не повинні змішуватись.

По-п'яте, приватизація відбувалася шляхом створення декількох державних підприємств, в яких держава є основним акціонером.

Шосте і останнє, структурна реформа включала розширення діяльності незалежних адміністративних органів, які здійснюють регулювання в різних галузях державної політики і переведення більшої кількості персоналу з головних відомств у Парижі до місцевих відділень для поліпшення якості обслуговування. За висновками спостерігачів, жодна з цих французьких реформ не була такою важливою як ті, що пов'язані з децентралізацією. Вони не містять також модифікації головної ролі держави, що втратила свій централізований характер.

Початок реформування системи організації публічної влади в Латвії пов'язується з 21 жовтнем 1998 року, коли був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальну реформу», який мав забезпечити створення адміністративних територій з місцевими і регіональними самоврядуванням, які були б здатні економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню. Закон передбачав проведення адміністративно-територіальної реформи до 30 листопада 2004 року в ході двох етапів: на I-му етапі (до 31 грудня 2003 року) передбачалось проведення об'єднання територіальних громад на добровільній основі; на II-му етапі планувалося визначити межі регіонів відповідальним Міністром.

Регіональне самоврядування представлене 26 районними радами, які здійснюють обмежене коло визначених законом власних повноважень (цивільна оборона, громадський транспорт, підвищення кваліфікації вчителів) та окремі повноваження, делеговані їм органами місцевого самоврядування. Тобто:

- по-перше, різке скорочення кількості місцевого самоврядування (приблизно в п'ять разів);
- по-друге, запровадження регіонального самоврядування на базі п'яти нових регіонів (натомість 26 районів);
- по-третє, перерозподіл відповідальності та матеріально-фінансових ресурсів між загальнодержавним, регіональним та місцевим рівнями управління на користь останнього.

Вирішувати ці завдання передбачається у відповідності з розробленою Кабінетом Міністрів «дорожньою картою», що передбачає три основних етапи реформ:

I етап – консультації Уряду з самоврядуванням, розробка проекту нового адміністративно-територіального поділу та його затвердження Кабінетом Міністрів.

II етап – добровільне об'єднання місцевого самоврядування в рамках розробленого Кабінетом Міністрів проекту.

III етап – затвердження Кабінетом Міністрів нового адміністративно-територіального поділу з урахуванням результату добровільного об'єднання місцевого самоврядування [59, с. 121].

Таким чином «дорожня карта реформ» свідчить про намір здійснювати їх знизу та на добровільній основі – спочатку об'єднуються громади, а вже згодом встановлюється новий адміністративно-територіальний поділ та проводяться вибори органів місцевого самоврядування об'єднаних громад. Важливою особливістю реформ в Латвії є наявність механізму фінансового стимулювання процесу об'єднання органів влади з боку держави, який передбачає такі важливі елементи:

1. Кожній волості, було надано дотацію з державного бюджету у розмірі по 100 тис. лат для підтримки розвитку інфраструктури об'єднаного самоврядування.

2. Кожному об'єднаному самоврядуванню було надана одноразова державна дотація у розмірі 1 – 5 % загального річного бюджету місцевого самоврядування.

3. Кошти, необхідні для розробки проекту об'єднання місцевих самоврядувань, виділяються з державного бюджету.

Нині в країнах ЄС вже визначилися основні умови ефективності діяльності органів публічної влади:

- комплексний характер, що враховує складність і взаємозв'язану різних ланок і рівнів управління;
- передача багатьох управлінських функцій децентралізованим установам, які більш ефективно працюють з конкретними клієнтами на правах агента, надаючи публічні послуги;
- перерозподіл управлінських функцій з урахуванням необхідності виділення рівня стратегічного керівництва галуззю або сферою управління.

Звичайно, ці положення характеризують сучасний рівень розвитку країн і застосовані передусім до них. Але й іншим державам, які, подібно до України, вирішують складні, часом унікальні завдання вдосконалення свого державного апарату, слід ураховувати їх досвід.

У державах-засновниках Європейського Союзу, а також тих його країнах-членах, що приєдналися до нього до початку ХХІ століття, децентралізована модель державного устрою та система місцевого самоврядування вже були випробувані на практиці. Натомість найбільш значущі реформи змушені були здійснювати нові члени ЄС, які відходили від радянської системи. Майже в усіх із них на конституційному рівні був відсутній чіткий розподіл між центральними органами державної влади та органами влади адміністративно-територіальних одиниць. Такий стан справ визначався вирішальною роллю вертикалі правлячих комуністичних партій, яка взагалі нівелювала будь-які ознаки місцевого самоврядування.

Отже, країни були змушені розв'язувати такі проблеми:

- чіткий розподіл сфер компетенції між органами влади держави та органами влади адміністративно-територіальними одиниць на різних рівнях;
- врегулювання проблем у сфері міжетнічних відносин, що могли спричинити прагнення окремих територій до виходу зі складу держави;
- створення фінансової основи місцевого самоврядування, яка б дозволила органам МСВ самостійно реалізовувати свої функції.

Особливо гострою ця проблема стала внаслідок значного економічного спаду, що зумовив дефіцит бюджетних коштів.

Отже, на початку 1990-х рр. у постсоціалістичних державах внаслідок дії зазначених економічних факторів відбувалися тенденції до згортання місцевого самоврядування, посилення централізації державного управління, насамперед за рахунок регіонального рівня.

На регіональному рівні місцеве самоврядування одразу після трансформації політичного режиму було запроваджене лише в Угорщині [14, с. 13 – 14], хоча й тут воно було суттєво обмежене. У Болгарії, Литві та Естонії регіональне самоврядування було ліквідоване, у Польщі функції регіональних представницьких органів були практично звужені до дорадчих. У Чехії був ліквідований регіональний рівень адміністративно-територіального поділу як такий, а сфера його компетенції поділена між центральною виконавчою владою та комунами. Найбільш централізованою тривалий час залишалася система управління у Словаччині, де найбільш істотні функції продовжували залишатися у сфері компетенції державної виконавчої влади [15]. Натомість протягом даного періоду активно розбудовувалося місцеве самоврядування на локальному рівні, тобто у територіальних громадах, закладалася нормативно-правова база їх бюджетної самостійності.

Законодавство низки постсоціалістичних країн початку 1990-х рр. припускало неоднозначне тлумачення розподілу сфер компетенції, що часто призводило до зниження ефективності управління в кризових ситуаціях. Так, наприклад, у Польщі наслідки паводку 1997 р. були важчими саме через законодавчу неузгодженість функцій влади, зокрема в галузі розвитку шляхів.

Проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування розв'язуються в державах-членах ЄС в такий спосіб.

Вирішення проблеми подвійного статусу державних адміністрацій.

Перш за все, законодавство європейських країн передбачає максимальне розведення сфер компетенції держави (і її виконавчої влади) з одного боку, та місцевого самоврядування – з іншого. Місцеві адміністрації, назви яких можуть варіюватися залежно від країни, мають повноваження переважно в межах тих питань, які

належать саме до сфери компетенції держави. Вони знаходяться у підпорядкуванні головного органу виконавчої влади (уряду) або міністерств (наприклад, Міністерства внутрішніх справ).

Навпаки, найчастіше суміщення функцій органу держави та виконавчого органу місцевого самоврядування в країнах ЄС характерне саме для органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції мер комуни є одночасно главою виконавчої гілки місцевого самоврядування та представником держави. Щоправда, як представництво центральної влади мерія забезпечує виконання переважно нотаріальних та облікових функцій. При цьому центральний уряд не може здійснювати прямого впливу на кадрові процеси в мерії.

Отже, на відміну від міста Києва, де міська державна адміністрація має подвійне підпорядкування, у французьких містах конфлікти виникають скоріше як виняток. В Угорщині уряд також може покласти на бургомістра (керівника місцевого самоврядування), секретаря або керівника апарату муніципального представницького органу функції глави адміністрації на місцевому (муніципальному) рівні. Глави районів (ландрати) у 3 федеральних землях Німеччини є одночасно керівниками місцевих адміністрацій, що представляють земельні уряди на місцевому рівні, та представницьких органів влади.

Вирішення проблеми делегованих повноважень.

Делегування повноважень відбувається, як правило, від державних адміністрацій до представницьких органів (а також між органами місцевого самоврядування), але не навпаки. Практика делегування повноважень (зокрема, пов'язаних із виконанням державних функцій) від державних адміністративних органів до органів місцевого самоврядування найбільш є поширеною у Естонії, Федеративній Республіці Німеччині, Литві, Чехії.

Розмежування державного управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу залежить від конкретного типу системи місцевого самоврядування.

У переважній більшості держав — членів Європейського Союзу місцеві адміністрації в межах компетенції держави виконують такі функції: контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування норм національного законодавства. Голови

відповідних органів наділені повноваженнями оскарження рішень органів місцевого самоврядування в судах. Пряме втручання у діяльність органів місцевого самоврядування не припускається. У деяких країнах адміністрації наділені в даній галузі апеляційними функціями – розглядають скарги громадян на дії органів місцевого самоврядування (Чеська Республіка),

Слід зауважити, що порядок контролю, відрегульований Європейською хартією місцевого самоврядування від 1985 року, а також Рекомендацією Ради Європи «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» від 1998 р. пропонує державам скоротити сферу адміністративного нагляду (зокрема, обмежити її законністю, а нагляд за доцільністю здійснювати в межах делегованих повноважень), утримуватися від прямого втручання в ухвалення рішень цими органами, а також використовувати в процесі вжиття санкцій інструменти прямої демократії .

Вирішення проблем кадрових конфліктів між представницькими органами та державними адміністраціями.

Оскільки адміністрація не виконує функцій виконавчого органу місцевого самоврядування та не отримує делегованих повноважень від представницьких органів, відсутній також інститут висловлення недовіри главі місцевої державної адміністрації з боку органу місцевого самоврядування.

У певних випадках глави держав або урядів можуть впливати на набуття повноважень посадовцями місцевого самоврядування. Так, у трьох федеральних землях ФРН (Баден-Вюртенберг, Рейнланд-Пфальц і Саар) призначення керівників виконавчої влади районів – ландратів – є спільною сферою компетенції земельних урядів та представницьких органів (районних зборів) [17, с. 134 – 136]. У Нідерландах мери міст формально призначаються Королевою за поданням муніципальної ради, але Королева зазвичай не відхиляє запропонованих кандидатур. Водночас територіальні державні адміністрації у деяких випадках можуть впливати хіба що на призначення окремих керівників місцевих служб (Польща).

Забезпечення реальної автономності місцевого самоврядування та матеріального забезпечення реалізації його повноважень.

Розв'язується через фінансову самостійність системи місцевого самоврядування, причому тут обсяг повноважень органів місцевого самоврядування залежить серед іншого від рівня бюджетного

фінансування на одного мешканця відповідної територіальної громади, зокрема:

- затвердження переліку місцевих податків, зборів, використовуюваного майна та певних видів діяльності, що є власними джерелами доходів місцевих бюджетів;
- прозора система трансфертів з державного бюджету, що базується на принципах об'єктивності та рівноправності і дозволяє усім громадянам отримувати порівняно високий рівень послуг;
- будь-яке делегування повноважень на нижчий рівень має забезпечуватися пропорційним переданням фінансових ресурсів для їх виконання.

Дані принципи були у 2005 р. кодифіковані у Рекомендації Ради Європи «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад» [20, с. 234 – 235].

У процесі удосконалення системи територіальної організації влади в Україні ключові завдання підвищення ефективності взаємодії місцевих органів державної влади та самоврядування, пріоритети та шляхи реалізації мають базуватись на таких принципах:

- уникнення ієрархічного підпорядкування органами місцевого самоврядування на різних рівнях;
- уникнення підпорядкування територіальних громад та населених пунктів (зокрема, це стосується міст і селищ, які входять до складу міських рад).

За місцевими державними адміністраціями в ході реформи мають бути закріплені такі повноваження, що визначають реалізацію горизонтальної взаємодії:

- здійснення контролю за ухваленням рішень органами місцевого самоврядування на предмет їх відповідності Конституції України;
- ініціювання санкцій щодо органів місцевого самоврядування в разі систематичного порушення ними Конституції та законів України;
- контроль за реалізацією органами місцевого самоврядування повноважень, делегованих державою, а також за використанням бюджетних коштів, виділених органам місцевого самоврядування для реалізації цільових програм;
- координація діяльності відповідних територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

– сприяння виконанню державними органами функцій оборони, зокрема: забезпечення мобілізації громадян на військову службу; управління цивільною обороною територій; допомога у забезпеченні життєдіяльності військових частин; здійснення заходів військово-патріотичного виховання населення.

– реалізація заходів, визначених загальнонаціональними програмами розвитку;

– підготовка рішень про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;.

– підготовка рішень про віднесення у встановленому законом порядку лісів до категорії захисності;

– участь в управлінні майном, що перебуває у власності держави (крім майна, що знаходиться в підпорядкуванні Міністерства оборони та Служби безпеки України);

– координація діяльності органів землевпорядкування та землекористування, органів правопорядку, пожежної охорони тощо;

– інформування органів державної виконавчої влади вищого рівня про стан справ та тенденції розвитку на підзвітних їм територіях.

Удосконалення інституту делегованих повноважень має включати:

– збереження можливості делегування державою своїх повноважень органам місцевого самоврядування через підписання відповідних угод, порядок здійснення такого делегування має бути визначений законом;

– скасування практики делегування повноважень місцевого самоврядування місцевим державним адміністраціям. Натомість доцільним є вдосконалення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування вищого рівня відповідно до адміністративно-територіального поділу;

– встановлення порядку ухвалення рішень щодо делегування повноважень та їх скасування;

– розробка та впровадження порядку нагляду адміністраціями за реалізацією делегованих повноважень.

2.2. Особливості конституційної моделі розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами

Система публічної влади на територіальному рівні Російської Федерації (далі – РФ) є досить унікальною як в межах СНД, так й серед колишніх радянських республік та соціалістичних держав. У загальному вигляді вона включає три інститути: по-перше, федеральну державну владу, по-друге, державну владу суб'єктів РФ, по-третє, муніципальну владу (рис. 2.1).

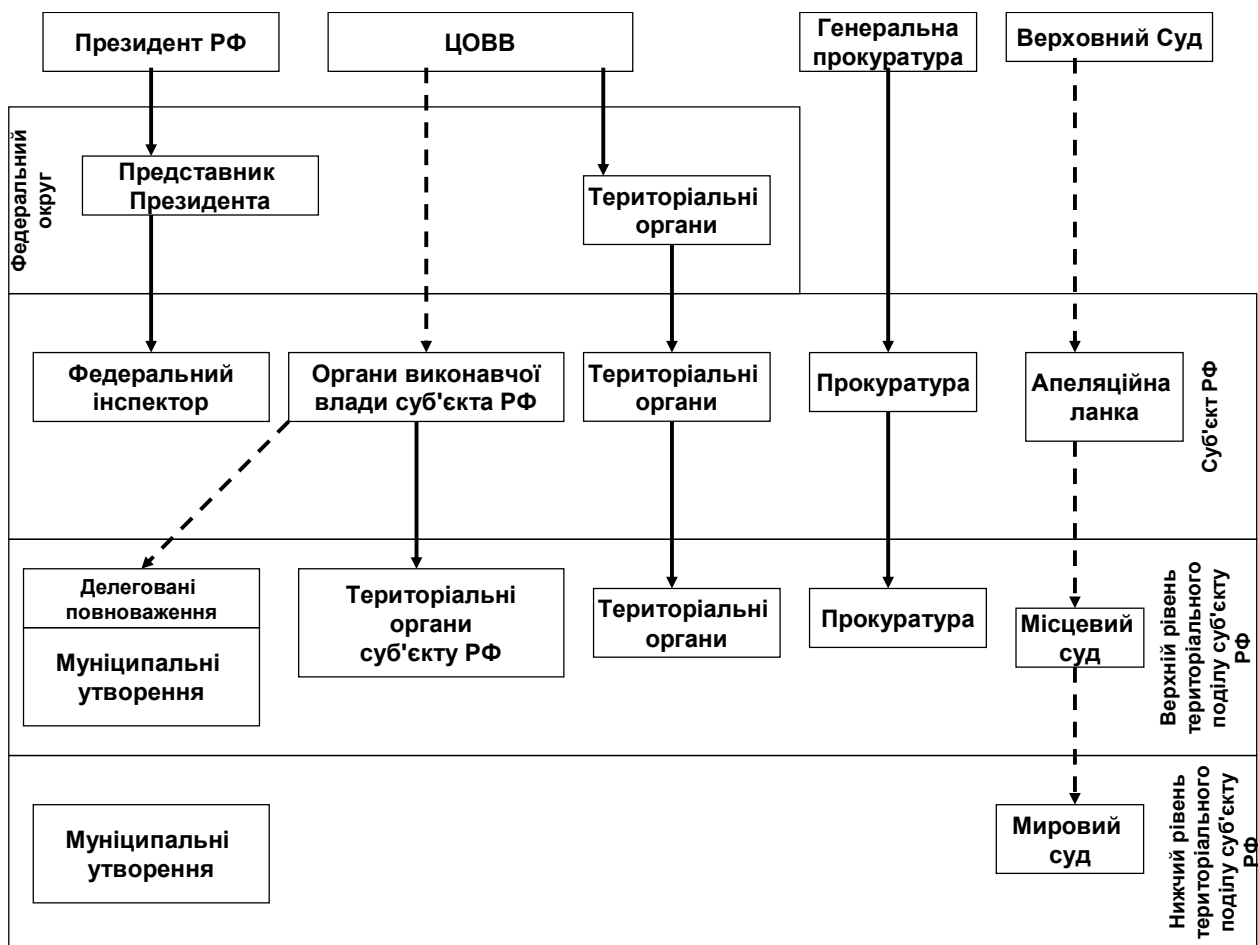


Рис. 2.1 – Територіальна організація влади Російської Федерації

У зв'язку з підписанням у 1992 р. Федеративного договору та прийняттям у 1993 р. Конституції Російської Федерації в її складі було сформовано кілька десятків суб'єктів федерації шести видів: республіка, край, область, автономна область, міста федерального значення, автономні округи (Додаток А). Тим самим РФ була перетворена з фактично унітарної держави з трьома десятками

автономних утворень різного типу, якою вона була до 1992 р., у федеративну державу, де всі територіальні одиниці вищого рівня (республіки, краї, області, міста Москва та Санкт-Петербург) та деякі територіальні одиниці другого рівня (автономні округи та автономна область) набули статусу державних утворень у складі РФ.

Внаслідок політичних процесів, які відбувалися в РФ та її суб'єктах на початку 90-х рр. XX ст. федеральний устрій РФ од самого початку тяжів до асиметрії, що й знайшло своє віддзеркалення у дещо відмінному правовому статусі суб'єктів РФ (табл. 2). При цьому на рівні конституційних норм проголошується принцип рівноправності суб'єктів РФ.

Таблиця 2.1

Види та особливості статусу суб'єктів Російської Федерації

Різновид суб'єкту РФ	Особливості статусу
Республіка	<ul style="list-style-type: none"> • утворена на національній основі; • має статус держави • статус визначається Конституцією РФ та своєю конституцією; • має право встановлювати свою державну мову; • відносини республік та федеральним центром можуть регулюватися договором поміж ними.
Край, область, місто обласного значення	<ul style="list-style-type: none"> • статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом.
Автономна область	<ul style="list-style-type: none"> • статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом; • може бути прийнятий федеральний закон про автономну область.
Автономний округ	<ul style="list-style-type: none"> • статус визначається Конституцією РФ та своїм статутом, що приймається законодавчим органом; • може бути прийнятий федеральний закон про автономний округ; • відносини автономних округів, що входять до складу краю або області можуть регулюватися федеральним законом та договором поміж відповідним автономним округом та краєм.

Однією з найважливіших проблем федеративних відносин в РФ як до, так й після прийняття Конституції РФ була проблема

розмежування повноважень поміж федеральним рівнем та суб'єктами РФ. Конституція РФ та відповідне конституційне законодавство визначає, по-перше, предмети відання, в межах яких РФ володіє повнотою державної влади (здійснює законодавчу, виконавчу та судову владу); по-друге, предмети відання, в межах яких суб'єкт РФ володіє повнотою державної влади; по-третє, предмети спільного відання РФ та її суб'єктів (т.зв. конкуруюча компетенція).

Найбільш гострі дискусії та політичні проблеми в процесі становлення федеративного устрою Росії виникали щодо спільної компетенції федерації та її суб'єктів. Слід зазначити, що конкуруюча компетенція є притаманною для багатьох федерацій. Проте у жодній федерації не має такого, як у РФ числа предметів спільного відання. Це стало наслідком того, що в процесі суверенізації регіонів РФ на початку 90-х рр. ХХ ст., коли йшла підготовка до укладання Федеративного договору й точилися гострі дискусії поміж представниками центру та регіонів (у першу чергу республік) все, що не вдалося розмежувати на компетенцію РФ та компетенцію суб'єктів РФ, було віднесене до спільної компетенції.

Невизначеність щодо змісту цієї компетенції дозволяла по різному трактувати механізм її реалізації, а в умовах слабкості федеративного центру у 90-х рр. ХХ ст. суб'єкти РФ значною мірою перетягували на себе законодавче регулювання та здійснення виконавчої влади в межах предметів спільного відання РФ та її суб'єктів.

На першому етапі становлення федеративних відносин обрання механізму розмежування конкуруючої компетенції здійснювалося переважно через укладання договорів поміж РФ та її суб'єктами, у яких визначалися повноваження учасників відповідних договорів щодо питань спільного відання РФ та її суб'єктів. Власне це й призводило до фактично асиметричного федеративного устрою РФ внаслідок того, що деякі суб'єкти РФ через договори отримували додаткові повноваження. Двосторонні договори розглядалися як засіб для зняття напруги у федеративних відносинах поміж РФ та окремими суб'єктами РФ (Татарстаном, Чечнею, Башкортостаном тощо). Проте на практиці федеральна влада втратила багато які важелі управління соціально-економічною та іншими сферами розвитку регіонів РФ. До 2000 р. кількість договорів поміж РФ та її

суб'єктами зростає до 42, тобто щодо майже половини суб'єктів РФ діяв окремий механізм реалізації спільної компетенції, що у дійсності призводило до порушення конституційного принципу рівноправності суб'єктів РФ.

Ситуація принципово було змінена на початку 2000-х рр., коли розмежування повноважень почалося здійснювати не через укладання договорів між РФ та її суб'єктами, а через прийняття федеральних законів. Особливу роль у зв'язку із цим зіграли внесені зміни у 2003 р. до Федерального закону «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» [181], який, окрім іншого, встановив підстави й порядок розподілу конкуруючої компетенції РФ та її суб'єктів та підсилив значення федерального законодавства у цій сфері.

Вихідною позицією зазначеного закону стало визнання того, що Конституція РФ безпосередньо розмежовує предмети відання між федеральним та регіональним рівнем й окреслені предмети відання не можуть бути розмежовані іншими актами, у тому числі договорами, а розмежовуватися можуть не сфери, а компетенція федеральних та регіональних органів у відповідній сфері. Внаслідок цього, договірна практика розмежування повноважень була припинена, а федеральне законодавство досить детально прописало повноваження суб'єктів РФ щодо предметів спільного відання. Слід також зазначити, що розмежування компетенції між федеральними органами державної влади та органами влади суб'єктів РФ почала проводитися у федеральному законодавстві без будь-якого розділення по видам суб'єктів РФ. Від так асиметрія, яка була притаманна РФ у 90-х рр., була значною мірою подолана, а більшість договорів РФ та її суб'єктів у 2000-х рр. втратили чинність (станом на 2013 р. діє лише один подібний договір – між РФ та Республікою Татарстан).

Також був значною мірою визначений механізм розподілу конкуруючої компетенції. Особливістю російської конституційної моделі розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами є відмова від юридичної формалізації переліку питань відання суб'єктів РФ. Було визначено, що з тих предметів, які не були віднесені до предметів відання федерації і предметів спільного відання РФ та її суб'єктів останні одержали всю повноту державної влади, тобто

право на власне правове регулювання, включаючи прийняття законів і інших нормативних правових актів та їх реалізацію через виконавчий механізм. У випадку протиріччя між федеральним законом і нормативним правовим актом суб'єкта РФ, виданим по предметах його виняткового відання діє нормативно-правовий акт суб'єкта РФ.

Детальний перелік предметів відання конкретного суб'єкту РФ закріплений у його засновницьких документах – Конституції або Статуті. Як правило, до них належить встановлення системи органів державної влади суб'єкту РФ, визначення порядку їх формування та діяльності; визначення адміністративно-територіального устрою суб'єкту РФ; володіння, використання та розпорядження власністю суб'єкту РФ; розробка, затвердження та виконання програм соціально-економічного розвитку тощо.

Як зазначалося, серед предметів самостійного відання суб'єктів РФ є організація системи державної влади суб'єкту РФ, які включають органи законодавчої, виконавчої та судової влади. Зазначене призводить до певного різноманіття організації державної влади суб'єктів РФ попри намагання федерального центру уніфікувати зазначену систему. Зокрема федеральний законодавець протягом 2000-х рр. визначив ряд обов'язкових вимог щодо організації державної влади в суб'єктах РФ, які фактично ставлять під сумнів конституційні положення про їх самостійність у цій сфері.

Слід зазначити, що федеральна регламентація організації законодавчої та судової влади в суб'єктах РФ має достатньо детальний характер. В умовах федеральних обмежень щодо законодавчої та судової влади можливість проявити більшу самостійність в напямую організації системи державної влади у суб'єктів РФ залишається лише відносно виконавчої влади. Зазначене дозволило суб'єктам РФ реалізувати суттєво відмінні схеми побудови системи органів виконавчої влади.

Так, майже у всіх суб'єктах РФ реалізовано по суті факультативне положення Закон РФ «Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб'єктів Російської Федерації» про можливість заснування посади вищої посадової особи суб'єкту РФ. Найменування посади вищої посадової особи суб'єкту РФ встановлюється конституцією (статутом) суб'єкту РФ з врахуванням

національних та інших традицій – губернатор, глава адміністрації, президент, глава республіки, голова уряду.

Починаючи з 90-х рр. вищі посадові особи суб'єктів РФ обиралися безпосередньо громадянами. Однак в межах процесів політичної централізації з 2004 р. вищі посадові особи відповідно до федерального законодавства почали призначатися на посаду законодавчим (представницьким) органом суб'єкту РФ за представленням Президента РФ. Якщо зазначена кандидатура втричі відхилялася, президент РФ отримав право розпуску законодавчого органу суб'єкту РФ.

Проте слід зазначити, що з 2012 р. федеральне законодавство знову дало можливість самостійно обирати головну посадову особу суб'єкту РФ відповідно до процедур встановлених суб'єктом РФ як через безпосереднє обрання від населення, так й через обрання на засіданні регіонального парламенту (останнім варіантом скористалися деякі республіки Північного Кавказу). При цьому залишилася норма відповідно до якої у будь-який момент Президент РФ може висловити недовіру вищій посадовій особі суб'єкту РФ, що означає автоматичне припинення її повноважень й неможливість обиратися на новий строк.

Федеральний закон ставить знак рівності поміж статусом вищій посадовій особі суб'єкту РФ та статусом керівника його вищого виконавчого органу. В ряді суб'єктів РФ посада вищій посадовій особі суб'єкту РФ не суміщена з посадою керівника його вищого виконавчого органу суб'єкту. Такий варіант є характерним перш за все для республік у складі РФ, де ще до прийняття федерального законодавства щодо принципів організації влади в суб'єктах РФ була скопійована федеральна модель державної влади й засновані посади президента (глави суб'єкта), який входить у систему державної влади поряд із урядом (вищим виконавчим органом) суб'єкта РФ, що очолюється головою (прем'єр-міністром) й кандидатура останнього затверджується законодавчим органом за представленням президента. Зазначена ситуація зберігається в Адигеї, Дагестані, Інгушетії, Кабардино-Балкарії, Мордовії, Північної Осетії-Аланії, Татарстані, Чувашії, Удмуртії, Свердловській області. Зокрема, губернатор Свердловської області є вищою посадовою особою й очолює систему органів виконавчої влади, при цьому він формує

уряд області й за згодою Обласної думи призначає на посаду його голову.

Другий і найбільш поширений варіант – суміщення посади вищої посадової особи суб'єкту РФ з посадою керівника вищого органу виконавчої влади, що повністю відповідає приписам федерального законодавства. Проте цей варіант також досить по різному реалізується у різних суб'єктах. Способи організації вищого виконавчого органу державної влади суб'єкту РФ також суттєво відрізняються, що дозволяє виокремити кілька основних моделей:

Модель 1 – заснування постійно діючого вищого органу виконавчої влади, який здійснює свої функції у повному обсязі й у складі якого формуються структурні підрозділи, що виключає необхідність формування інших організаційно відокремлених виконавчих органів (Камчатська, Владимирська області тощо).

Модель 2 – перенесення федеральної схеми організації виконавчої влади на регіональний рівень, що передбачає наявність вищих колегіальних органів виконавчої влади (уряд, адміністрація), які очолюють систему галузевих органів. Зазначений підхід є характерним для республік, хоча й зустрічається у великій кількості інших суб'єктів РФ – Архангельській, Калузької, Кіровської, Московської, Свердловської тощо областях);

Модель 3 – є найбільш складною та суміщає в себе дві попередніх: вищий виконавчий орган очолює систему органів виконавчої влади, але при цьому включає до себе ряд інших органів (Ярославська, Новосибірська тощо області).

На практиці зустрічаються також й більш «екзотичні» схеми організації регіональних органів виконавчої влади, які не вписуються у вищенаведені моделі.

Для аналізу статусу виконавчої влади в суб'єктах РФ принциповими також є норми Конституції РФ, відповідно до яких в межах предметів спільного відання РФ та її суб'єктів федеральні органи виконавчої влади й органи виконавчої влади суб'єктів РФ утворюють єдину систему виконавчої влади. Через такий механізм фактично встановлена «вертикаль» виконавчої влади, що поступово перетворює РФ у централізовану федерацію.

В РФ можна говорити також про наявність судової гілки суб'єктів РФ, до якої належать конституційні (статутні) суди суб'єкту РФ та мирові судді. Таким чином, унікальність організації судової

влади в РФ полягає у тому, що у суб'єктах РФ паралельно діють як федеральні суди так й суди суб'єктів РФ. При цьому й в організації судової влади суб'єктів РФ існує варіативна складова, відповідно до якої законодавчий орган суб'єкту РФ повинен, по-перше, вирішити питання щодо доцільності заснування власного конституційного (статутного) суду (відповідно до цього зазначені суди засновані лише у 22 суб'єктах РФ, в деяких з них вони діють лише де-юре) й, по-друге, встановити порядок формування мирових суддів. Мирові судді належать до першої інстанції судової системи та володіють обмеженою юрисдикцією щодо розгляду цивільних, адміністративних та кримінальних справ. Чисельність мирових судів на рівні суб'єкту РФ визначається федеральним центром за поданням суб'єкту РФ. Мирові судді обираються законодавчими органами суб'єктів РФ й жоден з них не скористався можливістю формування корпусу мирових суддів, що надає федеральне законодавство, через обрання з боку населення. Суб'єкти РФ самостійно визначають територіальну підсудність, формують апарат мирового судді тощо. При цьому слід зауважити, що тенденції останніх років в розвитку федеративних відносин характеризуються підсиленням централізації не лише у системі виконавчої влади, але й судової, що, зокрема має прояв у характеристиці мирових суддів, як судів суб'єктів РФ, але таких, що входять до єдиної системи суддів загальної юрисдикції РФ.

З метою реалізації федеральної компетенції та федеральних інтересів на регіональному та місцевому рівні утворюється досить розгалужена мережа територіальних структур федеральних органів влади та управління, які разом забезпечують єдність та цементують політичне та економічне розмаїття регіонів Росії у єдиний державний простір. До федеральних структур на територіальному рівні належать органи судової влади, прокуратура, територіальні структури федеральних органів виконавчої влади, а також Президента РФ.

Особливе значення в напрямку реалізації федеральних інтересів та федеральної політики покладається на інститут уповноважених представників Президента РФ у федеральних округах. Утворення президентської вертикалі почалося внаслідок процесів стихійної суверенізації російській регіонів, у першу чергу національних автономій, на початку 90-х рр. XX ст. та ліквідації засад радянської конструкції влади на місцях.

Невдача, яку зазнав інститут президентських представників у суб'єктах РФ у 90-х рр. багато в чому пояснювалася невпорядкованою організацією їх діяльності. Роль президентських представників визначалася особистим зв'язком з Президентом, перед яким вони несли персональну відповідальність. Але в реальності цей особистий зв'язок виявився неефективним, у тому числі внаслідок великої чисельності представників. У підсумку представники Президента РФ стали значною мірою залежними від керівників суб'єктів федерації.

Критична оцінка результатів функціонування повноважених представників Президента РФ в суб'єктах федерації, як таких, що не спроможні виконати покладені на них завдання викликала необхідність модернізації цього інституту. В основу реформування була покладена концепція федеральних округів, яка передбачала утворення великих утворень у вигляді згрупованих за територіально-економічною ознакою суб'єктів РФ без зміни територіального поділу країни, але з створенням нових федеральних органів управління на чолі з повноваженими представниками Президента РФ, які наділені контрольно-наглядовими та координаційними функціями. У травні 2000 р. [179] територія РФ була поділена на 7 федеральних округів, а у 2009 р. був утворений восьмий федеральний округ (рис. 2.2, додаток А).



Рис. 2.2. Федеральні округи Російської Федерації.

**Основні характеристики федеральних округів
Російської Федерації**

№	Федеральний округ	Площа (км ²)	Населення	Адміністративний центр	Склад
1	Далекосхідний	6 215 900	7 169 400	Хабаровськ	1 республіка, 2 краї, 4 області, 1 автономна область, 2 автономних округи
2	Південний	416 840	11 975 300	Ростов-на-Дону	2 республіки, 2 краї, 3 області
3	Північно-Західний	1 677 900	14 282 900	Санкт-Петербург	2 республіки, 7 областей, 1 місто, 1 автономний округ
4	Північно-Кавказький	172 360	9 496 000	П'ятигорськ	6 республік, 1 край
5	Приволзький	1 035 900	32 017 800	Нижній Новгород	6 республік, 1 край, 7 областей
6	Сибірський	5 114 800	20 792 500	Новосибірськ	4 республік, 2 краї, 6 областей, 4 автономних округи
7	Уральський	1 788 900	12 603 200	Єкатеринбург	4 області, 2 автономних округи
8	Центральний	652 800	37 142 300	Москва	17 областей, 1 місто

Слід зазначити, що федеральні округи не володіють ознаками суб'єкту федерації й не претендують на роль та місце останніх у системі державного устрою Росії. Принципи та цілі утворення федеральних округів інші. Це не окрема політико-адміністративна одиниця, а створена головою держави для забезпечення виконання своїх конституційних повноважень система територіального управління, на чолі якої поставлені спеціально призначені посадові особи – повноважні представники Президента РФ, які діють у складі його Адміністрації і не підпорядковуються органам представницької та виконавчої влади.

В межах федеральних округів склалися численні та стійкі управлінські зв'язки як вертикального, так й горизонтального

порядку, які вивели федеральну владу на новий рівень територіального управління. Це дозволило наблизити структури федерального управління до суб'єктів федерації та їх населення, підвищити ефективність реалізації державної політики, забезпечило єдність правового та економічного простору РФ, збільшило можливості міжрегіональної інтеграції, оптимізувало взаємовідносини федеральних, регіональних та муніципальних рівнів управління. Але у будь-якому випадку деконцентрація федеральної влади у вигляді представників Президента РФ є формою централізації, хоча й дещо послаблює її риси.

Повноважний представник Президента РФ у федеральному окрузі є посадовою особою, яка представляє Президента РФ в межах відповідного федерального округу та забезпечує реалізацію конституційних повноважень голови держави. Найголовнішими функціями повноважних представників є координаційна, контрольна, кадрова та аналітична.

Координаційна функція пов'язана з діяльністю в сфері забезпечення узгоджених дій федеральних, регіональних та муніципальних органів влади та управління в сфері реалізації ними основних напрямів внутрішньої та зовнішньої політики, що визначаються Президентом РФ.

Із метою забезпечення ефективної координації та взаємодії органів влади всіх рівнів при повноважних представниках Президента РФ у федеральних округах утворена система координаційних органів. Особливе місце серед них займають регіональні колегії, до яких за посадою входять керівники федеральних органів виконавчої влади, які займаються питаннями оборони, безпеки, внутрішніх справ, надзвичайних ситуацій. Додатковим інструментом організації повноважним представником взаємодії федеральних органів виконавчої влади з органами влади суб'єктів РФ та органами місцевого самоврядування є Рада при повноважному представнику Президента РФ у федеральному окрузі – дорадчий орган, до якої за посадою входять вищі посадові особи суб'єктів РФ, представник Міністерства регіонального розвитку РФ, заступник Генерального прокурора РФ по федеральному округу. При повноважних представниках створені також Ради голів законодавчих органів суб'єктів РФ в межах федерального округу, діяльність яких спрямована на формування єдиного правового

простору РФ, підвищенню ефективності роботи з приведення нормативних актів суб'єктів РФ у відповідність з Конституцією РФ та федеральним законодавством. На рівні федеральних округів утворюються також координаційні органи з окремих напрямів федеральної політики, наприклад Економічна рада, Рада з питань культури, Рада з протидії корупції тощо.

В межах своїх контрольних функцій повноважні представники Президента РФ здійснюють наступне:

- організують контроль за виконанням федеральних законів, указів та розпоряджень Президента РФ, постанов та розпоряджень Уряду РФ, за реалізацією федеральних програм в федеральному окрузі;

- вносять Президенту РФ пропозиції щодо призупинення дії актів органів виконавчої влади суб'єктів РФ, що знаходяться в межах федерального округу, у випадку протиріччя цих актів Конституції РФ, федеральним законам, міжнародним зобов'язанням РФ.

Найважливішим напрямком діяльності повноважених представників Президента РФ в федеральному окрузі є забезпечення реалізації в федеральному окрузі кадрової політики Президента РФ. Для цього повноважні представники аналізують стан кадрової роботи та вносять Президенту РФ відповідні пропозиції, узгоджують кандидатури для призначення на посади федеральних державних службовців та на інші посади в межах федерального округу, якщо призначення на ці посади здійснюється Президентом РФ, Урядом РФ або федеральними органами виконавчої влади.

Аналіз зазначених функцій свідчить про те, що повноважні представники мають можливість впливати на роботу будь-якого федерального, регіонального та муніципального органу управління на території федерального округу. Одночасно необхідно зазначити, що завдання, які поставлені перед повноважними представниками не вичерпуються діючими нормами та не характеризують повною мірою весь спектр їх діяльності. З врахуванням багатоманітності політичних, економічних, соціальних та інших характеристик федеральних округів, можна зробити висновок, що у сучасних умовах інститут повноважних представників Президента РФ у федеральних округах значною мірою має «особистісну складову», за якою досвід попередньої практичної діяльності, власна ієрархія цінностей здійснюють більший вплив на функціонування

конкретного повноважного представника, чим встановлені нормативними документами вимоги. Повноважні представники досить часто при здійсненні своїх функцій використовують неформальні процедури, що в умовах недосконалості правових механізмів, що регулюють їх діяльність, забезпечує ефективність їх діяльності.

Утворення федеральних округів та створення інституту повноважних представників Президента РФ мало наслідком зміну у системі територіальних органів федеральних органів державної влади, які почали у багатьох випадках прив'язуватися у своїй діяльності до федеральних округів. При цьому зазначені органи, на відміну від уповноважених представників, володіють виконавчими функціями та повноваженнями в певній сфері та створюють додатковий федеральний стрижень у системі влади. У підсумку склалася різнорівнева система територіальних органів виконавчої влади.

Розвиток інституту місцевого самоврядування у сучасній Росії безпосередньо пов'язаний з загальними процесами демократизації СРСР, а згодом й суверенної Росії наприкінці 80-90-х рр. ХХ ст.

У липні 1991 р. був прийнятий перший закон про місцеве самоврядування в Росії, який заклав підвалини нового типу врядування на територіальному рівні [178] – місцеві Ради були перетворені з представницьких органів державної влади в представницькі органи місцевого самоврядування, виконавчі комітети Рад були ліквідовані, а виконавча діяльність покладена на безпосередньо обраних населенням голів місцевих адміністрацій. Проте протистояння та конфронтація представницьких органів місцевого самоврядування з головами місцевих адміністрацій призвели до розпуску представницьких органів місцевого самоврядування на території більшості суб'єктів РФ в умовах політичної кризи в РФ жовтня 1993 р. [180] Разом із скасуванням представницьких органів місцевого самоврядування у формі Рад почалося формування нової представницької влади на місцях – дум, муніципальних комітетів, зібрань представників тощо.

Прийняття Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [183] у 1995 р. призвело до нового поштовху процесів розвитку місцевого самоврядування. Внаслідок законодавчих норм відбулося

формування вкрай децентралізованої системи місцевого самоврядування в РФ та формування фактично у кожному суб'єкті РФ власної моделі самоврядування.

Слід також зазначити, що політичні процеси 2000-х рр. значною мірою вплинули на інститут місцевого самоврядування. З прийняттям у 2003 р. нового Федерального закону «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» [184] поступово здійснюється ухил федеральної влади в бік централізації та уніфікації регулювання та здійснення місцевого самоврядування.

Зазначене має вираз перш за все в концентрації правового регулювання місцевого самоврядування на федеральному рівні на шкоду регіональному та місцевому, при одночасній відмові від ряду демократичних здобутків попереднього законодавства. Під виглядом «загальних принципів», як й у випадку з організацію державної влади на рівні суб'єктів РФ, здійснюється детальна регламентація не лише організації, але й діяльності органів місцевого самоврядування.

Зміни у федеральному законодавстві стосувалися перш за все територіальній основи місцевого самоврядування. За законом 1995 р. не визначалася чітко територіальна основа місцевого самоврядування. Внаслідок цього в одних суб'єктах РФ самоврядування здійснювалося виключно на первинному рівні, в той час як більш високі територіальні рівні (райони та подекуди міста обласного значення) не визнавалися муніципальними утвореннями. В інших суб'єктах РФ існувала двоповерхова модель територіальної організації місцевого самоврядування – на рівні поселень та районів. Були також спроби утворення місцевого самоврядування виключно в межах районів.

Заплутаність територіальної основи місцевого самоврядування та неможливість за таких умов встановити уніфіковану «вертикаль влади» призвело до докорінного перегляду на рівні федерального законодавства принципів визначення територіальної основи місцевого самоврядування. За федеральним законом передбачена дворівнева система місцевого самоврядування:

Перший (низовий) рівень: сільські та міські поселення. Сільське поселення – це муніципальне утворення у складі одного або кількох сільських поселень (сіл, селищ, станиць, дерівень, хуторів, кишлаків,

аулів). Міське поселення – це одне міське поселення або об'єднання кількох поселень центром яких є місто. Зазначений рівень здебільше відповідав існуючим за радянських часів сільським радам та містам районного підпорядкування.

Другий (верхній): муніципальні райони та міські округи. Муніципальні райони об'єднують кілька сільських та міських поселень та відповідають районному поділу в адміністративно-територіальному поділі суб'єктів РФ. Міські округи, як правило утворені на базі міст республіканського, крайового, обласного значення та формуються у складі одного міста або об'єднання кількох поселень центром яких є достатньо велике місто.

Кількість муніципальних утворень в РФ достатньо часто змінюється внаслідок територіальних реформ, які час від часу відбуваються в окремих суб'єктах РФ (табл. 2.3)

Таблиця 2.3

Муніципальні утворення РФ (станом на 1 січня 2013 р.)

Муніципальні райони	Міські округи	Внутрішні території міст федерального значення	Поселення		
			Міські	Сільські	Загалом
1817	518	257	1687	18 722	20 409
Загалом: 23001					

На відміну від попереднього законодавства, яке віддавало вирішення відповідних питань на рівень суб'єктів РФ, на федеральному рівні вказані й вимоги щодо утворення муніципальних утворень. Наділення муніципального утворення відповідним статусом, утворення (перетворення), ліквідація муніципальних утворень та інші питання визначення територіальної основи місцевого самоврядування здійснюється законами суб'єкту РФ з врахуванням точки зору населення відповідної території.

Законодавство РФ та її суб'єктів, а також статuti муніципальних утворень закріплюють досить великий перелік форм прямої участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що характерною ознакою здійснення місцевого самоврядування в Росії в умовах федеративної державності є відсутність єдиних процедур здійснення безпосередньої демократії на місцевому рівні. Проте суттєвою тенденцією розвитку місцевого

самоврядування в умовах редецентралізації є намагання в різний спосіб врегулювати зазначене переважно через федеральне та регіональне законодавство.

Досить суттєві зміни у порівнянні з 90-ми рр. відбулися в організаційній основі місцевого самоврядування, які спрямовані на обмеження варіантів здійснення місцевого самоврядування через визначення основних її засад на федеральному рівні. Якщо за федеральним законом 1995 р. обов'язковим було наявність лише виборного органу місцевого самоврядування, то з 2003 р. до структури місцевого самоврядування мають входити представницький орган муніципального утворення, глава муніципального утворення, виконавчо-розпорядчий орган муніципального утворення – адміністрація; контрольний орган муніципального утворення. Виключенням можуть володіти лише невеликі сільські територіальні одиниці, де представницький орган може не утворюватися, а рішення приймаються на сході громадян, посада глави муніципального утворення в невеликих поселеннях також може суміщатися з посадою голови представницького органу.

Федеральний закон передбачає обов'язковість формування в організаційній основі місцевого самоврядування представницького органу місцевого самоврядування, який може набувати форму думи, ради, зібрання представників, курултаю, хуралу, джирге тощо. Законами суб'єкту РФ встановлюються види виборчих систем, які можуть застосовуватися на муніципальних виборах та порядок їх застосування, конкретний ж її вид встановлюється статутом муніципального утворення. Зрозуміло, що на рівні сільських поселень застосовується мажоритарна виборча система. На рівні міських поселень, міських округ, муніципальних районів крім мажоритарної системи також поширеною є змішана виборча система. Проте щодо муніципальних районів нововведенням останніх років стало можливість формування їх представницького органу з глав та депутатів поселень в їх складі, чим багато хто з муніципальних районів скористався. Якщо у попередній період чисельний склад представницьких органів не регламентувався виключно на місцевому рівні, то у теперішній час на федеральному рівні встановлюється вже мінімальна чисельність депутатського корпусу.

Незважаючи на можливість через статут муніципальних утворень визначити компетенцію органів місцевого самоврядування,

тим не менш федеральний закон, на відміну від попереднього законодавства встановлює мінімальний обсяг повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема:

- прийняття статуту муніципального утворення;
- затвердження місцевого бюджету та звіту про його виконання;
- встановлення місцевих податків та зборів;
- прийняття планів та програм розвитку муніципалітетів;
- визначення порядку управління муніципальною власністю;
- створення комунальних підприємств та установ, а також затвердження тарифів на їх послуги;
- вступ до органів міжмуніципального співробітництва;
- визначення порядку матеріального та організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;
- контроль за діяльністю виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у тому числі прийняття рішення про відставку глави адміністрації.

Відповідно до федерального законодавства обов'язковим елементом місцевого самоврядування в Росії є глава муніципального утворення. За попереднім законом вирішення питання щодо утворення зазначеної посади віддавалося на рівень статутів муніципальних утворень й в багатьох з них зазначена посада не була утворена. Глава муніципального утворення є вищою посадовою особою муніципального утворення та володіє власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення. Свої повноваження він може отримати як безпосередньо через місцеві вибори, так й через обрання представницьким органом місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що домінуючою моделлю муніципального управління в РФ є варіант «сильний мер – слабка рада», за якою обраний безпосередньо населенням глава місцевого самоврядування очолює місцеву адміністрацію. Проте з 2004-2005 рр. зазначена модель поступово заміщується варіантом «сильна рада – слабкий мер – управляючий», за якою глава місцевого самоврядування з незначними повноваженнями обирається представницьким органом, а виконавчі функції покладаються на призначеного за контрактом голову адміністрації.

У цілому, в РФ зазначена модель представлена в 25% міських округів, 36% муніципальних районів, 33% міських поселень, 13%

сільських поселень, 95% внутрішніх територій міст федерального значення. Додатковим органом у системі місцевого самоврядування РФ є наявність спеціального контрольного органу, назва якого (комітет контролю, рахункова палата, ревізійна комісія тощо) встановлюється в статуті муніципального утворення. Зазначена структура може контролювати стан виконання місцевого бюджету, ефективність використання коштів, стан комунальної власності тощо, але основні засади її діяльності також почали встановлюватися у федеральному законодавстві [182], а не на місцевому рівні.

Однією з актуальних проблем розвитку місцевого самоврядування в РФ є розмежування предметів відання поміж муніципальними утвореннями та державною владою РФ та її суб'єктів. Базовий закон 1995 р. передбачав близько 30 питань місцевого значення, які були єдиними для всіх типів муніципальних утворень. Крім цього організаційний механізм вирішення зазначених питань вирішувався муніципальними утвореннями самостійно. Діюче федеральне законодавство побудоване на іншій основі – у ньому вже розмежовуються предмети відання, кількість яких значно зросла, по кожному з рівнів територіальної організації місцевого самоврядування, а також встановлюються повноваження органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення. Серед питань місцевого значення важливими є питання бюджету, місцевих податків, управління власністю, розвитку місцевої інфраструктури, житлово-комунального господарства, надзвичайних ситуацій, культури, охорони здоров'я, соціальної політики тощо. Слід зазначити, що у 2000-х рр. відбувалося поступово зростання делегованої компетенції органам місцевого самоврядування, що фактично призводить до їх вбудовування до системи державної влади.

У бюджетній системі РФ продекларований принцип самостійності місцевих бюджетів. Результатом реформування інституту місцевого самоврядування в РФ у 2000-х рр. став перерозподіл та закріплення на довготривалій основі доходних джерел місцевих бюджетів. Проте фінансова самостійність муніципалітетів не лише не підвищилася, а погіршилася – кількість повноважень муніципалітетів безперервно розширювалася, але це не призводило до відповідного розширення матеріально-фінансових основ місцевого самоврядування. Зокрема, в результаті зміни

податкового та бюджетного законодавства кількість місцевих податків було значною мірою скорочено. Станом на 2013 р. до таких належить лише земельний податок та податок на майно фізичних осіб, проте вони забезпечують лише близько 10% місцевих бюджетів РФ, хоча на політичному рівні неодноразово декларувалося перенесення ваги у податкових джерелах місцевих бюджетів саме на місцеві податки. Одночасно були суттєво скорочені нормативи відрахувань до місцевих бюджетів від федеральних та регіональних податків, а можливості органів місцевого самоврядування з управління доходною базою були зведені до мінімуму.

На високий рівень фінансової залежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади суттєво впливає проблема високої долі міжбюджетних трансфертів у сукупних доходах бюджетів муніципальних утворень – з 2005 по 2013 р. вони зросли з 47 до 60%. У цілому сукупні доходи муніципальних утворень без врахування трансфертів складають 2,5% ВВП Росії, а сукупні витрати – 6% ВВП. Враховуючи незначний обсяг дефіцитності місцевих бюджетів РФ різниця у 3,5% формується за рахунок міжбюджетних трансфертів.

Невистачання власних фінансових коштів призводить до того, що органи місцевого самоврядування РФ вимушені при формуванні власних бюджетів виходити з пріоритетів, які визначає федеральний центр та суб'єкти РФ. Зокрема, умовою отримання трансфертів здебільше є принцип співфінансування. Від так з метою отримання трансфертів з федерального та регіонального бюджету органи місцевого самоврядування вимушені спрямовувати частину своїх коштів на фінансування проектів, визначених органами державної влади, що сприяє фінансовій централізації, яка доповнює організаційну.

2.3. Шляхи імплементації європейського досвіду горизонтальної взаємодії органів публічної влади в українській простір

Здійснюючи децентралізацію, європейські держави так чи інакше стикалися із проблемою вдосконалення свого адміністративно-територіального устрою, але по-різному підходили

до її розв'язання. Так, деякі з них проводили відповідні реформи адміністративно-територіального устрою, інші лише частково змінювали певні його елементи або взагалі не проводили жодних змін.

У той же час, аналізуючи досвід країн держав-членів Європейського Союзу стосовно реформування цих органів, повинні пам'ятати, що ці країни мали кращі стартові умови порівняно з Україною. Серед таких умов можна назвати:

- наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії;
- відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер;
- консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЄС, НАТО);
- цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої під час встановлення прорадянських режимів, законним власникам або їх спадкоємцям;
- успішне просування шляхом створення ефективно ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін. .

Сьогодні в Україні також назріла низка проблем у системі горизонтальних зв'язків органів публічної влади:

- система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до того, що фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг і при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці;
- в Україні і надалі відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету;

– країна до цих пір немає самостійного єдиного органу державної влади, який би відповідав за становлення місцевого самоврядування і представляв його інтереси на всіх рівнях;

1998 року Радою Європи було проведено значну роботу з вивчення ситуації в Україні і, як наслідок, розроблені Рекомендації «Про місцеву та регіональну демократію в Україні», у яких основна увага надавалася проблемам і шляхам створення та забезпечення умов для повноцінного розвитку місцевого та регіонального самоврядування як основного елементу та прояву демократії.

Основні пропозиції та рекомендації Ради Європи стосувалися:

– адміністративно-територіальної реформи в країні та розвитку регіонального самоврядування;

– розмежування сфери діяльності і повноважень між місцевими владними структурами – органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями;

– забезпечення органів місцевого самоврядування потрібними ресурсами для виконання їх обов'язків;

– удосконалення системи правового захисту місцевого самоврядування [9, с. 98].

На теренах України, відповідно до чинних законів делегування повноважень, відбувається також на і горизонтальному рівні – від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади. Так сталося тому, що ці ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, проте не мають власних виконавчих органів, повноваження яких вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Тому виникає проблемне питання ефективності діяльності таких рад, які мають низку повноважень у сфері управління своїми територіями, але не спроможні повноцінно здійснювати їх [17, с.54].

Ще однією складовою проблеми делегованих повноважень є питання функціонування виконавчих органів сільських, селищних, міських рад і районних та обласних місцевих державних адміністрацій, повноваження яких не розмежовані, що також породжує проблеми при їх здійсненні, оскільки у відповідних законах чітко не визначено, хто має право застосовувати ці повноваження як перша інстанція і як бути в тому разі, коли і

виконавчий орган місцевого самоврядування, і місцева державна адміністрація ухвалюють рішення з одного і того ж питання, що суттєво відрізняються за своїм змістом. Тому слід ураховувати, що дублювання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, перевага в законодавстві на дві третини делегованих державних повноважень над власними щодо органів місцевого самоврядування де-факто ставлять місцеве самоврядування під прямий контроль держави [10, с. 9].

Таким чином, місцева державна адміністрація зміцнює зв'язок державної влади з місцевим самоврядуванням, націлюючи його органи на вирішення не лише локальних, але й загальнонаціональних завдань, що висуваються центральною владою. Державний контроль покликаний гарантувати такий розвиток місцевого самоврядування, за якого воно вирішувало б свої завдання в межах загальнонаціонального законодавства, а також локальних нормативно-правових актів, і забезпечувало б певні стандарти послуг, що надаються населенню. Недоліком в цьому випадку є те, що представники місцевих державних адміністрацій інколи намагаються підпорядкувати собі органи місцевого самоврядування. Унаслідок зниження демократичного потенціалу всієї політичної системи вона стає менш ефективною та гнучкою [12, с. 45].

Використовуючи досвід інших країн щодо проведення децентралізації, слід враховувати, що вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від того, як держава в особі тих політичних сил, що перебувають при владі, ставиться до місцевого самоврядування: чи довіряє вона своїм громадянам та органам місцевого самоврядування в питаннях самостійного управління місцевими справами, чи готові територіальні громади до здійснення влади на тому рівні, який нині існує в розвинених країнах англосаксонського права.

Враховуючи цей важливий фактор, а також загальновизнані європейські стандарти й засади: децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, партнерства та кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використанні ресурсного забезпечення, субсидіарності щодо надання державних і громадських послуг населенню [25, с. 138], – територіальні громади гарантовано отримують реальну самостійність,

Самостійність необхідно вибудувати на п'яти складових, здійснюваних територіальними громадами в межах законодавства України:

- фінансовому, заснованому на самостійному розпорядженні своїми доходами та витратами, системою оподаткування місцевого населення;

- організаційний-самостійній організації органів місцевого самоврядування та здійсненні своїх повноважень;

- кадровому, за допомогою якого матиме спроможність, самостійно, виходячи з можливостей та потреб, визначати чисельність посадових осіб, необхідних для управління територією, та вирішувати інші кадрові питання;

- просторового планування, самостійно визначаючи розвиток територій;

- правового, самостійно приймаючи локальні акти, що мають юридичну силу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Екологія місцевого самоврядування є достатньо динамічним явищем, що пов'язане із змінами організаційної та інших основ самоврядування, державної політики щодо місцевого самоврядування у цілому. Значні зміни екології місцевого самоврядування багато в чому пов'язані із новітнім конституційним процесом.

Пропоновані конституційні новації [252] в частині взаємодії інституту місцевого самоврядування з державною владою пов'язані, з утворенням інституту префекту та новими повноваженнями Президента України щодо органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

З звичайних обставин інститут префектів в частині їх взаємин з місцевим самоврядуванням повністю відрізнятиметься від теперішніх місцевих адміністрацій. В той час як останні здійснюють управління територією, префекти лише забезпечуватимуть верховенство права та виконують координаційні функції:

- префект здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування;

- забезпечує взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації.

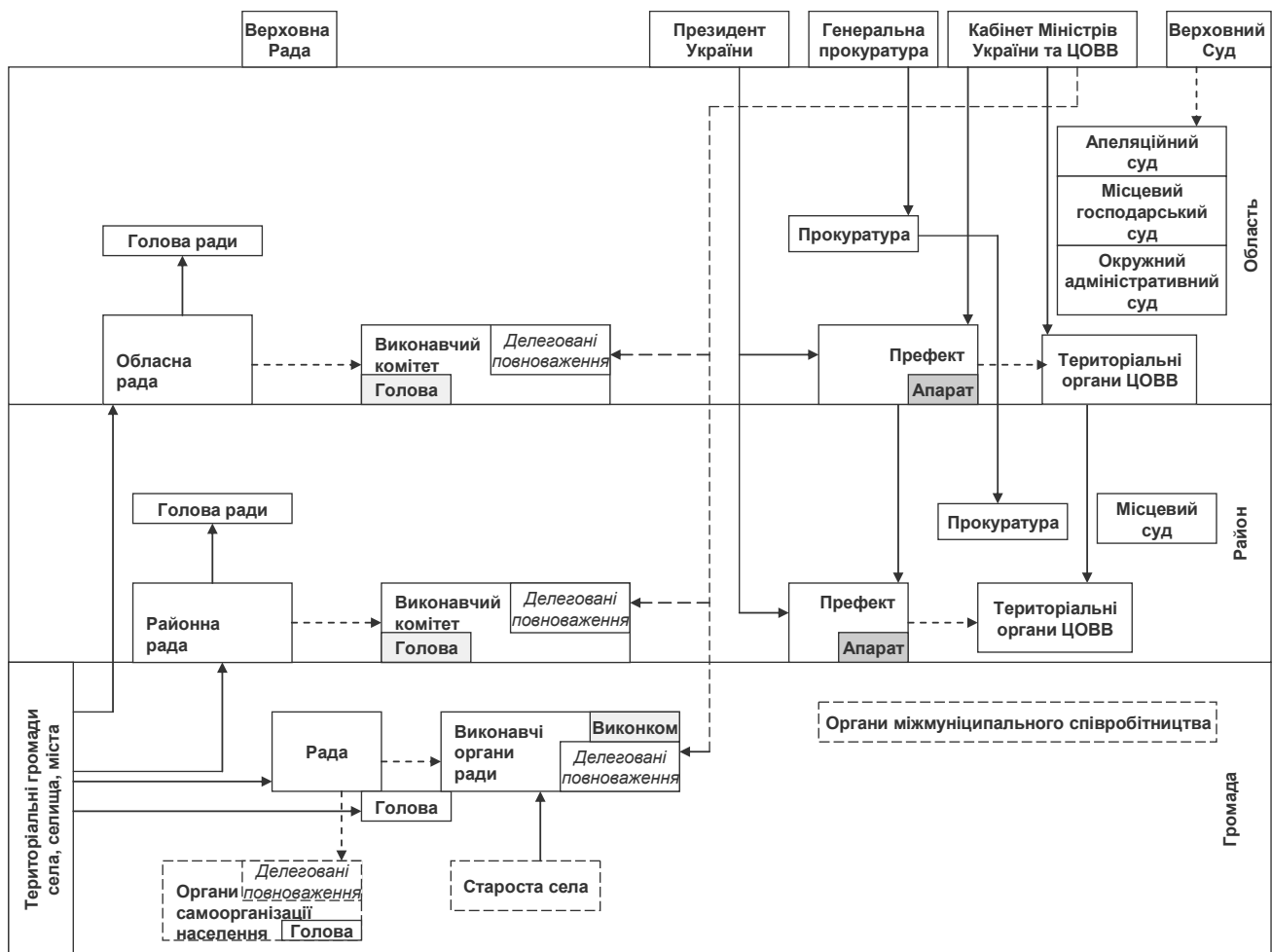


Рис. 2.4. Екологія місцевого самоврядування за проектом внесення змін до Конституції України (реєстр. № 2217а).

Процедурний механізм здійснення зазначених функцій префекту має бути визначений у відповідному законі України.

Значно підсилюється значення інституту Президента України у взаємовідносинах з місцевим самоврядуванням. Так, у разі ухвалення головою громади, радою громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. Тимчасовий державний уповноважений спрямовує та організовує діяльність відповідних виконавчих органів місцевого самоврядування громади,

виконавчого комітету районної, обласної ради. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку.

Ще однією новацією пропонованих змін до Конституції України є дещо інший у порівнянні з сучасним є режим делегованих повноважень виконавчим органам місцевих рад. Якщо за існуючою моделлю вони визначаються на законодавчому рівні, то в пропонованих змінах вони делегуються органами виконавчої влади. Окрім цього, делеговані повноваження можуть бути відкликані органами виконавчої влади, чого не припускає діюча модель.

У випадку остаточного прийняття конституційних змін значна модифікація передбачається у внутрішньомуніципальних взаємовідносинах, що пов'язане, насамперед, зі створенням виконавчих органів обласних та районних рад та виникненням посади голови виконавчого комітету ради, що призначається та звільняється радою.

Як зазначалося раніше, найважливішою проблемою екології місцевого самоврядування є розмежування повноважень та визначення принципу, який покладається в основу віднесення відповідних питань до того або іншого виду публічної влади. Побудова стійкої публічної системи передбачає не лише створення юридично бездоганної моделі розподілу повноважень, але й визначення критеріїв, що забезпечують цей розподіл. Випадкове, волюнтаристське розмежування повноважень неминуче буде виступати в якості джерела конфліктів між рівнями та видами публічної влади. Тому теоретичною новелою проекту Конституції, що попередньо схвалений Верховною Радою України, є закладання розмежування повноважень поміж органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається на основі принципу субсидіарності.

Принцип субсидіарності певною мірою вже знайшов своє втілення у законодавстві України. Так, стаття 7 Бюджетного кодексу України [34] вперше у вітчизняній законодавчій практиці закріплює принцип субсидіарності: розподіл видів видатків між державним

бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами повинен ґрунтуватися на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача.

Зазначений принцип також досить широко використовується у численних документах Ради Європи (наприклад, Рекомендація 19 (1995) Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципу субсидіарності [367]) та вимагає, щоб відповідні органи місцевого самоврядування приймали на себе відповідальність за ті справи, які з огляду на їх масштаб, природу, вимоги результативності та продуктивності можуть бути найбільш ефективно вирішені на відповідному рівні. Таке досить широке визначення принципу субсидіарності дозволяє розглядати його не стільки як правову, а як політичну норму. Його використання багато в чому залежатиме від інтерпретацій та конкретної ситуації, що визначається розташуванням політичних сил. У цілому зазначений принцип лише має бути усвідомлений вітчизняними політиками, науковцями та громадянами [Див., напр.: 73; 91; 192].

В межах принципу субсидіарності відповідно до конституційних змін передбачається, що територіальна громада відповідно до закону:

- 1) управляє майном, що є в комунальній власності;
- 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання;
- 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання;
- 4) встановлює місцеві податки і збори;
- 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів;
- 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю;
- 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

З іншого боку, обласна, районна рада:

- 1) затверджує обласний, районний бюджет для виконання спільних проектів, у тому числі за рахунок коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів, та контролює його виконання;

2) вирішує інші питання, віднесені законом до її компетенції.

Обласна рада також затверджує регіональну програму соціально-економічного та культурного розвитку області і контролює її виконання.

На конституційному рівні також передбачається визначити, що рада громади сприяє діяльності створених відповідно до закону та статуту територіальної громади органів самоорганізації населення і з цією метою може наділяти їх фінансами та майном.

Підводячи певний підсумок стану та розвитку екології місцевого самоврядування у пропонованому розумінні цього явища, зазначимо, що ефективність функціонування публічної влади багато в чому визначається взаємодією муніципальної влади з іншими публічними інститутами. Аналіз сутності й специфічних рис екології місцевого самоврядування в Україні, існуючих моделей та механізмів свідчить про еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньосистемних взаємовідносин і взаємозалежностей місцевого самоврядування на основі закріплення прямих і зворотних зв'язків. Ці взаємозв'язки утворюють комплекс стійких закономірностей, які формують системну цілісність публічного управління у цілому й місцевого самоврядування як його частини.

Отже, шляхом удосконалення системи взаємодії органів публічної влади в Україні є процес децентралізації за умови системної та послідовної імплементації європейського досвіду.

РОЗДІЛ 3.

ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

3.1. Теоретичні засади становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах

Досвід країн засвідчив, що стандартної моделі децентралізації публічної влади в світі немає. Тому при реформуванні органів публічної влади варто враховувати не лише соціально-економічні та політичні реалії країни, а й історичні традиції, що склались віками на теренах держави. Визначення як позитивних, так й негативних рис децентралізованої публічної влади у минулому є принципово важливе для успішного втілення комплексу реформ з децентралізації публічної влади сьогодення. Актуальність теми також зумовлена відсутністю комплексних розвідок присвячених становленню традицій децентралізації публічної влади в нашій державі. Науковий інтерес представляє дослідження ознак децентралізованого управління на українських теренах в IV – початку XIX ст.

В останні роки у вітчизняному та закордонному науковому середовищі опосередковано розглянуто проблему децентралізованих публічних органів влади на українських землях у IV – початку XIX ст. Специфікою наукових розвідок проблематики є дослідження тематики вченими різних спеціальностей.

Ознаки децентралізації влади у Київській Русі дослідили вітчизняні дослідники: юрист Задорожний О. [95] й історик Котляр М. [128] Російські правники Чихладзе Л. [338] і Соколов М.

Державотворчі процеси у Галицько-Волинській державі опосередковано розглянуті вітчизняними істориками Котляром М., Рудніком Д., Чугуєм Т. і правознавцем Грицаком В.

Український правознавець В. Єрмолаєв охарактеризував місцеві органи влади Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої [89, с. 33-36].

Тема Магдебурзького права на українських землях проаналізована українськими державознавцями (Ровинською К., Березою О.),

політологом (Заблоцьким В.), юристами (Шаповал К., Атамановою, Н., Кириченко Ю.), істориками (Гошко Т., Білоус Н., Водотикою С, Савенюк Л) та іншими. Юрист Котенко Т. визначила політико-правові та соціально-економічні передумови становлення магдебурзького права в українських містах. Правознавці Кобилецький М. і Ткаченко А. проаналізували джерела магдебурзького привілею. Державознавець Береза О. проаналізував вплив магдебурзького права на розвиток українських міст. Економісти Кліменко І. та Мірошніко Є. розглянули роль Магдебурзького права в історії української державності. Історики Водотика С., Савенок Л., Гошко Т. схарактеризували історіографічний доробок магдебурзького права в Україні.

Аналіз наявної наукової літератури засвідчив, що попри значну кількість робіт присвячених аналізу різних аспектів децентралізації публічної влади минулому, означену проблему навряд чи можна вважати повністю вивченою. В науці недостатньо висвітлено питання становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах потребує подальшого осмислення й узагальнення. Відтак, з'ясуємо ознаки децентралізації публічної влади на українських теренах у IV – початку XIX ст., що вплинули на формування традицій децентралізації публічної влади України.

У IV – VII ст. на українських теренах існувало східнослов'янське протодержавне утворення – Антське царство. Візантійський письменник Прокопій Кесарійський характеризуючи політичний лад антів зазначив у VI ст., що «анти, не підлягають одній людині, а з давніх-давен живуть у демократії; тому про все, що для них корисне чи шкідливе, вони міркують спільно» [106, с. 33]. Він наголошував на колективному управлінні державою : «антами – не править один муж, але з давніх часів живуть так, що порядкує громада, і для того всі справи, або щасливі або лихі, до громади йдуть» [107, с. 38 – 39].

У «Гетікі» Йордана є свідчення про антського царя Божа [360]. Цю суперечність пояснив вітчизняний історик Гуржій О., зазначивши, що класичний текст Прокопія Кесарійського про державний лад антів не треба розуміти, що вони зовсім не мали князів. У них не було одного монарха на цілий народ, й вищою владою політичною залишалася рада, народне віче; очевидно князі не мали великого значення в політичному житті [41, с. 383]. Наведена характеристика політичного ладу означає, що влада антів мала ознаки децентралізації: колективне

управління державою; функціонування місцевого самоврядування та народних зборів, у яких брати участь всі повнолітні чоловіки громади, окрім жінок. Однак, провідна роль належала місцевим головам рад старійшин, що обиралися на племінних зборах (таких як Бож у 360-х рр., Мезамир (Мезимир) у 550-х рр.), це спричинило недовготривалість існування Антської держави – три століття, від кінця IV до початку VII ст., неспроможність на згуртований опір краще організованим аварам [203, с. 157].

Подальше формування децентралізованої влади відбулось за княжу добу. Вітчизняні правники Атоян О. та Задорожний О. відзначили, що історію Київської Русі умовно поділяється на два періоди – «відносна централізація» та «централізація» (княжіння Володимира Великого та Ярослава Мудрого). Перший період характеризувався тим, що до Русі входили різні територіальні одиниці, відносини яких з центром (Києвом) будувались за принципом васалітету без ленів. Залежність проявлялась у сплаті данини [95; 7, с. 129]. Погоджуючись з думкою вчених, зазначимо, що Київська Русь зберегла ознаки децентралізованого управління.

Руський літопис розповідає, що східнослов'янський князь Кий «почав держати княжіння в полян. А в деревлян [було княжіння] своє, а дреговичі [мали] своє, а словени — своє в Новгороді, в деревлян [було княжіння] своє, а дреговичі [мали] своє» [144 с. 6]. Поляни, деревляни, новгородці, половчани, дреговичі, сіверяни, бужани, волиняни, кривичі, сіверяни, чудь, весь, меря, мурома, черемиси, мордва, перм, печера, ям, литва, зимогола, корсь, нарова, ліб «данину дають Русі». Отже, держава Кия (кінець V – початок VI ст.) – являла собою децентралізований союз народів, які платили Києву данину.

Влада наступних київських князів Аскольда і Діра, Олега, Ігоря, Ольги, Святослава (864 – 972) була номінальною, її функція полягала у захисті кордонів, а політика держави часто визначалась на народних зборах. Зокрема, кияни висловили на віче своє незадоволення князюванням Святослава, оскільки вважали, що він не виконував своїх обов'язків покинувши Київ напризволяще та пішов у похід і місту довелося самотужки боронитись від печенігів: «Князь, ти пішов до чужих земель забувши про свою власну». Отже, місто могло схвалювати та засуджувати своїх правителів. Новгородці попросили надіслати їм (для оборони міста) князя, якого вони «вигодували та виховали для цього» [321, с. 47–48]. Російський історик Берлявський Л.,

зауважив, що управління племінною громадою в руських землях упродовж VII–X ст. здійснювалось на племінних сходах, які поступово трансформувались у сільські сходи й у міське віче. З 50 князів, які займали Київський престол, 14 були запрошені вічем [26].

Київська держава IX – середини X ст. зберегла риси децентралізації (широка автономія князівств; значна роль місцевого самоуправління; до компетенції центральної влади належала оборона і збір данини).

У середині XI ст. створене за князювання Володимира Великого та його сина Ярослава Мудрого монолітне й унітарне державне об'єднання східних слов'ян після смерті останнього (1054 р.) децентралізувалось. До влади прийшов тріумвірат його старших синів Ізяслава, Святослава і Всеволода. У наступні роки влада київського князя (за винятком князювання Володимира Мономаха в 1113 – 1125) не була сильною, а з 1140-х рр. і зовсім перестала поширюватись на всю територію держави. Відносно єдина держава Ярославичів в 40-х – 70-х рр. XII ст. стрімко розділилась на півтора десятка автономних князівств і земель [128, с. 5].

У добу роздробленості Русі удільні князі мали власне військо, карбувати свою монету та провадили незалежну від Києва політику. Головні міста колишніх племінних князівств Київської Русі IX – XII ст. (Київ, Великий Новгород, Псков, Стара Руса, Ладога, Торжок, Полоцьк, Ростов, Галич тощо) продовжували вести автономну політику і являли собою сукупність децентралізованих міст. [338, с. 3]. Це сприяло з одного боку самобутньому розвитку князівств та економічному піднесенню. А з іншого, децентралізоване управління військом Русі знизило обороноздатність країни. Почастішали розорюючі набіги степових кочовиків (печенігів, половців) на руські землі. У XIII ст. монголи захопили Київську Русь й встановили своє ярмо законсервувавши удільну роздробленість.

Галицько-Волинське князівство продовжило традиції українського державотворення після занепаду Київської Русі. До складу Галицько-Волинського князівства у різні періоди існування входило близько 90 % етнічних українських земель. Окрім Волині й Галичини до Галицько-Волинської держави входили Київська й Турівська землі, Люблинщина та частина Закарпаття (Мукачівська волость). [2, с. 11]. Князь очолював адміністративну, військову, судову та законодавчу владу в Галицько-Волинській державі (XII – XIV ст.) і його

влада була формально централізованою. Проте на практиці, влада князів була обмежена боярською радою, до складу якої входило заможне боярство, особливо галицьке. Права та компетенція Боярської ради не були тітко окреслені. Рада скликалась лише за ініціативи боярства та офіційно не була вищим органом влади, проте вона фактично правила державою. Галицько-волинські князі не мали права видавати нормативно-правові акти без згоди боярської ради. До складу боярської ради входили місцеві олігархи, які лобіювали лише власні інтереси. Відсутність підзвітності публічної влади перед народом, укріплювало свавілля місцевих олігархів та залишало безкарними протиправні дії боярської ради. В окремі періоди існування Галицько-Волинської Русі значення князівської влади настільки знижувалось, що князі не могли зробити ані кроку без згоди з боярством.

Специфікою Галицько-Волинського князівства була нерегулярність вічових зібрань. І хоча у Галицькому князівстві XII ст. зустрічається згадка про стародавнє віче. У 1146 р. військо Всеволода київського обклало Звенигород і спалило «острог» міста, а «на другий день звенигородці створили віче, хотячи здатися», але княжий воєвода Іван Халдієвич репресіями придушив цей виступ. [61, с. 29]. Двічі згадує про віче у 1229 р. і в 1239 р. Галицько-Волинський літопис [323, с. 35, 37, 42]. В цілому, віча в Галицько-Волинському князівстві не впливали на управління державою.

Влада галицько-волинського князя була формально централізованою. Сильний негативний вплив на публічне управління Галицько-Волинської держави здійснювала боярська рада (до якої входили місцеві олігархи) і слабо розвинутий інститут прямої демократії (віча). Ці недоліки дозволили сформувати громадянське суспільство та демократичну і правову державу на теренах Галицько-Волинського князівства. Оскільки, слабкість інституту прямої демократії сприяло становленню безконтрольності та невідповідальності влади перед народом. Останнє, призвело лише до посилення політичної й економічної криз в Галицько-Волинському князівстві, і як наслідок, до занепаду державності.

Середина XIV – початок XVII ст. став важливим періодом у формуванні децентралізованої публічної влади на українських землях.

За правління литовського князя Ольгерда (1345–1377) до складу Литви ввійшли Київське, Чернігівське, Новгород-Сіверське князівства, Переяславщина та Поділля.

Великі простори Литви сприяли становленню широкої автономії в адміністративно-територіальних одиницях, а відсутність розгалуженого апарату централізованої князівської влади створили передумови для функціонування децентралізованої публічної влади у ВКЛ.

Дослідник В. К. Любавський проаналізувавши обласний поділ і місцеве управління Литовської держави зазначав, що Берестейська, Київська, Подільська, Чернігово-Сіверські землі та Підляшчя, що входили до складу Русько-Литовської держави мали самостійне становище в державі. Всі ті складові Литовсько-Руської країни були ще так мало згуртовані між собою й зберігали багато залишків колишньої політичної самобутності [148, с. 2].

Державний апарат Литви залишався протягом довгого часу дуже слабким, на приєднаних землях змінювались лише князя, управлінням займалась місцева адміністрація [202, с. 23]. Це дало підстави вважати Любавському М. Литовську Русь XIV – початку XV ст. «політичною федерацією» [148, с. 2].

Литовський князь Вітовт (1392–1430) спробував встановити централізовану владу в ВКЛ, внаслідок знищення українських удільних князівств. Останнім князівством, що втратило залишки автономії було київське, котре після 1471 р. стало провінцією ВКЛ. Так, в Іпатіївському літописі, зазначалось, що: «в Києві перестали бути князі, а замість них воєводи настали» [330, с. 116–117]. Однак, встановити повністю централізовану владу в литовській державі так і не вдалось. Оскільки, литовська великокнязівська влада вимушена враховувати інтереси колишніх удільних князівств, пожалував їм у XIV – XV ст. земські уставні грамоти, що підтверджували їх «давнину». Тому й в статусі намісництв (воєводств) колишні удільні князівства продовжували залишатись адміністративно-територіальними одиницями, які зберегли значну феодальну автономію, хоча нерідко зі зміненими кордонами [340, с.103].

На формування децентралізації влади вплинула адміністративно-територіальна реформа 1564–1566 рр., згідно з якою українські землі, які входили до ВКЛ поділено на 13 воєводств і

30 повітів. Причому повіт ставав адміністративним, судовим, військовим і політичним центром [32, с. 471 – 472].

В усіх повітах Великого князівства Литовського діяли органи місцевого самоврядування – сеймики. Останні, мали деякі ознаки, що притаманні децентралізованій публічній владі. По-перше, сеймики займалися тими ж справами, що належали до компетенції загального Литовсько-руського сейму. По-друге, сеймики окремих областей були основою для формування литовсько-руського сейму. В свою чергу, литовсько-руські сейми XV – XVI ст. являли собою середньовічну форму участі населення у верховній владі [152] зазначив, Максимейко М. Тобто, через місцеві (обласні) сеймики народ ВКЛ міг реалізовувати одну із найважливіших функцій децентралізованої влади – брати участь населення в прийнятті державних рішень.

Законодавче оформлення порядку скликання повітових сеймиків і їх компетенція дані в статуті ВКЛ 1566 р. [4, с. 456]. Повітові сеймики були станово-колегіальними органами у роботі яких могли брати участь лише нічим не зганьблені шляхтичі, які проживали у повіті. Сеймики збирались щорічно для розгляду місцевих питань (нагальні проблеми повіту, встановлення розмірів місцевих податків, військових повинностей, вибори посадовців, обрання депутата (посла), якій мав представляти інтереси повіту на загальному (вальному сеймі). Починаючи з XVI ст. повітові депутати дедалі активно беруть участь у рішенні державних питань і в політичній боротьбі [23, с. 471 – 472]. Місцеві (повітові) сеймики чинили значний вплив на управління державою. Все це є свідченням того, що у ВКЛ управління державою мали ознаки децентралізації (влада наближена до народу, оскільки саме рішення місцевих органів, які максимально наближені до народу є вирішеними у формуванні державної політики.

У 1569 р. Литва та Польща підписали Люблінську унію в результаті чого виникла держава – Річ Посполита. До її складу ввійшли українські воєводства та повіти Волині, Київщини, східного Поділля, частини Лівобережної України, які утворили сеймову одиницю – Малопольську провінцію. На теренах Малопольської провінції таких сеймиків було 13, у тому числі на українських землях – 9 [101, с. 99].

Розгляд особливостей децентралізації публічної влади на українських землях, що входили до складу литовської держави (XIV –

на початку XVII ст.), засвідчив, що рівень децентралізації у ВКЛ залишався високим. Литва не створила централізованої державності, влада князя була обмежена радою знаті. Вирішальну роль у раді грали делеговані депутати з різних частин литовських земель. До фактів, що підтверджували існування децентралізації публічної влади у Литві були: функціонування органів місцевого самоврядування (повітові сеймики та міське самоврядування у містах з магдебурзьким правом), тобто влада була певною мірою наближена до народу; проведення процедури обрання посадовців у місцеву владу; певна прозорість та демократичність в управлінні автономними адміністративно-територіальними одиницями. Проте, децентралізація публічної влади в Литві мала кілька обмежень (доступ до влади мали лише шляхтичі, католики, уніати, міські патриції).

На українських землях, що належали Речі Посполитій (XVI – XVIII ст.) існували засади децентралізації публічної влади. Так, юрист Марчук І. підкреслив, що Річ Посполита являла собою феодальну децентралізацію, що межувала з роздробленістю. [154, с. 22]. Проневич О., зазначив, що Польща за часів шляхетської демократизації, характеризувалась децентралізацією апарату державної влади [281, с. 70].

Засади децентралізації публічної влади у Речі Посполитій простежуються у функціонуванні місцевих сеймиків, на яких обговорювались найважливіші законодавчі акти, рішення приймалися на місцевих сеймиках шляхом обговорення, а центральна влада враховувала всі зауваження затверджувала ці закони. Місцеві сеймики, як суб'єкти управління нижчого рівня отримали від центральної влади (від короля) певний обсяг повноважень (міське самоуправління, контроль за виконанням законів) та ресурсів (збір податків).

Також децентралізації публічної влади сприяв й адміністративно-територіальний устрій держави. Річ Посполита поділена на воєводства, повіти і землі, які мали свої сеймики – власні уряди. З 1569 р. у Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з яких 24 припало на Велике князівство Литовське [89, с. 208]. На сеймиках розглядали місцеві та загальнодержавні справи. Завдяки такій активній ролі місцевих сеймиків, значно послабилась сила та вплив на державне життя сеймів, які фактично перетворились на «конгрес сеймиків» [66, с. 325, 326].

Український дослідник Вінниченко О. [42, с. 47 – 49] запропонував декілька типів шляхетських сеймів. В окремий тип дослідник виділив предсеймовий сеймик, на якому обирали послів на вальний (загальний) сейм Речі Посполитої та писали інструкції цим послам. Традиційно наприкінці цього документу містився заголовок «Петиція», де висловлювалися різноманітні прохання, скарги, звернення тощо [108, с. 39]. Обрані послы мали неухильно дотримуватись інструкції. Після 1591 р. предсеймові сеймики забезпечували виконання сеймових постанов [85, с. 507]. Вагому роль послы з предсемикових сеймиків грали на вальному сеймі (законодавчий орган Речі Посполитій у другій половині XVI – XVIII ст.). Сейм мав дві палати. У верхній палаті засідали 140 сенаторів (у польській сенат до 1569 р. входило 94 сановники), у нижній – 170 послів, в тому числі 122 від Корони [129, с. 54]. Головна роль на вальному сеймі належала не сенаторам, а посольській ізбі (нижній палаті). Саме у посольській ізбі відбувались найбільш жваві (якщо не сказати більше) дебати та зазвичай приймались рішення, яким, як правило, підкорявся сенат і які затверджував (або, часто, змушений був затвердити) король. [22, с. 70]. Посольська ізба формувалася так: «Земські послы вибиралися шляхтою на місцевих повітових сеймиках, що називалися передсеймовими або посольськими. <...> Шляхта вибирала послів числом, встановленим законом для кожного воєводства, землі або повіту, починаючи від 1 і до 8» [147, с. 387]. Виходячи з цієї норми українські воєводства мали таке представництво на сеймі: Волинське – 6, Брацлавське – 4, Київське – 3, Чернігівське – 4 [136, с. 3].

Специфікою вального сейму було застосування на засіданнях протягом 1652–1791 рр. принципу *liberum veto* (з латинської – вільно забороняю), що передбачав одноголосність у прийнятті рішення та право посла призвати рішення сейму не дійсним. Кожному сеймовому послу шляхта надавала інструкції, в яких визначала на які питання посол не повинен погоджуватись; у яких випадках: перешкоджати розгляду справ, якщо не будуть виконані певні умови та за якими обставинами припиняти засідання сейму (це виражалось у словах «*sistere activitatem*» (з латинської – зупинення діяльності)) [113, с. 76].

За задумом шляхти принцип *liberum veto* мав протидіяти корупції на сеймі (не допущення прийняття небезпечного закону для

шляхти). Для прийняття закону, який би задовольняв всіх необхідно було шукати компромісне рішення. Втім, на практиці це привело до анархії. Про це може свідчити поширене у той час серед шляхти висловлювання – «Польща тримається на безвладді» [337, с. 83]. А також, до систематичних зривів сеймів. Протягом 1652 – 1764 рр. із 55 сеймів, тільки 7 завершені, інші 48 зірвані, причому близько третини сеймів зірвані із-за одного голосу [113, с. 78]. Зривання сеймів мали руйнівні наслідки для Речі Посполитої : по-перше, не провадилися у життя навіть прогресивні рішення сейму; по-друге, різке зростання ролі місцевих сеймиків у правлінні державою спричинило загострення протиріч у суспільстві.

На генеральних сеймах, що проходили у провінціях приймали рішення про спільні дії на рівні провінції й узгоджували позиції делегатів на сейм. У цих сеймиках брали участь сенатори. Українські воєводства, що входили до Малопольщі проводили генеральний сеймик у м. Корчин. Проблеми місцевого самоврядування розглядались на: реляційному (з латинської *relatio* – донесення, повідомлення, доповідь) сеймику, якій проходив після закінчення сейму для заслуховування звітів послів і обговорення сеймових конституцій, зокрема тих, що стосувалися збору податків [136, с. 128]; на надзвичайному сеймику шляхта вирішувала невідкладні справи; керував регіонам у періоди безкоролів'їв конфедераційний (каптурований) сеймик; займався питанням місцевого самоврядування господарський або сеймик «доброго порядку» [84, с. 507].

Шляхта добилась надзвичайно широких повноважень для сеймиків. Так, за правління короля Владислава IV (1595 – 1648), згідно з рішеннями місцевих «парламентів», воєводства набували права мати власну скарбницю, куди збирали гроші з так званого чопового податку (сплачувався за виготовлення пива, горілки, вина, меду на утримання війська). А за часів Августа II Саксонського (1697–1706; 1709–1733) у воєводствах за сеймиковими постановами творилися власні автономні військові уряди [105, с. 109].

У Речі Посполитій публічна влада була сильно децентралізована. Ключову роль в управлінні державою грали місцеві шляхетські сеймики. Фактично в Речі Посполитої на чолі публічної влади стояли різні за типами шляхетські місцеві сеймики. До недоліків децентралізованої влади Речі Посполитої слід віднести: влада в державі належала не всьому народу, а лише шляхті, яка дбала лише про

особисті вузько кланові інтереси (вимагала у короля нових прав і привілеїв, власну армію, право збору податків), а не опікувалась вирішенням загальнодержавних проблем; зростання ролі місцевих сеймиків відбулось у наслідок застосування принципу *liberium veto* послами. Це посилювало суперечності у суспільстві; дозвіл регіонам мати власні війська привела до втрати централізованого управління армією, що мала катастрофічні наслідки: зменшилась обороноздатність країни; розпочалась анархія; зріс рівень сепаратизму; нерівномірно розвивались різні регіони. Занадто широка децентралізація публічної влади Речі Посполитої привела до глибокої кризи в країні й ослабила державу. Останнім скористались сусідні держави (Російська й Австрійська імперії та Пруссія) й поділили Річ Посполиту між собою.

Українські державознавці Лукша О., Федів І., відзначили, що класичним актом часткової децентралізації суверенної влади середньовічної держави та її правителя (короля) на рівні міста і його громади була Магдебурзька або коронна грамота, що передбачала ряд пільг (зі сплати податків) і компетенцій для самостійного вирішення міською владою питань місцевого значення [146, с. 5]. Погоджуючись з думкою вчених, що децентралізація на рівні міста була частковою, з'ясуємо ступень децентралізації публічної влади у містах магдебурзьким привілеєм.

Магдебурзьке право в українських містах поширили у XIV ст. німецькі колоністи. Міста з магдебурзьким привілеєм звільнялись від управління та суду земельних власників. У таких містах діяв магістрат (Ради), що по суті був прототипом сучасних органів місцевого самоврядування [96, с. 3 – 4]. До складу магістрату, в різних містах входили від 6 до 20 чоловік. Проте, обраними до магістрату могли бути лише заможні купці та ремісники, власники ремісничих майстерень та інші міські патриції чоловічої статі.

Залишається дискусійним питання щодо першого українського міста, яке здобуло магдебурзький привілей. У діаспорній літературі вважають, що це був Володимир Волинський, який отримав Магдебурзьке право близько 1324 р. [86, с. 427]. У новітній вітчизняній літературі до першого міста з магдебурзьким привілеєм віднесено Галицько-Волинське м. Сянок (1339 р.) [85, с. 415]. Масово українські міста стали отримувати магдебурзьке право у кінці XIV ст. : Львів (1356), Тереховля (1389), Самбір (1390), Кременець (1438),

Коропець (1453), Бучач (1515), Чортків (1522), Тернопіль (1548), Гусятин (1559), Копичинці (1564) та інші. [29, с. 11].

Значно зросла чисельність українських міст з магдебурзьким привілеєм після інкорпорації українських земель до Польської Корони. Так, магдебурія була введена у таких українських містах, як Крупіль (1570), Мовчанів (1576), Ямпіль і Мосор (1578), Бишів (1581), Черняхів (1583), Корсунь (1584), Переяслав і Брусилів (1585), Біла Церква (1588), Чигирин (1589, 1592), Паволіч (1589), Пирятин і Мошни (1592), Стародуб (1620), Чернігів (1623), Ніжин (1625), Миргород (1631), Мрин (1647) [51, с. 414 – 415]. Львів (1356), Кам'янець-Подільський (1374), Тереховля (1389 р.), Самбір (1390 р.), Луцьк (1432), Кременець (1438 р.), Київ (1494-1497), Коропець (1453 р.) та інші [29, с. 11 – 19; 53, с. 207 – 287].

Починаючи з 1569 р. подальшого розповсюдження зазнало практика надання українським містам Магдебурзького права. У Волинському воєводстві привілеї надано Крупілю (1570 р.), Качину (1576 р.), Мовчаніву (1576 р.), Ямпілю (1578 р.) та ін.; у Київському воєводстві – Корсуню (1584 р.), Переяславу (1585 р.), Білої Церкви (1588 р.), Чигирині (1589, 1592 рр.) тощо. На Лівобережжі привілеї отримали Стародуб (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Ніжин (1625 р.), Мглин (1626 р.), Миргород (1631 р.), Глухів (1644), Станіслав (1662), Полтава (1752 р.), Новгород-Сіверський (1756 р.) та ін. [85, с. 413-415; 53, с. 208 – 287].

Наступним періодом масового надання Магдебурзького привілею стало підписання московсько-української Переяславської угоди в 1654 р. З цього часу замість монархів Магдебурзьке право містам гарантувати українські гетьмани. Так, Києву, Чернігову, Переяславу, Стародубу, Ніжину, Остеру, Козелецу, Погару, Почепу, Мглину, Новгород-Сіверському і Полтаві гетьманами обіцяно зберегти магдебурію. Втім, більшість цих міст отримали магдебурзький привілей ще за литовсько-польську добу (до 1648 р.). Решта дістали Магдебурзький привілей від царської та гетьманської влади [86, с. 1428]. Остаточна ліквідація Магдебурзького права на західноукраїнських землях відбулася 1786 р., а в містах Центральної та Лівобережної України – у 1831 р. (у Києві – 1834 р.) [85, с. 415].

Не дивлячись, на те, що магдебурзьке право було яскравим прикладом прояву в середньовіччя децентралізації публічної влади в українських містах, втім ця децентралізація мала певні обмеження.

Зокрема, для членів міського самоврядування в різних містах встановлювався віковий ценз – від 25 до 70 років. Вимоги до кандидатів в органи міського самоврядування стосувалися заможності («з міщан знатних ..., не зайве багатих ... і не дуже мізерних»), осілості («вдома завжди жити»), особистих якостей («постійних, совісних, розважливих, доброзичливих і де можуть бути вчених ..., не лихварів»), громадянства («Не іновірних і не іноземних») тощо [195, с. 106].

Дослідниця Левченко Н. В., враховуючи величезне різноманіття конкретних форм і проявів магдебурзького самоврядування на українських землях, зазначила що в повному обсязі імунітетними правами користувалися представники католицької громади міста (німці та поляки) та уніати, православну більшість залучено до них на більш пізньому етапі; католики та уніати мали привілейовані права на заміщення керівних посад в органах міської влади; органи міського самоврядування (магістрат на чолі з війтом) обирались повноправними мешканцями міста, хоча це їхнє право обмежувалося міським патриціатом, представниками місцевої державної влади (воєводами, старостами тощо) чи землевласниками [141, с. 12].

Магдебурзьке право передбачало звільнення міського населення від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників), вони також отримували можливість запровадження власного виборного органу магістрату на чолі з бургомістром й ратманами (радниками). Магдебурзький привілей дозволяв міщанам утворювати в місті свою громаду. До складу громади входили міщани – жителі міста, але лише ті, які мешкали поза межами земельної території, що належала єпископу чи княжому замкові [290, с. 258].

Причини виникнення й особливості існування в українських містах магдебурзького привілею протягом XIV–XIX ст. достатньо досліджені в науковій літературі. Проте, на наш погляд, залишається не висвітленою проблема характеристики ознак децентралізації публічної влади в українських містах з Магдебурзьким правом.

Децентралізація публічної влади та українські міста з Магдебурзьким правом мають багато спільних рис.

По-перше, українські міста, у яких був магдебурзький привілей являли собою внутрішньодержавні територіальні утворення з неоднаковим правовим статусом. Сучасні дослідники магдебурзького права характеризуючи правовий статус міст з магдебурзьким правом, вказують на наявність трьох категорій (груп). До першої відноситься

Львів, Кам'янець, Київ – міста з повним обсягом магдебурзького права, де формувалися міські представницькі органи влади – Рада з бургомістром (орган законодавчої й адміністративної влади). Ці органи склали міський магістрат, тому міста мали ще й назву – магістратські. Всі інші належали до категорії міст з неповним німецьким правом – так звані ратушні міста. До третьої категорії міст віднесене «приватно-власницькі» міста з найменшими правами, які отримали Магдебурзьке право, від свого пана – власника, останній міг у будь-який час свавільно їх змінити або скасувати [116, с. 304].

По-друге, завдяки магдебурзькому привілею влада в містах максимально наближена до об'єктів управління. Через створені магістрати (органи місцевого самоврядування) городяни мали можливість приймати самостійні рішення. На чолі Магістрату стояв вїйт з бурмистрами, райцями (радниками) і лавниками, які обирали із середовища городян. У розпорядженні магістрату перебувала канцелярія на чолі з майстратовим писарем, а для виконання своїх розпоряджень магістрат мав «міських слуг», які обіймали різні посади до «ката» включно [290, с. 258].

По-третє, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування у містах з магдебурзьким правом, як й при децентралізації публічної влади забезпечувалась завдяки збору податків на користь певної адміністративно-територіальної одиниці. Українським містам з магдебурзьким привілеєм надавалось право на пільгову торгівлю. Спеціальними грамотами містам дозволено було проводити щотижневі торги та щорічні ярмарки, прибуток від яких йшов до місцевої казни. Зазвичай, місцем торгу був ринок, розташований у центрі міста, а продаж будь-яких товарів поза межами ринку суворо заборонявся [29, с. 11]. Окрім торгів деякі міста отримували особливі привілеї на право проведення великих щорічних торгів – «ярмарків» (як виняток – двічі на рік). На такі ярмарки з'їжджалися купці з віддалених земель, маючи змогу укласти на них великі угоди на значну суму грошей [101, с. 279]. Перший привілей на право проводити дві ярмарки у Львові видав Казимир IV у 1472 р.: один – на свято Трійці (початок літа), другий – у день святої Агнети (21 січня) [209, с. 110–117]. Міщани звільнялись від усіх повинностей, окрім загально державної повинності – військової.

Зауважимо, що не дивлячись на низьку пільгу (стосовно сплати податків) і надання широких повноважень магістратів у питаннях

місцевого значення, Магдебурзьке право обмежувало українських міщан. Так, Грушевський М. зазначав, що магдебурзьким привілеєм в містах з німецьким правом могли у повній мірі користуватися не русини, а лише католики – німці та поляки [65, с. 238].

З часом кількість міст з магдебурзьким правом зменшувалась як шагренева шкіра. Так, наприкінці XVII ст. навіть у містах з магдебурзьким правом реальне міське самоврядування поступово обмежувалось. Скажімо, у другій половині XVII ст. магдебурзьким правом володіли понад 30 міст Гетьманщини, а у 1764 р., лише – 11. І хоча у 1752 р. гетьман К. Розумовський надав магдебурзьке право Полтаві, а у 1756 р. – Новгород-Сіверському, це не змінило стан справ [43, с. 16 – 17].

Суттєвою вадою Магдебурзького права було те, що його в принципі не можна було взяти, вибороти, а тільки одержати від представника вищої державної влади. Якщо хтось має привілеї, то коло таких людей повинно бути обмеженим. Тому польські та українські міста майже втратили стимули до самостійного поступу, і всі свої сподівання покладали на зовнішні чинники – державну владу, місцевих магнатів, шляхетські вольності, козацьку старшину адміністрацію тощо [141, с. 14 – 15].

Ще одним недоліком було те, що в українських містах з магдебурзьким привілеєм відсутній єдиний чітко визначений порядок виборів до магістратів. У містах, зокрема, існували різні терміни їхнього проведення: «перед Новим роком», «у понеділок найближчий до нового літа», «напередодні свята Святого Петра» тощо. Самі вибори найчастіше проходили в ратуші на зборах жителів. Відносно невелика площа ратушного приміщення не дозволяла вмістити всіх охочих, тому в документах того часу серед учасників подібного роду сходок фігурує лише обмежена кількість вибірників, так званих представників «від посольства». Вибирали «...людей статечних, хитливих, в промовах збіглих і учених людей». Однак таких, особливо в невеликих містах і містечках, як правило, не вистачало [70, с. 105].

Антидемократичною була й процедура висування кандидатів на посади до місцевого самоврядування. Не дивлячись, на те що, рекомендовано обирати осіб «середнього достатку» та справедливих, відповідальних, некорисливих; передбачена щорічна ротація радців. На жаль, практика зазвичай була іншою: до місцевої влади приходили заможні міщани; нерідко радцями протягом кількох років

були одні й ті ж особи, тобто ротація не була повною; поняття справедливості обумовлювалося рівнем розвитку правової культури радця, що певною мірою залежало від його станового положення [302, с. 90 – 91]. Отже, частими були випадки, коли у місцевому самоврядуванні головну роль грали лише найзаможніші міщани, які лобіювали свої власні політичні та економічні інтереси.

Негативні наслідки для розвитку міст мало також відсутність органів, що мали контролювати та координувати діяльність магістратів. Це привело до того, що міщанам з отриманням магдебурзького права ніхто не міг дати ніяких гарантій від втручання місцевих воєвод і старост у його життя [87, с. 677].

Деякі українські міста були наділені магдебурзьким правом, в них діяли органи місцевого самоврядування.

Аналіз функціонування в українських містах магдебурзького права засвідчив, що ці міста мали багато ознак децентралізації публічної влади (розмежування на законодавчому рівні компетенцій між рівнями влади; поділ повноважень є результатом делегування, розподілу, передачі зверху вниз із єдиного центру на периферію (дарування магдебурзького привілею від князя, короля); відсутність відносин субординації, підпорядкованості між рівнями влади. Вищий рівень влади наділений компетенціями координації та контролю за реалізацією повноважень нижчих рівнів влади встановлених правових рамках; широка автономія міст, які володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами; функціонування місцевого самоуправління. Не дивлячись на низьку недоліків магдебурзьке право сприяло формуванню традицій децентралізації публічної влади на українських теренах.

Становлення традицій децентралізації публічної влади на українських теренах розпочато ще за добу формування державності східних слов'ян у IV ст. й продовжено в Київській Русі, у Галицько-Волинському князівстві, в Литовсько-польський період.

Серед ознак децентралізації публічної влади, які були притаманні українським землям у IV – початку XIX ст. слід назвати : максимальне наближення влади до об'єктів (функціонування органів місцевого самоврядування):

– всенародні збори, місцеві сеймики, міські органи самоврядування у містах з магдебурзьким правом); забезпеченість ресурсами (кожне муніципальне утворення або автономне

товариство: земля, князівство, повіт, воєводство, місто з магдебурзьким привілеєм або територіально-адміністративна одиниця мала власну казну); доступність суспільної участі та контролю (функціонування органів прямої демократії – віча); існування декількох (два або більше) вертикальних рівнів публічної влади в рамках територіальної організації єдиної держави (функціонування центральної та місцевої влади в Київській Русі, в Галицько-Волинському князівстві, у ВКЛ, у Річі Посполитій);

– наявність внутрішньодержавних територіальних утворень з різним правовим статусом і певним ступенем автономії та самостійності (земля, князівство, повіт, воєводство, місто з магдебурзьким привілеєм).

Враховуючи вище викладене, можна стверджувати, що для забезпечення успіху реформи з децентралізації в сучасній Україні, потрібно:

– забезпечити лише централізоване управління збройним військами України;

– здійснювати органами центральної влади постійний контроль за діями публічної влади на місцях;

– широко застосовувати різні форми прямої демократії (проведення референдумів, народних ініціатив, написання петицій, електронних звернень, всенародних обговорень через ЗМІ, інтернет тощо);

– підняти рівень демократизації у суспільстві (всенародне обговорення, врахування пропозицій, зауважень;

– прийняття рішень більшістю народу, а не одностайністю або окремих верст населення).

– створити умови реального доступу до посад у публічні органи влади всіх соціальних груп українського населення й усунути від управління українською державою клани олігархів.

3.2. Вітчизняний досвід взаємодії органів публічної влади

Характеристикою сучасного етапу розвитку публічного управління є те, що уряди і системи влади, управління різних країн світу перетворюються на невід’ємних суб’єктів глобальної економіки і глобальної політичної системи. Особливого значення набуває такий

фактор, як рівень конкурентоспроможності як національної влади, так і системи публічного управління в цілому.

Зміна цілей, відповідно до них і функцій, ролі публічного управління сприяє формуванню нової конструкції, яка все більше концентрується на національному та регіональному рівнях. Тобто, має місце безпосередній зв'язок між вектором еволюціонування держави, соціальною сутністю, формами держави (політичним правлінням, державним устроєм, політичним режимом) і системою публічного управління. Оскільки саме систематичні перетворення та зміни в сфері публічного управління надають змогу адекватно реагувати на виклики сучасності, розвинені країни світу повсякчас перебувають у постійному процесі реформування публічного управління.

В Україні ж на часі відбуваються динамічні зміни соціально-економічного та політичного простору, спродуковані низькою ефективністю вітчизняної системи публічного управління, що в свою чергу, актуалізує потребу її реформування, в тому числі, вивчення, узагальнення та визначення векторів впровадження тих моделей, ефективність яких апробована світовою практикою.

Проте, незважаючи на в цілому ґрунтовну розробленість зазначених питань, вченими розглядалися окремі її аспекти, а комплексного дослідження адаптації світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій увага не приділялася.

Протягом ХХ століття реформування систем публічного управління стає практично постійним процесом. Так, перша хвиля реформування припала на 20-і – 30-і роки, для якої характерним було те, що відбувалося підсилення ролі держави в економіці та виконанні багатьох соціальних функцій, що супроводжувалося створенням професійної державної служби і зміцненням всіх державних структур. Однак, в 80-і – 90-і роки в сфері публічного управління майже в усіх країнах світу почалась друга хвиля глобального реформування, пов'язана з «перевантаженістю» держави взятими на себе функціями, до якого приєдналась і Україна [6, с. 123].

Визначальними факторами, які спонукали до пошуку нових моделей публічного управління, стали:

- широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій;
- розширення політичної і соціальної мобілізації;
- участь недержавних структур в управлінні;

– демократизація державного устрою та інші зміни в системі координат функціонування держави.

При цьому, основними складовими пріоритетних напрямків глобального реформування за Дональдом Кеттлом [361] є:

– ефективність, яка обумовлена необхідністю пошуку способів підвищення якості і збільшенню кількості адміністративних послуг (рівень витрат на утримання держави залишається на попередньому рівні або навіть скорочується);

– маркетизація, в результаті якої відбувається заміна традиційних бюрократично-контрольних механізмів на ринкові методи впливу;

– орієнтація на надання послуг: створення і стимулювання альтернативних систем їх надання, з орієнтацією на задоволення потреб споживача;

– децентралізація, яка вимагає зміщення центру реалізації програм і адміністративних дій на більш низькі рівні управління;

– розмежування розробки політики від безпосереднього процесу її здійснення (реалізації і адміністрування);

– оцінювання результатів роботи за показниками досягнутих результатів і корисності безпосередньо для споживачів державних послуг, що передбачає відповідальність і відмову від вертикально-ієрархічної системи адміністративної звітності.

Відтак, нами горизонтальна взаємодія розглядається на рівні взаємовідносин усередині системи публічної влади – між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням, а також між інститутами публічної влади і недержавними, зокрема, громадськими суб'єктами.

Європейська інтеграція України спонукає держави до приведення їх адміністративно-територіального поділу, а також системи розподілу сфер компетенції та повноважень різних рівнів у відповідність до нормативно-правової бази Європейського Союзу і Ради Європи (зокрема, ратифікованої Україною Європейської хартії про місцеве самоврядування від 1985 р. [258], Рекомендації № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18.09.1998 р. [286] тощо), а також напрацьованого в даній галузі практичного досвіду.

У контексті даного дослідження значний інтерес становлять праці вітчизняних та зарубіжних вчених, присвячені аналізу досвіду в галузі

побудови взаємовідносин між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням. Побудові взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування в зарубіжних країнах приділили увагу Н. Гнидюк, Я. Гонцяж, В. Гуменюк, В. Євдокимов, М. Ісаєв, О. Куленкова, О. Лазор, Л. Ларіна, А. Прудников, Я. Старцев, Р. Туровський, А. Чеканський, В. Чехаріна, В. Шишкін. Процеси адміністративно-територіальних реформ в окремих країнах дослідили А. Антошевський, В. Барвіцький, Ж.-Ф. Девемі, С. Карасінський, Ж.-Л. Поже, Р. Хербут та колектив авторів під керівництвом Т. Хорвата.

Фінансовій основі автономності місцевого самоврядування у відносинах із державою присвячені дослідження В. Головинської та О. Музики-Стефанчук.

Взаємодія між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Інститутом громадянського суспільства підготовлено низку досліджень щодо удосконалення системи місцевої влади у контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи. Центром політико-правових реформ розроблено багато пропозицій щодо удосконалення конституційних та нормативно-правових засад функціонування публічної адміністрації загалом, зокрема місцевої та регіональної. Фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні багато років здійснювалися дослідження досвіду зарубіжних країн, зокрема країн-членів ЄС щодо розбудови системи місцевої і регіональної влад. Значний внесок у дослідження цих питань зробив Інститут держави і права ім. В. М. Корецького щодо нормативних засад функціонування спроможної місцевої влади.

Слід згадати також напрацювання співробітників Національного інституту стратегічних досліджень у сфері удосконалення регіонального розвитку України та місцевого самоврядування, бюджетної децентралізації тощо. Зокрема, слід відзначити доповіді НІСД «Місьцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку» [9] та «Ресурсний потенціал міст районного значення» [10] тощо.

За систематизацією О. Батанова, система публічної влади країни складається з державної влади та місцевої публічної влади. Місцева влада — «вид публічної влади, яка реалізується від імені суб'єктів, які функціонують в межах певних адміністративно-територіальних

одиниць, а також здатність її носіїв впорядковувати поведінку мешканців цих одиниць та впливати на розвиток місцевого життя» [17, с. 223]. Основою місцевої публічної влади є органи місцевого самоврядування.

Більшість сучасних вчених трактує місцеве самоврядування як відносно децентралізовану форму публічного управління на місцевому рівні, що здійснюється органами місцевого самоврядування, що формуються місцевими жителями, які є найбільш зацікавленими у результатах їх діяльності. Одним із ключових понять, які розкривають сутність інституту місцевого самоврядування, є автономність. Органи місцевого самоврядування мисляться як самостійний елемент державної (публічно-владної) системи, який має чітко визначену в законі сферу компетенції, а також чітко зафіксовані права, обов'язки і відповідальність. Ключовими ознаками такої самостійності є:

- формування органів влади «знизу», тобто шляхом прямих виборів членами самоврядної спільноти;

- реальне існування автономних в межах своєї компетенції різних рівнів місцевого самоврядування, а також органів самоорганізації населення та громадського самоврядування з переданим їм колом повноважень і засобів по їх реалізації;

- наявність муніципальної власності на землю, тобто власності жителів (громадян) даного місцевого співтовариства на територію спільноти.

Місцеве самоврядування має відповідати двом основним соціальним запитам:

- по-перше, реалізації права громадян на участь в управлінні місцевими справами;

- по-друге, створенню ефективної влади на місцях, здатної задовольняти як життєво важливі потреби населення, так і інтереси загальнодержавного розвитку.

Відповідно до системи врядування, що закладена у діючій Конституції України, система публічної влади включає три складових – державну владу, місцеве самоврядування та інститут автономії у вигляді АРК (рис. 2.3).

Окрім цього, сама система місцевого самоврядування включає наступні елементи:

- територіальну громаду;

- сільську, селищну, міську раду (районну у місті раду у випадку її створення);
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради (районної у місті ради у випадку її утворення);
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Зазначене призводить до формування певної екологічної системи місцевого самоврядування в Україні, яку доцільно розглянути через визначені вище види управлінських зв'язків.

Проблематиці взаємодії інституту місцевого самоврядування з органами державної влади присвячена велика кількість досліджень [Див., напр.: 27; 58; 69; 119-121; 132; 134; 300; 313; 314; 327], й це є наслідком того незаперечного факту, що інститут місцевого самоврядування в особі його органів та посадових осіб взаємодіє практично з кожною ланкою державного механізму як на центральному, так й на місцевому рівні та у кожній сфері функціонування публічної влади.

В Україні з 2014 р. розвивається парламентська-президентська модель публічної влади, що передбачає домінування Верховної Ради України екології місцевого самоврядування при взаємодії з державною владою [317; 335]. Відповідно до Конституції України, засади місцевого самоврядування визначаються виключно законами України, що є проявом підзаконного характеру місцевого самоврядування в Україні.

Незважаючи на наявність базових законів з місцевого самоврядування – «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування», без перебільшення можна сказати, що практично кожен інший закон торкається проблеми компетенції, повноважень і відповідальності органів місцевого самоврядування з конкретного предмету, регульованого даним законодавчим актом.

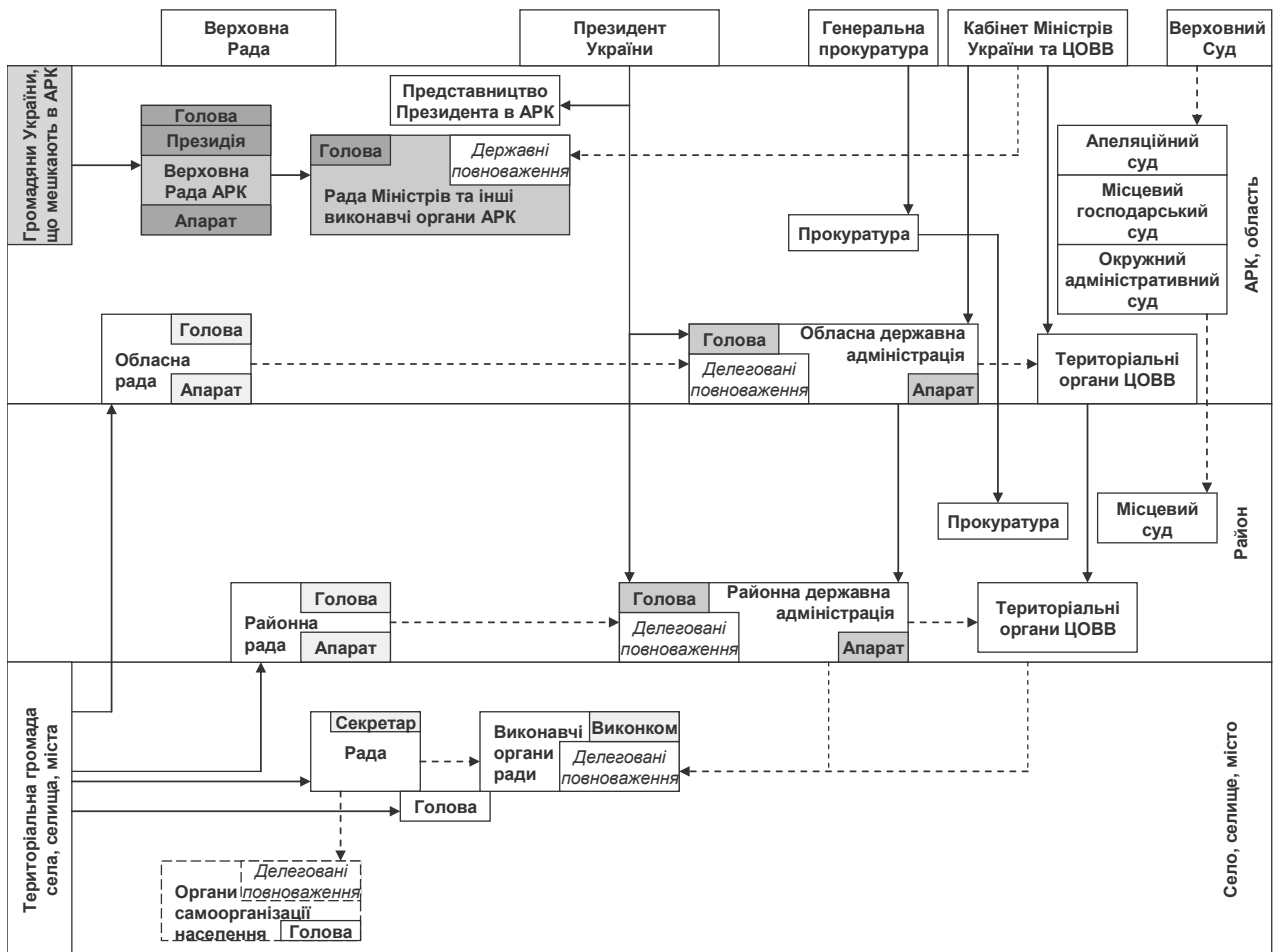


Рис. 3.1. Екологія місцевого самоврядування за діючою конституційною моделлю.

Окрім цього, відповідно до Конституції України Верховна Рада України призначає чергові та позачергові вибори в органи місцевого самоврядування, а народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування, а керівники органів місцевого самоврядування зобов'язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

Аналіз Регламенту Верховної Ради України [260] дозволяє виділити наступні форми її взаємодії з місцевим самоврядуванням:

- обговорення відповідей на запити народних депутатів за участю керівників та посадових осіб органів місцевого самоврядування, які відповідають на запити і запитання народних депутатів;

– направлення Верховною Радою України висновків тимчасової слідчої комісії для реагування відповідному органу місцевого самоврядування чи посадовій особі [Див., напр.: 239];

– повідомлення органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб про дотримання положень закону, а також у разі надходження їх пропозицій щодо підвищення ефективності дії цього закону;

– спеціальна тимчасова слідча комісія може витребувати необхідні документи, матеріали та інші відомості, що стосуються розслідування, від органів місцевого самоврядування;

– для участі в парламентських слуханнях у Верховній Раді запрошуються представники органів місцевого самоврядування, які виявили бажання взяти в них участь і подали не пізніше як за п'ять днів відповідну заявку до комітету, що проводить підготовку до слухань [Див., напр.: 225];

– органи місцевого самоврядування надають народним депутатам аналітичні та довідкові матеріали з питань, що розглядатимуться на парламентських слуханнях;

– народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів місцевого самоврядування (ст. 86 Конституції України).

Відповідно до Регламенту Верховної Ради України організаційна та інша робота з питань взаємодії Верховної Ради з органами місцевого самоврядування покладена на Першого заступника Голови Верховної Ради України, якому для здійснення зазначених функцій допомагає Апарат Верховної Ради України й у структурі якого утворене спеціальне Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування [268]. Окрім організації взаємодії органів місцевого самоврядування з народними депутатами України, комітетами Верховної Ради України, депутатськими фракціями (депутатськими групами) з питань законопроектної роботи та з питань, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України надає організаційно-методичну допомогу органам місцевого самоврядування у здійсненні заходів щодо підготовки та проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, референдумів, а також надає методичну допомогу територіальним громадам та органам місцевого самоврядування, організовує облік даних про їх кількість і склад [230].

Для реалізації зазначених функцій працівники Апарату Верховної Ради України користуються правом на ознайомлення з матеріалами в органах місцевого самоврядування, а також на одержання від цих органів необхідних документів і матеріалів для підготовки відповідних питань.

Необхідність підсилення взаємодії парламенту України з органами місцевого самоврядування в межах процесів децентралізації призвело до створення у структурі Апарату Верховної Ради України спеціального Парламентського офісу місцевого самоврядування [276].

Парламентський офіс місцевого самоврядування:

- надає інформаційно-консультативну допомогу представникам органів місцевого самоврядування та сприяє у вирішенні організаційних питань щодо їх співпраці з парламентом;

- організовує зустрічі керівництва Верховної Ради України, голів відповідних комітетів Верховної Ради України з посадовими особами місцевого самоврядування, депутатами місцевих рад, представниками територіальних громад, асоціацій органів місцевого самоврядування;

- забезпечує проведення заходів (круглих столів, нарад, робочих зустрічей) за участі представників Європейського Парламенту, вищих та місцевих представницьких органів зарубіжних країн, експертів з метою поширення кращого світового досвіду організації місцевого самоврядування та його законодавчого забезпечення, децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування, розвитку місцевої демократії;

- за пропозиціями представників органів місцевого самоврядування організовує заходи у відповідних комітетах парламенту та структурних підрозділах його Апарату;

- узагальнює ініціативи та пропозиції органів місцевого самоврядування, їх всеукраїнських асоціацій, територіальних громад з питань законодавчого забезпечення розвитку територіальних громад та вносить їх на розгляд Голові Верховної Ради України;

- сприяє роботі представників органів місцевого самоврядування з електронними інформаційними, бібліотечно-бібліографічними ресурсами Верховної Ради України, Європейського Парламенту, представницьких органів інших країн тощо;

- організовує присутність представників органів місцевого самоврядування на пленарних засіданнях Верховної Ради України, парламентських слуханнях, інших заходах;

- сприяє взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади з Інститутом законодавства Верховної Ради України, Парламентським видавництвом, періодичними виданнями Верховної Ради України, Державним підприємством Парламентський телеканал «Рада» щодо організації спільних проєктів;

- за зверненнями представників органів місцевого самоврядування здійснює їх забезпечення автотранспортом для проїзду від/до аеропорту, залізничного вокзалу, організація пропуску до приміщень Верховної Ради України тощо.

В межах координаційного механізму взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування при Голові Верховної Ради України утворений постійно діючий консультативно-дорадчий колегіальний орган – Консультативна рада з питань місцевого самоврядування [243], яка, зокрема:

- розглядає актуальні питання розвитку місцевого самоврядування, здійснює постійний моніторинг та прогнозування у зазначеній сфері;

- пропонує перелік пріоритетних законопроектів та ініціює розробку проєктів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України з актуальних питань місцевого самоврядування, забезпечує проведення їх фахової експертизи;

- бере участь в обговоренні проєктів законів, державних програм, інших актів законодавства, що стосуються інтересів місцевого самоврядування;

- сприяє конструктивній взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, у тому числі в частині виконання власних і делегованих повноважень, а також взаємодії між асоціаціями органів місцевого самоврядування;

- сприяє запровадженню стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування у територіальних громадах сіл, селищ, міст, районах у містах, районах, областях та їх представницьких органах, вивчає та поширює вітчизняний та світовий досвід функціонування місцевого самоврядування;

- взаємодіє з парламентськими комітетами, депутатськими фракціями у Верховній Раді України та місцевих радах, місцевими

радами, асоціаціями та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування, науковими установами та громадськими організаціями;

- бере участь у підготовці й проведенні слухань у Верховній Раді України та її комітетах з питань місцевого самоврядування;

- сприяє створенню належних умов для діяльності народних депутатів України у виборчих округах, депутатів та посадових осіб місцевих рад;

- розглядає ініціативи органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, інших форм добровільних об'єднань, готує щодо них висновки та пропозиції;

- узагальнює та поширює досвід роботи місцевих рад, їх виконавчих органів, депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування.

До складу Консультативної ради входять, окрім очільників парламенту голови обласних рад; міські голови міст з чисельністю жителів понад 1 мільйон, керівники зареєстрованих всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування.

Хоча рішення Консультативної ради мають рекомендаційний характер, вони надсилаються до комітетів Верховної Ради України, депутатських фракцій, відповідних підрозділів Апарату Верховної Ради України, видань Верховної Ради України, а також до органів місцевого самоврядування, яких стосується таке рішення та асоціацій органів місцевого самоврядування.

Досить важливими є контрольні повноваження Верховної Ради щодо місцевого самоврядування. Так, за наявності підстав, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також рішення суду про визнання актів ради, сільського, селищного, міського голови незаконними, висновків відповідного комітету Верховної Ради Верховна Рада України може призначити позачергові вибори місцевої ради та сільського, селищного, міського голови [Див., напр.: 254]. Питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів може порушуватись перед Верховною Радою України місцевими радами, а також сільським, селищним, міським головою.

В організації взаємодії Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування чималими функціями володіє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [273].

Органи місцевого самоврядування повинні створювати необхідні умови для діяльності Уповноваженого, його секретаріату та представників. Він володіє правом на:

- невідкладний прийом керівниками органів місцевого самоврядування;
- на безперешкодне відвідувати місцевого самоврядування та на присутність, на їх засіданнях;
- на ознайомлення з документами, у тому числі тими, що містять інформацію з обмеженим доступом, та отримання їх копій в органах місцевого самоврядування.

Актами реагування Уповноваженого щодо порушень положень Конституції України, законів України, міжнародних договорів України стосовно прав і свобод людини і громадянина, у тому числі права на місцеве самоврядування, є подання Уповноваженого до органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб.

Вищим органом державного фінансового контролю є утворювана Верховною Радою України Рахункова палата [259], яка вступає у власні взаємини з органами місцевого самоврядування, зокрема здійснює за зверненням місцевого самоврядування заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо відповідних місцевих бюджетів та діяльності суб'єктів звернення. Рахункова палата може надавати в межах своєї компетенції консультації органам місцевого самоврядування.

Члени Рахункової палати у взаєминах з органами місцевого самоврядування для виконання покладених на них повноважень мають право:

- на ознайомлення з оригіналами документів об'єктів контролю;
- отримувати безоплатно копії документів та інформацію у паперовому та електронному вигляді, держателем (адміністратором) яких є органи місцевого самоврядування;
- на невідкладний прийом керівниками органів місцевого самоврядування тощо.

Численними організаційними зв'язками з інститутом місцевого самоврядування пов'язаний Президент України [60, с. 175]. Ще на початку існування цього інституту, Президент України відповідно до діючого на той час законодавства, фактично встановлював вертикальні відносини з органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, мав право скасовувати акти органів

місцевого самоврядування [253]. Однак у пізніший період, субординаційні зв'язки були зведені до обов'язків органів місцевого самоврядування виконувати акти Президента України, хоча рецидиви адміністративної субординації, як зазначалось раніше, зустрічалися щодо окремих міст та їх керівників.

В організації взаємодії Президента України та органів місцевого самоврядування основні функції належать його адміністрації [251], у складі якої утворений Департамент місцевого самоврядування та децентралізації [196]. Хоча діючі нормативні акти не визначають чітко організаційні форми такої взаємодії, але здебільше вони зводяться до координаційних відносин, у тому числі через утворення при Президенті України консультативних органів за представників місцевого самоврядування. Провідним із зазначених органів є Рада регіонального розвитку [257] до завдань якої, зокрема, належить:

1) сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо удосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку;

2) вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

3) підготовка пропозицій щодо напрямів, пріоритетів та механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізації регіональної державної політики у сфері кадрового забезпечення державного управління в регіонах та законодавчого врегулювання цих питань;

4) напрацювання оптимальних шляхів дальшого розвитку політично і економічно дієздатного місцевого самоврядування;

5) підготовка пропозицій щодо визначення першочергових заходів щодо впровадження європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, оптимізації співпраці територіальних громад з

державою, а також забезпечення їх взаємної відповідальності за комплексний розвиток територій;

6) сприяння врахуванню інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць у проектах нормативно-правових актів з питань регіональної політики, проектах загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля;

7) вивчення міжнародного досвіду в сфері інноваційних стратегій територіального розвитку та здійснення заходів щодо його практичної реалізації;

8) моніторинг стану виконання актів Президента України з питань державної регіональної політики та підготовка пропозицій щодо підвищення рівня виконавської дисципліни;

9) аналіз законодавства України з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування та територіальної організації влади, підготовка пропозицій щодо його удосконалення;

10) організація роботи щодо формування складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи.

Найбільш інтенсивними зв'язками, що охоплюють майже всі сторони діяльності інституту місцевого самоврядування, характеризуються їх відносини з органами виконавчої влади. Провідне місце у складі останніх займає Кабінет Міністрів України, що видає не лише обов'язкові акти для органів місцевого самоврядування, але й значною мірою здійснює контроль за їх виконанням [19, с. 47].

Відносини Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування ґрунтуються на наступних засадах:

Кабінет Міністрів України спрямовує діяльність органів виконавчої влади на сприяння ефективному функціонуванню та розвитку місцевого самоврядування, додержання визначених законом прав органів місцевого самоврядування, забезпечує взаємодію центральних і місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, зокрема економічного, соціального та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

Кабінет Міністрів України вживає заходів для ознайомлення органів місцевого самоврядування з проектами актів Кабінету

Міністрів України, що безпосередньо стосуються питань функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад;

Кабінет Міністрів України в порядку, визначеному законом, за рахунок коштів, передбачених у Державному бюджеті України, компенсує витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

Кабінет Міністрів України може вносити на розгляд Верховної Ради України проекти законів про надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади. Одночасно Кабінет Міністрів України подає пропозиції про фінансування здійснення таких повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків, а також передачі у комунальну власність чи у користування органів місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції та законів України забезпечує здійснення контролю за виконанням органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень органів виконавчої влади [242].

Організація взаємодії Кабінету Міністрів України в практичній площині покладена на Секретаріат Кабінету Міністрів України, у складі якого створені відповідні підрозділи.

В межах своєї діяльності Кабінет Міністрів України неодноразово ухвалював рішення щодо посилення взаємодії між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування [Див., напр.: 199], зокрема через:

- обов'язок погодження з органами місцевого самоврядування проектів нормативно-правових актів з питань, що стосуються функціонування місцевого самоврядування чи інтересів територіальних громад;

- надання організаційно-методичної допомоги органам місцевого самоврядування у розв'язанні стратегічних і поточних завдань, визначених актами Кабінету Міністрів України, в організації роботи з виконання державних, міжгалузевих, галузевих і регіональних програм, удосконалення інформаційного забезпечення їх діяльності,

у разі потреби ініціювати розгляд цих питань, на засіданнях Ради міністрів Автономної Республіки Крим, колегій місцевих держадміністрацій, сесіях місцевих рад;

- проведення систематичного аналізу інформаційних та аналітичних матеріалів, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування для розв'язання соціально-економічних проблем;

- забезпечення під час участі у сесіях місцевих рад роз'яснення актів Кабінету Міністрів України, а також інформування про заходи, які вживаються Кабінетом Міністрів України для розв'язання стратегічних і поточних завдань щодо розвитку та зміцнення економічного потенціалу країни.

Обласні ради також можуть вносити до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації.

Основною ланкою координації діяльності Кабінету Міністрів України з органами місцевого самоврядування є Рада з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування, до складу якої, окрім керівників центральних органів виконавчої влади входять голови обласних та районних рад, міські голови (міст з чисельністю населення понад 1 млн.), керівники зареєстрованих асоціацій органів місцевого самоврядування, сільські, селищні та міські голови (відповідно до квот) [277]. Зазначена Рада:

- 1) проводить аналіз:

- соціально-економічного становища регіонів та їх розвитку;

- взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку регіонів, реалізації регіональної кадрової політики та з питань державної служби;

- нормативно-правових актів з питань регіонального розвитку, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою держави;

- досвіду іноземних держав у реформуванні інституту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

- 2) розглядає проекти нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою, регіонального розвитку, бюджетного, податкового законодавства, організації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, реалізація яких стосується інтересів регіонів;

3) розробляє з урахуванням специфіки регіонів механізм реалізації соціально-економічної і гуманітарної політики держави, виконання державних програм з цих питань;

4) готує пропозиції щодо:

– підвищення ефективності взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;

– здійснення реформи адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування, вдосконалення системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з метою підвищення ефективності їх діяльності за результатами проведених відповідних консультацій;

– забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, залучення громадськості до обговорення рішень, які ними приймаються, проведення оцінки ефективності діяльності зазначених органів;

– проведення в регіонах експериментів стосовно реформ місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою;

– визначення:

- шляхів, методів, засобів та етапів реформування адміністративно-територіального устрою, вдосконалення місцевого самоврядування та їх законодавчого забезпечення;

- пріоритетів та механізму інституційного, інформаційного та іншого забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та реалізації державної регіональної політики;

- шляхів усунення диспропорцій у розвитку регіонів, забезпечення сталого розвитку територій, стимулювання зростання їх економічного потенціалу та підвищення інвестиційної привабливості, удосконалення міжбюджетних відносин, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування, удосконалення системи державних соціальних гарантій, надання адміністративних та інших послуг населенню.

Взаємовідносини між центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами характеризується робочим характером з приводу конкретної галузі державного управління. Контент-аналіз положень всіх центральних органів виконавчої влади (17 міністерств, 26 державних служб, 12 державних агентств, 5 державних інспекцій, 2 державних комітети, 3 фонди, 4 національних комісій, 1 адміністрація, 1 національна рада) дозволяє

дійти до висновку, що всі вони містять вимогу організації відповідної взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Арсенал засобів взаємовідносин поміж центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в розрізі функції центрального органу виконавчої влади за відповідними положеннями характеризується наступними формулюваннями:

- бере разом з органами місцевого самоврядування, участь у ...;
- бере участь з правом дорадчого голосу у засіданнях ...;
- вивчає та узагальнює пропозиції органів місцевого самоврядування з ;
- визначає вимоги щодо заходів, що проводяться органами місцевого самоврядування з ...;
- вимагає від органів місцевого самоврядування усунення порушень і недоліків у ...;
- висвітлює результати діяльності органів місцевого самоврядування з ;
- вносить до органів місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду подання щодо ...;
- вносить органам місцевого самоврядування вимоги з ...;
- вносить пропозицій до органів місцевого самоврядування у сфері ...;
- готує пропозиції щодо удосконалення актів органів місцевого самоврядування;
- залучає до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань працівників органів місцевого самоврядування;
- залучає до участі у вивченні окремих питань органи місцевого самоврядування ...;
- затверджує типові положення органів місцевого самоврядування про умови ...;
- звертається в установленому порядку до органів місцевого самоврядування з питань ...;
- звертається до суду щодо визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування з ...;
- здійснює державний нагляд щодо органів місцевого самоврядування у сфері ...;
- здійснює державну реєстрацію електронних інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування;

- здійснює загальну координацію діяльності органів місцевого самоврядування з ...;
- здійснює інформаційне забезпечення органів місцевого самоврядування з ...;
- здійснює контроль діяльності органів місцевого самоврядування з ...;
- здійснює методологічне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з ...;
- здійснює разом із органами місцевого самоврядування заходи щодо ...;
- здійснює разом із органами місцевого самоврядування прогнозування у сфері ...;
- зупиняє дію актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- надає допомогу у виконанні службових обов'язків працівникам органів місцевого самоврядування з ...;
- надає методичну допомогу органам місцевого самоврядування з ...;
- надає обов'язкові для розгляду рекомендації органам місцевого самоврядування з ...;
- надає органам місцевого самоврядування приписи з ...;
- надає роз'яснення органам місцевого самоврядування з ...;
- надсилає органам місцевого самоврядування запити щодо ...;
- надсилає органам місцевого самоврядування обов'язкові до виконання розпорядження з ...;
- одержує безоплатно інформацію від органів місцевого самоврядування;
- організовує разом з органами місцевого самоврядування роботу щодо ;
- організує навчання (підвищення кваліфікації) фахівців органів місцевого самоврядування;
- погоджує рішення органів місцевого самоврядування стосовно ...;
- проводить аналіз стану дотримання органам місцевого самоврядування норм щодо ...;
- проводить моніторинг ефективності діяльності органів місцевого самоврядування у сфері ...;

- проводить спеціальну перевірку відомостей щодо посадових осіб місцевого самоврядування;
- розробляє типові положення органів місцевого самоврядування у сфері...;
- скасовує дію актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері ...;
- сприяє розробленню та впровадженню в органах місцевого самоврядування ...;
- укладає угоди з органами місцевого самоврядування.

Надзвичайно широкими є взаємовідносини місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади [300, с. 139 – 140]. Так територіальні органи Міністерства юстиції України здійснюють державну реєстрацію статуту територіальної громади, а також асоціацій органів місцевого самоврядування. З іншого боку, акти місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади. Місцеві органи виконавчої влади несуть встановлену законом відповідальність перед органами місцевого самоврядування за заподіяну місцевому самоврядуванню шкоду їх діями або бездіяльністю, а також у результаті невиконання рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах наданих їм повноважень.

Найбільш інтенсивними є зв'язки місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, до завдань яких відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» покладено забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування [245]. Зазначена взаємодія включає наступні складові.

По-перше, голови місцевих державних адміністрацій взаємодіють з представницькими органами місцевого самоврядування [48, с. 145]. Зокрема, вони володіють правом скликати сесії районної та обласної ради, вносити пропозиції щодо питань на розгляд будь-якої місцевої ради. Постійні комісії місцевої ради вивчають діяльність місцевих державних адміністрацій з питань місцевого самоврядування, подають за результатами

перевірки рекомендації на їх розгляд. Депутат має право звернутися із запитом до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

По-друге, місцеві державні адміністрації поряд з іншими органами виконавчої влади здійснюють контроль за делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, закріплених відповідними законами, чому присвячена достатньо багато досліджень [Див., напр.: 71; 112; 175].

Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щорічні плани здійснення контролю. При цьому райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади, а облдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Облдержадміністрації також мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади.

У разі коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством.

Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої

влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад один раз на півріччя надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень [232].

По-третє, делегуванні органами спільної компетенції територіальних громад – обласними та районними радами низки повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, чому також присвячено достатньо багато досліджень [Див., напр.: 176; 202; 336]. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям наступні повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка і подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення в порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача замовникам відповідно до законодавства містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок за межами населених пунктів;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та

неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом, підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок;

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами.

Крім зазначених повноважень обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження:

1) визначення відповідно до закону розміру відрахувань підприємствами, установами та організаціями, що надходять на розвиток шляхів загального користування в області;

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

3) підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених законом;

4) прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

5) визначення відповідно до законодавства режиму використання територій рекреаційних зон;

6) затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом.

По-четверте, контроль з боку обласних та районних рад виконання делегованих повноважень місцевим державним адміністраціям, який став темою ряду досліджень [Див., напр.:40; 118; 214; 299].

Місцеві державні адміністрації є підзвітними відповідним районним, обласним радам у виконанні програм соціально-економічного і культурного розвитку, районних, обласних бюджетів, підзвітними і підконтрольними у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними, обласними радами, а також у виконанні рішень рад з цих питань. Районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації, на підставі чого Президент України приймає рішення і дає відповідній раді обґрунтовану відповідь. Якщо недовіру голові місцевої державної адміністрації висловили не менш як дві третини депутатів від загального складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

По-п'яте, органи місцевого самоврядування приймають рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад, а також повноваження органів місцевого самоврядування [72].

По-шосте, у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування [90, с. 300]. Представники цих органів та посадові

особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Зокрема, місцеві державні адміністрації:

- вносять за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;

- розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;

- на пропозиції органів місцевого самоврядування формують обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування;

По-сьоме, місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством [316].

По-восьме, для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації [93, с 178].

По-дев'яте, місцеві державні адміністрації проводять перевірки стану додержання органами місцевого самоврядування Конституції та законів України в окремих сферах, наприклад, законодавства щодо звернення громадян [112, с. 430].

По-десяте, у сфері інформаційного обміну місцеві державні адміністрації мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [289].

Голова обласної, міської державної адміністрації може також порушувати питання про призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті,

районної, обласної ради. При цьому законодавство містить категоричну норму, що місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень.

Для більш ефективної взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування можуть утворюватися різноманітні консультативно-дорадчі органи при голові місцевої державної адміністрації. Зокрема, до складу колегій місцевих державних адміністрацій відповідно до діючих норм можуть включатися представники органів місцевого самоврядування [236]. У період 2010 – 2014 рр. широко були представлені на місцевому рівні різноманітні Ради з питань взаємодії з органами місцевого самоврядування [Див., напр.: 277], які у наступний період поступилися т.зв. Офісам реформ з питань децентралізації в питаннях впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування.

Будучи незалежною гілкою державної влади, органи судової влади, тим не менш мають ряд організаційних зв'язків з органами місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [269], органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи зобов'язані поважати незалежність судді і не посягати на неї. Судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами.

В процесі функціонування органів судової влади збори суддів можуть звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності суду до органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті. Зокрема, після призначення на посаду суддя, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується службовим житлом за місцем знаходження суду органами місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Окрім цього, відповідно до діючих норм, під час здійснення перевірки член органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, має право отримувати за письмовим запитом від органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб необхідну для проведення перевірки інформацію. Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, яким направлено запит члена органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів,

зобов'язані протягом десяти днів з дня його отримання надати відповідну інформацію.

Зміни статусу прокуратури в Україні призвели до певних змін щодо її взаємовідносин з органами місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про прокуратуру» [256] прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів органів місцевого самоврядування у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають забезпечувати розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди. При цьому органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, зобов'язані поважати незалежність прокурора та утримуватися від здійснення у будь-якій формі впливу на прокурора з метою перешкоджання виконанню службових обов'язків або прийняття ним незаконного рішення.

Однією з засад публічної влади в Україні є принцип державної підтримки місцевого самоврядування. Тому не випадково, що найбільш важливою сферою у взаєминах органів державної влади та місцевого самоврядування є бюджетна. На рівні низки законодавчих актів закріплене, що держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Вона гарантує органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. У випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій виходячи з рівня мінімальних соціальних потреб, встановленого законом.

У теперішній час переважна частина місцевих бюджетів формуються за рахунок частини закріплених у встановленому

законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Кошти державного бюджету, що передаються у вигляді дотацій та субвенцій, затверджуються у законі про Державний бюджет України для кожного відповідного місцевого бюджету згідно з Бюджетним кодексом України.

Держава також має фінансово забезпечувати здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок закріплення за відповідними місцевими бюджетами джерел доходів бюджету, надання трансфертів з державного бюджету, а також передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування в межах переданих їм фінансових ресурсів. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади і попередньо не забезпечені відповідними фінансовими ресурсами, повинні компенсуватися державою. Втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів не допускається.

У сфері відносин власності, в процесі взаємодії з державою сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їх створення) ради мають право вносити пропозиції про передачу або продаж у комунальну власність відповідних територіальних громад підприємств, установ та організацій, їх структурних підрозділів та інших об'єктів, що належать до державної власності, якщо вони мають важливе значення для забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальних громад. Місцеві ради дають згоду на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності.

В екології місцевого самоврядування, окрім зовнішніх відносин, представлені різноманітні зв'язки різного ступеня інтенсивності й у внутрішньому розвитку інституту муніципальної влади [Див., напр.: 13; 47; 115; 138; 149; 191; 200; 294; 295; 346].

На основі аналізу законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування» представимо їх у таблицях (Додатки Б-З).

Проблема розподілу компетенції між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування зберігає актуальність протягом трьох етапів нинішнього періоду незалежності України:

1) 1992 – 1994 рр. Формування та функціонування вертикалі виконавчої влади. На рівні областей, районів, а також міст Києва та Севастополя замість виконавчих комітетів відповідних рад, були засновані місцеві державні адміністрації на чолі з Представниками Президента України у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Вертикаль виконавчої влади була скасована у липні 1994 р. після завершення виборів до органів місцевого самоврядування;

2) червень 1995-липень 1996 рр. Відновлення вертикалі виконавчої влади відповідно до ухваленого Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України, чим була фактично відновлена система представників Президента;

3) з 1996 р. по сьогоднішній час діє чинна система, яка була сформована з ухваленням Конституції України; на підставі неї були ухвалені Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Ефективне функціонування будь-якої системи публічної влади, зокрема місцевої, залежить від наявності чітких структурних елементів та їх функціональної спроможності. До таких об'єктів, зокрема, належать:

1) суб'єкт прийняття рішень (виборний орган), який представляє інтереси територіальної громади;

2) чітко окреслені та закріплені у нормативно-правових актах межі компетенції суб'єкта прийняття рішень (повноваження та функції);

3) суб'єкт виконання рішень (виконавчий орган);

4) ресурсна база для виконання прийнятих рішень, яка передбачає організаційні основи та відповідне матеріально-фінансове забезпечення тощо;

5) органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективно поєднання з місцевою;

б) ефективна система контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади – як з боку громади, так і з боку держави.

Однак, сьогодні має місце нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема:

а) між районними та обласними радами;

б) між районними та обласними державними адміністраціями;

в) між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

До інституційних проблем взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад, що пов'язані з недосконалістю інституту делегованих повноважень, належать:

– відсутність законодавчо закріпленої процедури делегування повноважень з чітко визначеними механізмами відмови місцевих рад від виконання делегованих повноважень, зокрема у разі незабезпеченості належними ресурсами;

– суперечність інституту делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям нормам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Так, у статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним органам державної влади повноваження щодо транспорту, будівництва, розвитку охорони здоров'я [12, с. 134].

Натомість одним із головних принципів самоврядування, який визначено в Європейській хартії місцевого самоврядування, є його виключність, що унеможливає передачу самоврядних повноважень будь-якому іншому органу влади;

– протистояння між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Зокрема, рішення про повернення делегованих повноважень від обласних державних адміністрацій у 2006 р. ухвалювали Київська, Одеська та Харківська обласні ради.

Додатковим чинником для такого протистояння є те, що повернення делегованих повноважень передбачає отримання додаткових матеріальних ресурсів для їх виконання;

– недосконалість системи стримувань і противаг у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Як відомо, у якості інструменту здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень передбачене висловлення недовіри з боку обласних та районних рад головам відповідних державних адміністрацій. Причому ухвалення рішення двома третинами складу ради тягне за собою обов'язкове звільнення голів МДА зі своїх посад. Однак, даний інститут часто використовується опозиційними партіями, представники яких домінують у місцевих радах, для блокування діяльності місцевих адміністрацій у тих питаннях, які належать до компетенції держави. Найінтенсивніше ці процеси відбуваються у період, коли більшість депутатського корпусу місцевої ради та керівництво відповідної місцевої адміністрації належать до конкуруючих політичних сил.

Основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є:

– суттєве обмежене самоврядування в Україні як права, так і можливості територіальної громади, за винятком міст обласного та республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення;

– подвійний статус місцевих державних адміністрацій – як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад. Відповідальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами;

– неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг. З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад;

– недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень,

Рахункова палата України — діяльність центральних органів державної влади, а нагляд з боку Прокуратури України викликає зауваження з боку міжнародних організацій, членом яких є Україна;

– компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Досвід країн – членів Європейського Союзу у подоланні подібних конфліктів горизонтальної взаємодії органів виконавчої влади та оорганів місцевого самоврядування полягає в тому, що:

– проблема розв'язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно- територіального поділу;

– місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і як правило не беруть на себе обов'язки виконавчих органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій, представницькими установами формуються виконавчі органи;

– найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою – з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень. Також за державними адміністраціями можуть бути закріплені повноваження щодо координації роботи територіальних підрозділів центральних спеціалізованих органів виконавчої влади в галузі заходів із захисту інтересів держави (мобілізації населення, здійснення патріотичного виховання);

обов'язковим елементом надання повноважень місцевого самоврядування є забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Для цього державою гарантується база доходної частини бюджету, яка включає в себе місцеві податки та збори, використання комунального майна, обов'язково відраховувані

до місцевих бюджетів частки державних податків, а також дотації та субвенції із державного бюджету;

– у постсоціалістичних державах децентралізація державного устрою та посилення місцевого самоврядування на інших, крім базових, рівнях адміністративно-територіального поділу, як правило здійснювалась після завершення основних економічних реформ, насамперед розподілу колишньої державної власності, та за умови відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту, що забезпечувало наповнення державного та місцевих бюджетів;

– типовими проблемами зарубіжних країн залишаються брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних територій. Останнє зумовлює на практиці суперечність між принципом рівності територіальних громад та необхідністю надання певних бюджетних переваг слабким громадам з метою вирівнювання життєвих стандартів їхніх мешканців, а також між фінансовою автономією та фактичною централізацією міжбюджетних відносин.

Горизонтальна взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватись на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені лише функції, що належать до компетенції держави.

Предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування має бути звужений до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади.

Інститут системи делегування повноважень потребує двох суттєвих виправлень: по-перше – збереження лише делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування, подруге – формалізації порядку такого делегування.

Започаткована у 2014 році реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється за принципами, визначеними у Концепції, затвердженій

розпорядженням КМУ [270] і має на меті створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Існуючі проблеми передбачається розв'язати шляхом:

- 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;

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

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та ін.

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.

У контексті горизонтальної взаємодії реформа передбачає максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Мають бути запроваджені ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегій розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо).

Загальним зборам громадян за місцем проживання планується надати 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.

При органах місцевого самоврядування будуть утворені консультативно-дорадчі органи для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування. Буде нарешті забезпечено право територіальних громад на місцевий референдум.

Важливе значення для налагодження продуктивної горизонтальної владно-громадської взаємодії матиме 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.

В умовах об'єднання територіальних громад буде поширено практику утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту.

Усім цим вмогам відповідають розроблені експертами Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» і подані до ВРУ законопроекти: «Про загальні бори (конференції) члeм територіальних громад за місцем проживання» (реєстраційний номер 2466) та «Про органи самоорганізації населення» (№ 2467) у новій редакції.

3.3. Горизонтальна взаємодія в системі регіонального розвитку: механізми інституційного забезпечення

Проведення комплексної децентралізації влади та реформування державного управління, що відбувається на часі в Україні, базується на запровадженні нової моделі управління регіональним розвитком, побудованій із використанням сучасних теоретико-методологічних підходів у вивченні системи регіонального управління. Зокрема, аналіз основних нормативно-правових документів, що визначають

концептуальні засади регіональної політики в Україні, переконливо свідчить про розуміння важливості та необхідності інституційного забезпечення регіонального розвитку. Мова про формування інституційних механізмів, адекватних потребам та інтересам місцевої спільноти, загальнодержавним пріоритетам розвитку та запровадження в практику діяльності інструментів і технологій, накопичених зарубіжними країнами. Саме їх запровадження сприятиме врегулюванню питань взаємовідносин органів місцевого самоврядування регіонів і громад з органами влади, бізнесом та громадськими організаціями, а також спрощенню процедури доступу до ресурсів фінансової підтримки.

Особливістю нинішнього етапу розбудови інституційного забезпечення регіонального розвитку полягає в тому, що відбувається перехід від декларативності політики до конкретних кроків. Зокрема, слід зазначити, що ідеї створення агенцій регіонального розвитку (АРР) на теренах незалежної України вже мали місце. Так, після затвердження «Концепції державної регіональної політики» (Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001), було вжито ряд кроків щодо розбудови інфраструктури регіонального розвитку. Офіційне бачення ролі та завдань агенцій регіонального розвитку полягало у використанні передових інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку, вдосконалення підготовки та перепідготовки відповідних фахівців з проблем регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку. При цьому агенції регіонального розвитку мали тісно співпрацювати з центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, координуючи ініціативи просторового розвитку регіону. Разом з тим, чіткого визначення юридичного статусу АРР, правових та фінансових засад їх створення й функціонування, принципів співпраці з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування не відбулося. Власне кажучи, як і стимулювання органів місцевої влади до створення агенцій регіонального і місцевого розвитку. Однак, це не завадило створенню і функціонуванню чималої кількості агенцій регіонального розвитку та організацій, які не мають такої назви, але діють з метою сприяння регіональному розвитку [211, с. 103-104].

Вивчення зарубіжного досвіду переконливо свідчить про те, що агенції регіонального розвитку можуть бути ефективним інституційним механізмом регіонального розвитку за умови наданої їм автономності у процесі прийняття та реалізації рішень. Вони вже успішно функціонують в таких провідних країнах, як Німеччина, Франція, Великобританія, Польща, Австралія, Канада. Діяльність таких агенцій у країнах, членах Європейського Союзу, побудована на засадах партнерства, вони володіють реальною здатністю програмувати, реалізовувати і контролювати хід реалізації регіональних проектів, посилюючи тим самим соціальне спрямування діяльності органів публічної влади на регіональному рівні [213].

У лютому нинішнього року було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України [235] яка сприяє посиленню інституційної спроможності регіонів щодо досягнення цілей їх розвитку, підвищенню інвестиційної привабливості регіону, оскільки визначає організаційно-правовий статус агенції, її основні права та функції, органи управління та джерела фінансування. Фактично, кардинально змінює підходи до організації діяльності АРР, оскільки започатковує методику їх формування. І, як наслідок, у своїх регіональних стратегіях розвитку більшість областей передбачають створення агенції регіонального розвитку, яка працюватиме як офіс з надання консультацій і практичної допомоги щодо підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку. Засновувати їх зможуть обласні державні адміністрації, відповідні ради та неурядові організації як співзасновники, що спонукатиме до співпраці між державним, приватним та громадським секторами. Очікується, що позитивний ефект від взаємодії та співпраці з агенціями регіонального розвитку отримають як прості громадяни, так і органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо. Адже агенції регіонального розвитку, як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій, мають суттєвий інноваційний потенціал, оскільки здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території.

Важливим складником інфраструктури підтримки регіонального розвитку є створена Агенція регіонального розвитку України, яка на сьогодні налічує 43 агенції по всій території України. Головне завдання, яке покладене на дану інституцію, полягає у системному забезпеченні виконання своїми зусиллями та скоординованими діями своїх членів функцій ефективного

провідника взаємоузгодженої державної регіональної політики та власної політики розвитку регіонів з метою динамічного і збалансованого поступу України до інтегрування в європейські структури ². Крім того, слід зазначити, що Центр реформ та місцевого розвитку на допомогу обласним радам та обласним державним адміністраціям, які є співзасновниками агенцій регіонального розвитку розробив «Алгоритм та покрыву інструкцію для створення Агенції регіонального розвитку» [3].

Першими, хто схвалив рішення про створення Агенції регіонального розвитку стала Вінницька область, де співзасновниками стали обласна рада, обласна державна адміністрація та Асоціація органів місцевого самоврядування. На Сумщині, Хмельниччині та в ряді інших регіонів коло співзасновників є більш широким, із залученням коштів іноземних партнерів-інвесторів (співпраця з програмами міжнародної технічної допомоги), що надає змогу формувати горизонтально орієнтовану мережу регіонального розвитку, яка опирається на мобілізацію місцевих ініціатив та ресурсів, інновації, пріоритетність малого і середнього бізнесу, спеціально підготованих фахівців з державного та приватного сектору, наукових та громадських кіл.

Крім того, протягом 2014–2016 рр. була започаткована або кардинально модифікована низка таких інструментів та інституцій, Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), офіси реформ, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку. Зокрема, остання, як консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів координуватиме діяльність органів виконавчої влади при формуванні та реалізації державної регіональної політики. А саме:

- сприятиме узгодженню довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- визначенню механізмів та інструментів вирішення питань розвитку регіонів;
- запровадженню так званого територіально-орієнтованого підходу, при якому міністерства свої секторальні політики та заходи спрямовуватимуть на розвиток регіонів з урахуванням специфіки кожного з них.

Оскільки участь у її роботі беруть керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, всеукраїнських асоціацій, наукових установ та інших учасників, задіяних у сфері регіонального розвитку, то саме вона покликана стати дієвим

механізмом координації та реагування центральних органів виконавчої влади на проблеми розвитку регіонів.

Щодо Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), то його створення започаткувало відхід від старої практики фінансування виключно будівництва все нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій, державних цільових програмах. Фактично, нині в Україні фінансування проектів регіонального розвитку відбувається на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації. На практиці це позначилося тим, що переважна більшість проектів, що фінансувалися за рахунок коштів ДФРР у 2015 р. і продовжують фінансуватися у 2016 р., не спрямовувалася на розвиток територій, а по-суті спрямовані лише на вирішення поточних завдань. Так, значна кількість проектів була відхилена через їх невідповідність критеріям фінансування, внаслідок чого кошти ДФРР взагалі не були освоєні. Торік жоден регіон України не використав у повному обсязі кошти ДФРР, а найменший рівень використання – 55,94 % – був у Запорізькій області. Загалом у 2015 р. реалізовувалися 876 проектів, з них до кінця 2015 р. завершено 532. Найбільше проектів реалізовувалось у Донецькій області (112), а найменше – в Одеській (5) та м. Києві (1) [220, с. 386].

Така ситуація зумовлена певною мірою і тим, що згідно Методики відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку [198] на заявників проекту покладається: визначення актуальності проблеми, на розв'язання якої він спрямований, соціального і економічного ефекту від його реалізації та обґрунтування очікуваних кількісних і якісних результатів реалізації та інновацій проекту. Однак, практика показує, що за такою методикою важко достовірно та об'єктивно оцінити, чи спрямований потенційний проект на розвиток, а надання регіональній комісії права визначати доцільність його реалізації.

Сприяння налагодження ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку покликана і Рада регіонального розвитку, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України (Указ від 21 квітня 2015 року № 224/2015). Фактично, мова не тільки про горизонтальну, але й про взаємодію по вертикалі.

Нинішній рік ознаменувався появою нового фінансового інструменту регулювання регіонального розвитку – субвенцією на формування інфраструктури об'єднаних громад. Так, об'єднаним громадам було:

- запропоновано типову структуру плану соціально-економічного розвитку, необхідного для отримання державної субвенції;

- затверджено форму заявки на проект, який може реалізовуватися за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад фінансувати інфраструктурні проекти, доцільність яких вони визначатимуть самостійно.

Ще одним інституційним інструментом регіонального розвитку є створені та функціонуючі Офіси реформ, як консультативні центри. Виконавцем проекту з їх створення та діяльності є Асоціація міст, яка поставила короткострокові завдання найманим експертам Офісу реформ. Зокрема, вони покликані:

- надавати ОДА організаційну та інформаційну допомогу в питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування.

- прискорення процесу децентралізації;

- сприяння впровадженню електронного управління.

- націленість на конкретний результат за «маршрутною картою»;

- відпрацювання з громадами механізму об'єднання територіальних громад з метою забезпечення двох принципів – ефективності та спроможності;

- надання методологічної, інформаційної та іншої допомоги щодо мети і суті реформи децентралізації.

Слід зазначити, що офіс реформ є операційним проектом, певною мірою «тимчасовим творчим колективом», який створений на термін виконання конкретного завдання – проведення реформи місцевого самоврядування протягом 2-3 років. Фактично, вони працюватимуть до завершення 2016 року, а затим будуть переформатовані.

Таким чином, підсумовуючи, маємо зазначити, що для формування спроможних територіальних громад, бюджетної децентралізації, оптимізації розподілу повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, необхідний для практичної реалізації реформи децентралізації створено

нормативно-правове та методичне підґрунтя. При цьому основна робота з упровадження інструментів забезпечення регіонального розвитку покладається не тільки на місцеві органи виконавчої влади, а й на офіси реформ, діяльність яких може значно інтенсифікуватися, якщо буде здійснюватися спільно з агенціями регіонального розвитку. Адже стійкий, динамічний розвиток регіонів можливий лише за умови, коли представники місцевої влади у співпраці із представниками бізнесу та органами місцевого самоврядування здатні створити єдину систему для стимулювання такого розвитку.

Отже, однією з головних цілей соціально-економічного розвитку країни слід окреслити партнерство держави і організацій як один з головних чинників розбудови демократичного урядування, що ґрунтується на наступних постулатах: зацікавленість кожної з взаємодіючих організацій у пошуку шляхів вирішення проблем;

- узгоджене співробітництво між конкурентами у вирішенні спірних питань;

- об'єднання зусиль і можливостей кожної зі сторін у вирішенні важливих проблем, що неефективно «атакуються» ними окремо;

- прагнення пошуку реалістичних рішень, а не імітації такого пошуку;

- взаємоприйнятний контроль і врахування суспільних інтересів при вирішенні проблемної ситуації;

- правова обґрунтованість співпраці, що надає вигідні кожній стороні і суспільству в цілому умови взаємодії.

Зазначений принцип взаємовідносин забезпечить необхідну, особливо на початковій стадії формування демократичної системи урядування, гармонію між першим і третім секторами, створить умови для забезпечення максимальних темпів прогресу, адже будь-яка соціальна організація зберігається як цілісність завдяки своїй здатності адекватно відповідати на виклики.

Громадський же контроль, що реалізується на засадах партнерства, організовано і цілеспрямовано в рамках політико-правової системи, повинен вирішувати виникаючі проблеми між громадянами і державою цілком цивілізовано, шляхом використання визначених законом каналів взаємодії і взаємної відповідальності, такий контроль є найважливішою умовою реалізації проголошеного Конституцією України принципу народовладдя.

РОЗДІЛ 4.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

4.1. Розвиток міжсекторного партнерства на регіональному рівні (на прикладі Одещини)

Забезпечення ефективної взаємодії в системі органів публічної влади – одна з основних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні. Останні роки, політична ситуація сьогодення надали чимало прикладів проблемних ситуацій у взаєминах між органами влади по лініях: центр – регіональний рівень, центр – місцевий рівень, регіональний рівень – місцевий рівень, місцевий уряд – локальний уряд, органи влади – приватний сектор, органи публічної влади – громадські організації, тріади органи публічної влади – приватний сектор – громадські організації, що вилилися в деяких випадках у відкриті конфлікти між різними інституціями та органами публічної влади. Як показує аналіз, загальною причиною проблем та конфліктів є неврегульованість повноважень, відповідальності, різних основ здійснення компетенції відповідних структур. Усе це суттєво впливало на ефективність системи врядування в Україні.

Зокрема, наразі вкрай важливим є дослідження проблемних питань конкретизації розмежування повноважень, з урахуванням місцевої специфіки і механізмів горизонтальної взаємодії, причому не тільки між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, а й неурядовими організаціями, бізнес-структурами, інститутами громадянського суспільства.

З огляду на дедалі зростаючу складність взаємовідносин суспільства, держави і бізнесу підходи до побудови працездатного механізму їх взаємодії необхідно шукати на основі створення конгруентної системи інтересів всіх трьох суб'єктів взаємодії, реалізуючи при цьому принципи їх взаємної соціальної відповідальності. Таким чином, рішення даної проблеми можливе лише на основі наступних фундаментальних принципів системного

підходу до управління складними соціально-економічними системами:

- узгодженості системи інтересів всіх трьох суб'єктів взаємодії;
- їх взаємної соціальної відповідальності;
- партнерства;
- визнання в системній тріаді «суспільство-держава-бізнес» чільну роль суспільства і, отже, пріоритету суспільних цілей, тобто суспільства в цілому.

При цьому слід виходити з позиції, що в тріаді «суспільство-держава-бізнес» чільну роль грає суспільство, як складна соціальна система, основним елементом якої є люди з безліччю їх зв'язків, відносин і взаємодій.

Виходячи з вищевикладеного, Д. Г. Перекрестов, І. П. Поварич, В. А. Шабашев під механізмом МСП бізнес-структур, органів влади та суспільства ми розуміємо сукупність суб'єкта (органу) управління, самих суб'єктів взаємодії, засобів, способів і методів, за допомогою яких вони впливають один на одного і на об'єкти соціальної сфери відповідного адміністративно територіального утворення для найбільш ефективного досягнення завдань, які конкретної соціально-економічною системою (країна в цілому, регіон, муніципальне утворення) цілей.

За такого підходу в механізмі взаємодії дослідники правомірно виділяють кілька блоків (рис. 3.1):

блок 1 – суб'єкт (орган) управління взаємодією;

блок 2 – сукупність суб'єктів взаємодії, тобто органів влади (самоврядування), бізнес-структур та організацій, що представляють інтереси жителів, які проживають на даній території;

блок 3 є банком накопичення інформації про можливі способи, засоби і методи впливу суб'єктів на об'єкт управління, тобто проблемні ситуації;

блок 4 включає в себе об'єкти впливу, тобто весь перелік найбільш гострих соціальних проблемних ситуацій територіального утворення;

блок 5 є результуючим органом контролю, який оцінює функціонування механізму в цілому [127].

На погляд Д. Г. Перекрестова, І. П. Поварича, В. А. Шабашева, блокова структура механізму конструктивної взаємодії суспільства, держави і бізнесу може бути єдиною на рівні країни в цілому,

регіонів і їх муніципальних утворень. Однак, структура (зміст) кожного з блоків механізму для будь-якого із суб'єктів взаємодії буде різною для кожного з трьох рівнів управлінської ієрархії.

Природно, що і алгоритми функціонування пропонованого механізму взаємодії на рівні країни в цілому, регіону і муніципального утворення будуть істотно відрізнятися один від одного.

Спробуємо розкрити відмінність змісту окремих блоків механізму взаємодії в прив'язці до трьох рівнів управлінської ієрархії. Безумовно, що суб'єкти взаємодії (взаємовідносин), що представляють, відповідно, суспільство, держава і бізнес в кількісному і якісному аспектах будуть істотно відрізнятися один від одного на рівні країни в цілому, регіону і муніципального утворення.



Рис. 4.1. Механізм взаємодії бізнес-структур, органів влади і суспільства.

Умовні позначення:

Напрямки надходження інформації про функціонування механізму відповідно до цільових установками;

Напрямки надходження інформації про відхилення функціонування механізму від цільових установок.

Як суб'єкт (органу) управління нами пропонується створювати тристоронні комісії по типу комісій з регулювання соціально-трудових відносин, які функціонують в Україні з початку 2000 років. Вищевказані комісії діють на підставі укладених угод між представниками органів влади, професійних спілок та роботодавців на рівні країни в цілому (генеральна угода), галузі (галузеві), території (спеціальні) і окремих організацій (так звані, колективні договори). Таким чином, до складу кожної з комісій входитимуть суб'єкти взаємодії, що представляють інтереси суспільства, держави і бізнесу.

У блоці 3 пропонованого механізму накопичується інформація про можливі способи, методи та засоби взаємодії трьох зазначених суб'єктів між собою, а також впливу на об'єкти управління, тобто на різноманітні соціальні проблемні ситуації, що вимагають дозволу (блок 4).

Природно, що кількість і складність соціальних проблемних ситуацій, які потребують вирішення в найближчій перспективі, несумірні в міру переходу від муніципальних утворень до регіону, а потім і до країни в цілому. Якщо в муніципалітетах часто основними є екологічні проблеми і проблеми надання соціальної допомоги низько забезпеченим категоріям населення, то на рівні країни в цілому в повний зріст постають складні проблеми модернізації всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Різнманітність проблемних ситуацій в сфері забезпечення соціальних прав особи потребує різноманітності способів, методів і засобів по їх вирішенню. Необхідне створення з боку органів влади такої ситуації, при якій у бізнесу з'являвся б власний інтерес до вкладень в великі соціально-економічні проекти, необхідні країні для успішної модернізації, перш за все, економіки. Та й ресурсів потрібно для вирішення величезної кількості проблемних ситуацій не мало, при цьому мова йде не тільки про фінансові ресурси, а й про інтелектуальний, людський капітал. Очевидно, що забезпечити конструктивну взаємодію всіх трьох сторін тільки адміністративними, командними методами неможливо, необхідно максимально широко використовувати економічні та соціально-психологічні методи.

Блок 5 це орган контролю, до якого входять представники всіх трьох суб'єктів взаємодії, і який повинен оцінювати ступінь реалізації запланованих заходів по кожній проблемній соціальній

ситуації. Важлива роль у цій групі відводиться представникам громадянського суспільства (хоча вона досить значима, безумовно, і на стадії оцінки гостроти тієї чи іншої проблеми, а також виділяються на її рішення ресурсів). Особливу соціальну значимість набуває проблема контролю на муніципальному рівні. Якщо на рівні країни у нас існують і відносно ефективно діють досить великі представники суспільства (наприклад, громадська палата, об'єднання профспілок і т.д.), то на місцевому рівні таких потужних громадських структур немає.

В той же час, на рівні місцевого самоврядування яскравіше і гостріше виявляються особливості взаємин між суспільством і владою. Саме на місцевому рівні можуть і повинні бути вироблені механізми громадського контролю, ефективної участі громадськості в управлінні територіями.

Зрозуміло, що специфіка формування та функціонування корпоративних бізнес-структур багато в чому визначається тією ситуацією, яка складається в виробничо-господарському комплексі конкретного регіону. У зв'язку з цим сучасний економічний розвиток регіону, а також його перспективні потенційні можливості представляють той базис, на основі якого бізнес-утворення різного профілю можуть сприяти нарощуванню його економічного потенціалу і створення сприятливих умов забезпечення соціальних прав населення, що проживає на його території своєю соціально відповідальною поведінкою.

Виходячи із зазначених позицій, розглянемо вихідну ситуацію, тенденції та проблеми соціально-економічного розвитку Одеської області на найближчу і довгострокову (до 2020 р.) перспективи.

Одеська область відноситься до числа найбільш розвинених регіонів України. Про це свідчать результати досліджень Фонду «Ефективне управління», згідно з якими у 2013 році Одещина посіла 3-тє місце за індексом конкурентоспроможності регіонів України після м. Києва та Харківської області.

Промисловість є однією з провідних галузей економіки області, що нараховує 680 підприємств (працює майже 58,0 тис. осіб), які забезпечують зростання валового регіонального продукту, формують до 20 відсотків надходжень до державного бюджету, до 15 відсотків загального фонду місцевого бюджету. Впродовж останніх років

Одещина впевнено позиціонує себе як регіон з високим індексом конкурентоспроможності.

Провідними видами економічної діяльності у 2014 році у переробній промисловості за питомою вагою залишилися: виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів (31,6%); виробництво хімічних речовин і хімічної продукції (17,4%); машинобудування (9,2%).

Сільське господарство – один із найважливіших секторів економіки регіону. Сільськогосподарські підприємства і господарства населення займаються рослинництвом, тваринництвом і власною переробкою сільськогосподарської продукції. Доля сільгосппродукції, виробленої регіоном, загальноукраїнському обсязі становить: рослинництва – 79,4%, тваринництва – 20,6%.

У 2014 році в області діяло 6144 сільськогосподарських підприємства, з них: 5153 фермерських господарства, 502 господарських товариства, 311 приватних підприємств, 112 кооперативів. Найбільше фермерських господарств зареєстровано на території Татарбунарського (684 од), Болградського (537 од) та Ізмаїльського (513 од) районів.

Провідними галузями *рослинництва* в Одеській області є зернове господарство, вирощування технічних культур (соняшнику та ріпаку), овочівництво, виноградарство та садівництво. Одеська область – традиційно регіон виноградарства й виноробства. У регіоні вирощується 55 % українського винограду. Серед галузей *тваринництва* найбільш розвинені скотарство, свинарство, птахівництво, вівчарство. Обсяги продукції сільського господарства за усіма категоріями господарств впродовж 2010 – 2014 років в цілому мали тенденцію до зростання. Впродовж останніх років область за обсягами виробництва валової продукції сільського господарства утримує свої позиції в десятці провідних регіонів України.

Одеський регіон відзначається надзвичайно сприятливим транспортно-географічним положенням, що зумовило провідну роль транспорту у його розвитку. На даний час транспортний комплекс є однією з пріоритетних сфер господарства Одещини, з розвитком якої пов'язують економічне зростання як регіону, так і всієї країни. Частина стратегічно важливих транспортних напрямків проходять через територію Одеської області, це:

- Південна Європа, Близький Схід, Африка – країни СНД;
- Скандинавія, Балтика – Близький Схід, Закавказзя, Центральна Азія;
- Північна Європа – Середня Азія, Китай, Далекий Схід.

По території регіону проходять п'ять міжнародних транспортних коридорів: сьомий та дев'ятий критські, транспортний коридор TRASECA (Європа-Кавказ-Азія), коридори «Балтійське море – Чорне море» та «Чорноморське транспортне кільце» – транспортний коридор навколо Чорного моря Організації Чорноморського Економічного Співробітництва (ОЧЕС).

Потужний міжгалузевий транспортний комплекс Одещини представлений усіма видами транспорту – залізничним, автомобільним, водним (морським і річковим), трубопровідним, авіаційним, електричним (зв'язок).

На території області станом на 01.01.2015 року функціонують 3038 об'єктів роздрібної торгівлі, торгова площа магазинів становить 584,5 тис.м². На 01.01.2014 року в області було зареєстровано 700 об'єктів ресторанного господарства (ресторани, кафе, бари, їдальні), більшість яких розташована на території м. Одеси. В області функціонує 77 універсамів і супермаркетів загальною площею 76788 м² та 10 гіпермаркетів площею 79,4 тис.м², обслуговування в яких відповідає світовим стандартам.

Особливість економіко-географічного розташування області, сприятливі природно-кліматичні умови, різноманітні природні лікувальні ресурси, наявність піщаних пляжів, розвинута мережа водних, залізничних та автомобільних магістралей обумовлюють розвиток в області сфери туризму і рекреації. У пониззі великих річок (Дунай, Дністер) і лиманів, на морських узбережжях і в шельфовій зоні розташовані високоцінні й унікальні природні комплекси, водно-болотні угіддя, екосистеми, що формують високий біосферний потенціал регіону, який має національне і міжнародне глобальне значення. Серед природних багатств, які активно використовуються у курортно-рекреаційному господарстві області, важливе місце посідають лікувальні грязі та ропа Куяльницького, Хаджибейського, Шаболатського лиманів, сірчано-водневі, гідрокарбонатні, йодо-бромні та натрієві мінеральні води, які дають можливість ефективно лікувати захворювання органів кровообігу,

нервової системи, органів дихання нетуберкульозного характеру, органів травлення, порушення обміну речовин тощо.

Своєрідність туристично-екскурсійного потенціалу області також визначена численними пам'ятками різних часів з відомими історико-культурними заповідниками, пам'ятниками та музеями. Це відомі у світі Одеський національний академічний театр опери та балету, знамениті Потьомкінські сходи, українська Венеція – місто Вилкове, фортеця XII – XV сторіччя в місті Білгороді-Дністровському, розкопки античних міст Тіри і Ніконії, пам'ятники культової архітектури в містах Одесі, Ізмаїлі, Рені, Кілії та багато іншого.

Близько 4500 пам'яток культурної спадщини, 12 міст області занесені до Списку історичних населених місць України. Понад 100 об'єктів культурної спадщини мають статус пам'яток національного значення, що створили Одещині імідж одного із найбільш відомих і популярних, насамперед через свою самобутність, місць для відвідування туристами і відпочиваючими.

На території області є 123 території та об'єкти природно-заповідного фонду, у тому числі державного значення – Дунайський біосферний заповідник, Дунайські і Дністровські плавні, ландшафтний парк «Тилігульський», ботанічний сад Одеського національного університету ім. І.І. Мечникова, 22 парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва тощо.

Станом на 1 січня 2015 року туристична інфраструктура області нараховувала 1282 заклади туристично-рекреаційного призначення, з них 479 підприємств готельного комплексу і 803 заклади оздоровчого профілю. Найбільша кількість об'єктів туристично-оздоровчого призначення зосереджена у м. Білгород-Дністровському, Татарбунарському, Кілійському та Овідіопольському районах. На території Одеської області здійснювали туристичну діяльність 249 суб'єктів (172 юридичні особи та 77 фізичних осіб-підприємців) [307].

Одеська область має потужний інтелектуальний потенціал, який дозволяє здійснювати інноваційну діяльність як в науково-дослідних установах, так і на підприємствах. Загальна кількість організацій, що виконують наукові та науково-технічні роботи, у 2013 році становила 52 одиниці, в той час як у 2010 році їх кількість становила 59 одиниць. Не зважаючи на тенденцію до їх зменшення (така тенденція спостерігається по всіх регіонах), Одещина продовжує

утримувати 5 місце серед регіонів за кількістю організацій, що виконують наукові та науково-технічні роботи.

Загальна кількість наукових кадрів в регіоні впродовж 2010 – 2014 років також мала тенденцію до зниження, про що свідчить той факт, що у 2010 році кількість працівників наукових організацій становила 4,2 тис. осіб, а у 2014 році – 3,3 тис. осіб. За якісним складом кількість докторів наук становить 928 осіб, кандидатів наук – 4950 осіб.

Серед регіонів України за кількістю працівників наукових організацій Одещина впродовж 4-х років стабільно утримує 7 місце. У зв'язку з вищезазначених, не випадковим є постановка питання в зазначеній програмі про уніфікацію взаємин регіональних органів влади і вертикально-інтегрованих компаній. Заявлені керівництвом країни масштабні реформи, реалізація яких вже розпочалася, потребують перезавантаження взаємовідносин влади, бізнесу та громадянськості задля досягнення поставлених амбітних цілей.

Мережу закладів культури і мистецтв Одеської області складають 1708 установ, з них 25 – обласного підпорядкування: 6 театральновидовищних підприємств, 3 обласні бібліотеки, 5 центрів національних культур, 7 музеїв, 3 навчальні заклади культури і мистецтв; 1683 бібліотеки, 734 клубні заклади, 68 шкіл естетичного виховання, 32 історико-краєзнавчі музеї, 226 громадських та приватних музеїв, 13 парків культури та відпочинку.

Станом на 01 січня 2015 року на Одещині зареєстровано 5289 громадських об'єднань. Більшість з них мають фізкультурно-спортивну спрямованість (1079), 468 – професійного спрямування, 413 – об'єднання ветеранів та інвалідів, 195 – освітні, культурновиховні об'єднання. Молодіжних об'єднань громадян – 280, дитячих – 105, жіночих – 74.

В області зареєстровані та діють 1331 релігійна організація, у тому числі: 3 духовні центри, 17 релігійних управлінь, 1257 релігійних громад, 21 монастир, 20 місій, 2 братства та 11 духовних навчальних закладів. Переважна більшість релігійних організацій (1279) відноситься до християнства, 12 – до іудаїзму, 10 – до ісламу, 30 – до нетрадиційних та новітніх віросповідань. Серед християнських конфесій перше місце за чисельністю посідає православ'я (764), далі йдуть протестанти (463) та католики (52) [307].

У Стратегії економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року зазначалося, що сьогодняшня корпоративна політика регіональних органів влади полягає у вирішенні соціальних питань регіону за рахунок залучення коштів великих бізнес-груп на основі укладання з ними індивідуальних угод. Натомість регіональна влада бере на себе зобов'язання по лобюванню інтересів компаній на національному рівні при взаємодії з сусідніми регіонами та природними монополіями, а також всебічну підтримку експортної діяльності корпорацій. Передбачалося, що в регіональному корпоративному праві будуть переглянуті діючі угоди регіону з керівництвом вертикально-інтегрованих компаній з метою включення в них зобов'язань компаній з підтримки будівництва і модернізації обласних об'єктів соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури.

Для виявлення проблемних ситуацій в регіональному розвитку нами були проаналізовані показники соціально-економічного розвитку Одеської області за період ринкових перетворень. Виконаний аналіз зміни основних економічних, соціальних і демографічних показників дозволив виділити три великі проблеми розвитку Одеської області:

- 1) нестійкість розвитку економіки;
- 2) зниження людського потенціалу;
- 3) підвищений рівень загрози особистої безпеки громадян [307].

Тезово спробуємо розкрити суть позначених проблем і оцінити їх кількісні характеристики. Нестійкість розвитку економіки Одеської області обумовлюється головним чином вкрай високою залежністю економіки регіону від кон'юнктури світових сировинних ринків. Для даної проблемної ситуації характерним є:

1. Відставання темпів зростання економіки області від середніх по країні. Впродовж 2010 – 2014 років у промисловості регіону не відбулося суттєвих структурних зрушень. За обсягами реалізованої продукції переробна промисловість зменшила питому вагу з 84% у 2010 р. до 75 % у 2014 р.

2. Низька диверсифікація економіки.

3. Високі темпи зростання собівартості основних видів промислової продукції.

4. Високі транспортні витрати виробників..

5. Недостатні провізні спроможності внутрішнього технологічного та магістрального залізничного транспорту, а також перевалочних потужностей морських шляхів.

6. Існуюча інституційне середовище не стимулює розвиток бізнесу на території області. У зв'язку з цим дуже низькі темпи розвитку малих підприємств.

7. Невідповідність системи профосвіти запитам ринку. В регіоні дуже гостра проблема нестачі фахівців середньої кваліфікації і кваліфікованих робітників.

Для проблемної ситуації, пов'язаної зі зниженням людського потенціалу регіону, характерними є такі обставини:

– Прогресуючий спад населення. Впродовж останніх п'яти років в області не вдалося подолати негативну тенденцію природного скорочення населення, у тому числі як у сільській, так міській місцевості.

– Висока смертність населення в працездатному віці. Кількість померлих відносно кількості народжених, хоч і мала тенденцію до зменшення, але все одно перевищувала кількість народжених.

– Складна епідеміологічна ситуація. Кількість щорічно хворих жителів області не знижується в останні роки.

– Погіршення здоров'я жінок дітородного віку і зростання показників материнської смертності.

– Висока частка населення області, що проживає в несприятливих умовах.

– Висока зношеність комунальної інфраструктури. Середній відсоток зносу основних фондів ЖКГ становить 60-70%.

– Скорочується чисельність випускників по найбільш затребуваним на підприємствах регіону спеціальностями.

– Для проблемної ситуації, пов'язаної з підвищеним рівнем загрози особистої безпеки громадян, характерним є ряд таких обставин:

Погіршення екологічної обстановки в регіоні, що є основною причиною високих показників захворюваності населення та рівня смертності. За видами економічної діяльності найбільша питома вага викидів в атмосферне повітря у 2014 році припадала на промисловість (80%); виробництво та розподілення електроенергії, газу та води (4,2%), транспорту (2,3%).

З метою підвищення ефективності функціонування народногосподарського регіонального комплексу рішенням Одеської обласної ради від 28 жовтня 2011 року № 272-VI. затверджено Стратегію економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року. Початковий етап реалізації Стратегії соціально-економічного розвитку Одеської області показав їх недостатню життєздатність. Уже в стартовому (2011) році фактичні основні показники соціально-економічного розвитку регіону істотно відхилялися в гіршу сторону від обох пропонованих варіантів Анексія Криму, умови проведення АТО остаточно зробили їх повноцінну реалізацію неможливою. Для регіонів, які відчують дедалі більшу конкуренцію на основних ринках продукції базового сектора, головним джерелом конкурентних переваг можуть виступати тільки технології. Тому, не випадково, що в якості одного з фундаментальних ризиків для підприємств Одеської області і навіть цілих галузей економіки в Стратегії виділено відставання технологічне. Ризики технологічного відставання ведуть до втрати конкурентоспроможності економіки регіону, зростання можливостей витіснення продукції підприємств Одеської області з вітчизняних і світових ринків.

Розроблена і затверджена в 2011 році обласною радою Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року по більшості напрямків не могла бути реалізована. Основна причина ситуації, що склалася (крім соціально-політичної ситуації в країні) полягає в тому, що при прийнятті Стратегії не були враховані інтереси сформованих в регіоні бізнес-структур та ГО. Влада, бізнес і ГО навряд чи зможуть знайти консенсус для реалізації ряду з напрямків Стратегії, особливо тих, які стосуються кардинальних технологічних змін виробництва продукції з досить тривалим періодом їх реалізації і неясними, туманними перспективами отримання від них фінансової віддачі.

Отже, Одеській області потрібна була нова парадигма розвитку, яка спиралась не стільки на сприятливу кон'юнктуру світових ринків, скільки на зростання ефективності всіх елементів, складових економічну конструкцію регіону. Основним джерелом подальшого соціально-економічного розвитку Одеської області має стати підвищення ефективності економіки її базових видів діяльності на основі концентрації ресурсів регіону. Здійснити цю складну задачу

можливо тільки спільними зусиллями бізнесу, регіональних органів влади та суспільства в цілому. Ситуація, що склалася в розвитку економіки регіону вимагає перегляду усталених відносин бізнес-компаній з владними структурами регіону і його муніципальних утворень. Рішенням обласної ради від 21 грудня 2015 року даний документ було актуалізовано і регіональними пріоритетами визначено наступні:

- забезпечення конкурентоспроможної місцевої економіки;
- розвиток людського потенціалу;
- забезпечення гідних умов життя та екологічної безпеки;
- підвищення якості управління регіональним розвитком [307].

Вищевказані пріоритети впливають з обраного варіанту Стратегії розвитку регіону на довгострокову перспективу. При цьому розглядалися три варіанти:

- 1) інерційний, що передбачає використання наявного потенціалу території; зберігається «status quo», всі процеси у регіоні йдуть практично самопливом;
- 2) мобілізаційний, орієнтується на зовнішні ресурси, глибинних змін у регіоні не відбувається;
- 3) модернізаційний, відбуваються глибокі реформи, внутрішні ресурси активізують зростання системи і сприяють «притягуванню» ззовні нових, більш значних ресурсів [307].

Інерційний сценарій розвитку Одеської області передбачає використання наявного потенціалу території (промислового, транспортного, аграрного, туристично-рекреаційного, ресурсного) на підставі екстенсивного типу економічного зростання, інерційним шляхом із збереженням «status quo» у структурі економіки та факторах її розвитку.

Цей сценарій буде супроводжуватися зростанням системних ризиків, негативні наслідки дії яких будуть посилюватися. Серед них:

- перекладання фінансових зобов'язань з вирішення головних соціально-економічних проблем регіонального розвитку на центральні органи державної влади;
- посилення невідповідності між функціями та іміджем рекреаційного регіону та наявністю підприємств, що забруднюють навколишнє природне середовище;
- поглиблення територіальних диспропорцій у розвитку області.

При такому сценарії міри державного управління по відношенню до розвитку Одеської області будуть орієнтовані на усунення конфліктів та усунення негативних соціальних наслідків.

Ризики розвитку інерційного сценарію – це втрата керованості соціально-економічним комплексом, загрози екологічних та техногенних катастроф, невідповідність державних фінансів такому, що зростає, рівню соціальної напруги на бюджет області, зростання процесів економічної та соціальної стагнації, послаблення міжрегіональних виробничо-кооперативних зв'язків між Одеською областю та іншими регіонами України.

Таким чином, даний інерційний сценарій є майже сценарієм занепаду (у довгостроковій перспективі), хоча і з формальними ознаками «в'ялого» зростання у короткостроковій перспективі та стагнації в середньостроковій перспективі.

Класичні приклади такого типу розвитку подій показують, що навіть при незначному зростанні продуктивності праці, рівня інвестицій все це практично не приводить до підвищення ефективності економіки в цілому, до відчутного зростання якості життя громадян, підвищення соціальних стандартів.

«Мобілізаційний» сценарій також не передбачає кардинальної реорганізації економічних процесів, управлінської економічної культури. Він не потребує складної та політично тяжкої реорганізації державного апарату, а дозволяє ефективно використовувати той, що мається, кадровий потенціал та відпрацьовану культуру державного управління. Найчастіше використовується в кризовий і післякризовий період, коли мобілізуються всі наявні ресурси і максимально інтенсифікуються усі процеси.

Для вирішення певних проблем залучаються значні зовнішні фінансові ресурси, в основному кредитні, але вони направляються на «латання дірок», а не на глибокі реформи.

Стандартним способом управління при такому сценарії є централізація ресурсів та управління, спроби підвищити його ефективність і запровадити «ручний режим». Боротьба з недоліками і проблемами системи носить агресивний циклічний характер. При цьому величезні зусилля короткочасно впливають на наслідки проблем, але вони не зачіпають їх основ.

«Модернізаційний» сценарій передбачає реалізацію Стратегії з урахуванням закономірностей посткризового розвитку світової

економіки. Він базується на ефективному використанні існуючого в області ресурсного потенціалу на принципах *інтенсивного типу економічного зростання*. Передбачається, що будуть реалізовані кроки, що спрямовані на підвищення конкурентоспроможності економіки області.

Цей сценарій передбачає повну реалізацію всіх проектів стратегії розвитку регіону, вдалий його менеджмент, моніторинг, оновлення проектів. При цьому слід мати на увазі, що успішно паралельно мають реалізовуватися стратегії усіх міст, що її формують. Реалізація відповідної стратегії Одеської області та, очевидно, глибокі реформи на державному рівні мають також бути успішними.

Реалізація цього сценарію полягає у признанні того, що соціально-економічний розвиток Одеської області – це результат об'єднаних зусиль органів *державного управління, бізнесу і громад*.

Розвиток Одеської області за такою моделлю стане «технологічним буксиром» для інших прилеглих регіонів, оскільки така модель розвитку стає каталізатором створення високотехнологічних кластерів, які у свою чергу мають тенденцію до формування своїх ареалів. З'являється так званий масштабний мультиплікативний ефект. Таким чином відбувається капіталізація конкурентних переваг на умовах ефективності.

Однак, ця модель розвитку не може бути легко і повністю застосована в умовах корупції, негативного бізнес-клімату та неповороткої адміністративної машини.

Пріоритетами розвитку Одеської області у межах «Модернізаційного» сценарію визнані:

- соціально орієнтоване економічне зростання на підставі ефективного використання регіонального потенціалу;
- досягнення нової якості економічного зростання на підставі інноваційно-інвестиційної моделі, впровадження наукоємних технологій, інновацій;
- підвищення конкурентоздатності господарського комплексу Одеського регіону, що ефективно «вбудований» у систему міжнародного економічного простору та розподілу праці;
- послаблення регіональних (у межах області) диспропорцій соціально-економічного розвитку;
- раціональне використання місцевого природно-ресурсного потенціалу та переваг географічного розміщення Одеської області.

Враховуючи сутність зазначених сценаріїв перевага віддана «модернізаційному» сценарію розвитку Одеської області, що передбачає об'єднаних зусиль органів державного управління, бізнесу і громад.

Для регіону, зазначені тенденції соціально-економічного розвитку, мають суперечливу значимість. З одного боку, вони створюють можливість появи великих гравців, здатних реалізувати масштабні інвестиційні проекти, і володіючих стійкістю до ринкових коливань цін, з іншого боку знижують потенціал впливу органів регіональної і муніципальної влади на великі компанії. Зокрема, область вже страждає від того, що великі компанії реалізують свою продукцію, вироблену в регіоні, за трансфертними цінами, проводячи угоди за ринковою ціною через торгові компанії за межами області.

Відзначимо, що реалізація стратегічної мети розвитку регіону – підвищення конкурентоспроможності його економіки і зростання на цій базі добробуту жителів регіону, викликає необхідність в процесі реалізації Стратегічних пріоритетів економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 р. поетапного виконання масштабних і складних цілей і завдань:

I етап 2016-2017 роки: адаптація до сучасних процесів трансформації суспільства та закладання базових основ нової системи територіальної організації влади.

II етап 2018 – 2020 роки, усвідомлення та оцінка перших здобутків у нових умовах господарювання та оновленої системи управління.

У межах «модернізаційного» сценарію розвитку області має відбуватися:

- створення нових регіональних кластерів (індустріальних парків), що забезпечать нову якість економічного зростання;
- інтенсивне впровадження сучасних моделей реформування економіки Одеської області та регіонального управління;
- якісний розвиток співробітництва та кооперації з регіонами України, формування оптимальної моделі участі області у загальнонаціональній системі розподілу праці;
- подолання депресивності районів регіону;
- зростання доходів зведеного бюджету Одеської області.

У той же час, в Стратегії виділено ряд ризиків, які можуть порушити реалізацію напрямків розвитку регіону на довгострокову перспективу, серед яких: зниження економічної ініціативи та активності на рівні територіальних громад міст, сіл та районів області. Фінансово-економічної віддачі від механічної консолідації та концентрації господарсько-ресурсного потенціалу буде недостатньо для здійснення економічного прориву та подолання економічного відставання, деградації економічної та соціальної інфраструктури, відставання міжнародної конкурентоздатності економічного комплексу області.

Розвиток механізму конструктивного партнерства на регіональному рівні повинен пройти через наступні етапи:

1) Усвідомлення, в першу чергу, представниками регіональної влади необхідності міжсекторних взаємодій для розвитку території. При цьому стратегією МСП слід вважати створення на взаємовигідній основі умов і ефективну реалізацію заходів владою, бізнесом і ГО з метою розвитку людського капіталу на певній території. Головна мета стратегії МСП полягає в досягненні цілей в економічній, соціальній, екологічній сферах, а також розвитку громадянського суспільства і демократизації процесів управління.

2) Створення інституційної і нормативно-правової бази розвитку МСП, закріплення міжсекторних взаємодій у відповідних стратегіях і концепціях. Комплексна інноваційна модель повинна бути закріплена в відповідному законі України «Про міжсекторне партнерство», Стратегії економічного і соціального розвитку області [356], прийняття «Концепції розвитку МСП в області на період до 2020 року».

3) Координація і залучення до системи МСП громадських об'єднань і регіонального бізнесу, розробка і підписання відповідної угоди. Її основна мета – закріплення на правовій основі стратегії, пріоритетних напрямів, механізмів МСП, а також критеріїв його ефективності; зобов'язань сторін по реалізації МСП в різних сферах розвитку регіону.

4) Реалізація МСП в регіоні. Цей етап має на увазі серйозний перегляд регіональної політики органами державної влади. Зокрема, цільові соціальні програми розвитку території повинні реалізовуватися спільно всіма секторами суспільства. Як наслідок реалізації МСП є розвиток місцевих співтовариств, громадянського

суспільства, демократичних принципів управління, інформаційна відкритість.

5) Оцінка ефективності і моніторинг розвитку МСП. Цей етап припускає не тільки оцінку і відстежування зворотнього зв'язку щодо реалізації МСП, але і пошук ідей, інноваційних технологій, шляхів розвитку міжсекторних взаємодій, які надалі знову закладатимуться у відповідні стратегії, прописуватися в угодах і апробуватися на практиці.

Таким чином, розвиток комплексної системи міжсекторних взаємодій в регіоні є тривалим циклічним процесом, що вимагає серйозного перегляду регіональної політики, стратегій, принципів і способів управління відповідним регіоном. У зв'язку з вищезазначених розглянемо більш детально можливий алгоритм функціонування, запропонованого нами вище механізму конструктивного партнерства суспільства, держави і бізнесу, на регіональному рівні.

Як вже зазначалося вище для повноцінної реалізації розробленої і затвердженої Стратегії соціально-економічного розвитку певного адміністративно-територіального утворення (регіон, муніципальне утворення) створюється тристороння комісія з представників органів влади (самоврядування), бізнес-структур та ГО, яка буде органом управління взаємодією. Її представництво залежить від ієрархічного рівня адміністративно-територіального утворення та специфіки його розвитку. В основу формування тристоронніх комісій повинні бути покладені наступні принципи:

- компетентності, яка забезпечується обов'язковим представництвом профільних і зацікавлених структур суспільства, держави і бізнесу;
- добровільності участі в діяльності комісії представників ГО і об'єднань роботодавців (бізнес-структур);
- повноважності представників сторін;
- самостійності та незалежності кожного з суб'єктів взаємодії при визначенні персонального складу своїх представників до складу комісії.

Важливе значення в процесі діяльності комісії набуває дотримання основних принципів МСП, серед яких:

- рівність сторін на переговорах і недопущення ущемлення інтересів однієї зі сторін;

- довіру у відносинах;
- значення і повагу прав і обов'язків один одного і недопущення конфронтації;
- відповідальність за прийняті спільні зобов'язання;
- звітність, гласність і доступність за всіма прийнятих рішень і ін.

Орган управління взаємодією, виходячи з головної мети, яка стоїть перед регіоном в цілому (підвищення конкурентоспроможності економіки і зростання на цій базі добробуту його жителів), конкретизує її стосовно до відповідного територіального утворення і здійснює її декомпозицію, тобто виділяє підцілі з окремих проблемних аспектів соціального розвитку територіальної громади. В результаті буде сформований пакет проблемних ситуацій в соціальній сфері адміністративно-територіального утворення, які не можуть бути вирішені в рамках існуючого державного фінансування і місцевого бюджету.

Доцільно, на наш погляд, виявлені проблеми ранжувати з точки зору строкowości їх вирішення. Пропонується виділяти проблемні ситуації, які можуть бути усунені протягом поточного року, протягом трьох років і в довгостроковій перспективі (на кінець терміну дії Стратегії розвитку території).

На другому етапі виявляється і уточнюється перелік всіх структур малого, середнього і великого бізнесу, які здійснюють свою діяльність на даній території. Пропонується розподілити всі бізнес-структури на три групи:

1) в першу групу відносяться ті організації, які самі звертаються за допомогою до відповідних органів влади для становлення своєї діяльності;

2) у другу групу увійдуть структури бізнесу, що знаходяться на першому рівні розвитку КСВ, тобто на стадії виконання своїх соціальних зобов'язань;

3) третя група буде представлена найбільш потужними і високорозвиненими бізнес-структурами.

Стосовно цієї групи компаній необхідно здійснити оцінку рівня їх соціальної відповідальності та можливого внеску в соціально-економічний розвиток конкретного територіального утворення шляхом вирішення тих чи інших соціальних проблем. На цьому ж етапі здійснюється оцінка доцільності розширення, що беруть участь

у вирішенні соціальних проблем компаній, за рахунок залучення тих з них, які працюють на рівні регіону в цілому, але поки що не функціонує на рівні даного муніципальних утворень.

Аналогічно можна вести мову і про залучення до роботи представників ГО регіону, наприклад, торгово-промислової палати, філій яких немає на конкретній території.

На цьому ж етапі слід здійснити оцінку ступеня соціальної відповідальності всіх залучених для реалізації соціальних проектів суб'єктів взаємодії, перш за все, бізнес-структур і ГО. Для цього доцільно спробувати дати аналіз використання в діяльності організацій ряду принципів соціальної відповідальності, рекомендованих в проекті Міжнародного стандарту.

Серед таких принципів слід виділити:

- 1) підзвітність;
- 2) прозорість;
- 3) етичність;
- 4) повага до інтересів зацікавлених сторін;
- 5) дотримання верховенства закону.

Перший із зазначених принципів вимагає підзвітності організації за її вплив в процесі діяльності на суспільство і навколишнє середовище. Підзвітність передбачає, що організація несе відповідальність перед тими, кого зачіпають її рішення, а також перед суспільством в цілому. Також підзвітність має на увазі прийняття відповідальності в разі заподіяння якоїсь шкоди іншим організаціям або ж спільноті в цілому та реалізації заходів для того, щоб його уникнути в майбутньому.

Наступний принцип свідчить про те, що організація повинна бути прозорою в її рішеннях і діяльності, які впливають на суспільство і навколишнє середовище. Організація повинна в зрозумілій і повній формі розкривати свої рішення і діяльність, за які вона несе відповідальність. Ця інформація повинна бути досить доступною і зрозумілою для тих, на кого організація істотно впливає або ж може вплинути в майбутньому. Важливим з точки зору соціальної відповідальності є етична поведінка організації, яка повинна ґрунтуватися на етичних нормах чесності, рівності і сумлінності. Ці етичні норми передбачають турботу про людей, тварин і навколишнє середовище.

При організації взаємної діяльності з соціальних проблем важливого значення набуває врахування інтересів зацікавлених і, перш за все, взаємодіючих сторін. Організація повинна усвідомлювати і поважати інтереси і потреби інших сторін, враховувати взаємозв'язок інтересів своїх зацікавлених сторін з широкими очікуваннями суспільства. Важливим при цьому є дотримання принципу верховенства закону. Під верховенством закону мається на увазі, що закони та нормативні акти написані, опубліковані і справедливо застосовуються відповідно до встановлених процедур. З точки зору соціальної відповідальності дотримання верховенства закону означає, що організація дотримується всіх законів і нормативних актів.

Слід звернути увагу на ту обставину, що соціальна відповідальність організацій не замінює і не може замінити ефективного виконання обов'язків і відповідальності держави, особливо органів влади на регіональному рівні. Забезпечення ефективного застосування законів і нормативних актів з боку регіональних органів влади має сприяти зростанню культури дотримання законодавства, що, в кінцевому підсумку, дає можливість організаціям бути соціально відповідальними.

Важливу роль у функціонуванні механізму партнерства відіграє третій етап алгоритму. На цьому етапі уточнюються і конкретизуються, перш за все, методи взаємодії всіх трьох суб'єктів між собою, а також ті способи, і ті кошти, які можуть бути використані для впливу на проблемні ситуації з різними термінами їх вирішення. Методами, що найбільш широко використовуються є організація «круглих столів» або ж громадських публічних слухань з найбільш гострих соціальних проблем, їх обговорення через засоби масової інформації або ж на корпоративних сайтах, участь в роботі громадських палат, організація ярмарків соціальних проектів і т.д.

Надзвичайно важливим є наявність можливостей у місцевих органів влади для стимулювання високого рівня соціальної відповідальності бізнес-структур, їх активності в реалізації територіальних соціальних проектів. І до цього слід віднести можливості надання податкових пільг, соціальне замовлення, надання регіональних преференцій (землевідведення, дозвіл на забудову і т.д.). Важливим є також використання регіональними органами влади таких ресурсів, як обмеження приходу на територію

нових бізнес-структур з неясними позиціями в сфері соціальної відповідальності, лобіювання інтересів ефективно функціонуючих в регіоні соціально зрілих компаній на національному рівні і за кордоном і т.д.

Найважливішим інструментом узгодження інтересів бізнесу, влади та громади, очевидно, в найближчому майбутньому залишаться угоди або договори. Однак в їх формуванні та реалізації слід посилити роль представників ГО, що представляють інтереси населення конкретної території. На стадії укладання договорів слід забезпечити можливість їх широкого обговорення і громадської експертизи, а на стадії реалізації – прозорість і цільове використання фінансових ресурсів, що виділяються бізнес-структурами та місцевими органами влади на реалізацію тих чи інших соціальних проектів. З точки зору ув'язки угод зі стратегією і програмами розвитку регіону слід в угодах по взаємодії збільшувати питому вагу стратегічних елементів шляхом виділення етапів їх реалізації: річних, трирічних і довгострокових.

На стадії здійснення узгоджених дій по вирішенню тих чи інших проблемних ситуацій (четвертий етап) важливим є уточнення фінансових і організаційних можливостей бізнес-структур по їх участі в конкретних проектах, а також за формами реалізації КСВ (внутрішня, зовнішня і комбінована), а також конкретизація інструментів органів влади, які вони готові використовувати для стимулювання соціально відповідальної поведінки тих чи інших фірм.

На п'ятому етапі здійснюється контроль відповідності фактичних результатів взаємопов'язаних дій всіх суб'єктів тим цільовим установкам, які були сформовані на початковому етапі. Істотну роль в процесі контролю результатів функціонування механізму покладається на представників ГО, адже основна мета запропонованого механізму полягає у відстоюванні інтересів жителів території, в поліпшенні умов їх життєдіяльності. У разі відхилення фактичних результатів від сформульованих на першому етапі цільових установок орган управління взаємодією, тобто тристороння комісія, після аналізу ситуації здійснює коригування цільових установок або ж приймає рішення про звернення до вищих органів управління з проханням про виділення необхідних фінансових ресурсів для їх досягнення.

З нашої точки зору, на четвертому етапі алгоритму (коли вже визначені обсяги фінансування та виконавці по конкретному соціальному проекту) доцільним є створення додаткових (проектних) тристоронніх комісій, які будуть спостерігати за ходом реалізації кожного проекту і контролювати ступінь його відповідності цільовим установкам, розробленим органом управління.

Природно, в цьому випадку до складу комісії повинні входити представники ГО, чия мета діяльності відповідає меті соціального проекту. Якщо мова йде про розширення номенклатури туристично-рекреаційних послуг (розвиток та підтримка спортивного виду туризму), то представляти суспільство повинні громадські спортивні організації. Якщо ж необхідно забезпечити вугіллям потребують пенсіонерів, то в складі конкретної комісії повинен бути присутнім представник ветеранської громадської організації і т.д.

Отже, для ефективного функціонування такого механізму необхідно забезпечити дотримання низки вимог. Перш за все, необхідно, щоб цілі і завдання, що стоять перед соціально-економічною системою в цілому, тобто перед регіоном і його муніципальними утвореннями, формулювалися з граничною точністю і деталізацією і доводилися до кожного її складового елемента, тобто в даному випадку до кожного з суб'єктів взаємодії. Більш того, цільові установки всіх суб'єктів взаємодії повинні впливати з головної загальносистемної мети, що сприятиме виробленню у керівників бізнес-структур, а також ГО почуття відповідальності за досягнення не тільки власних колективами цілей, а й тих цілей, які стоять перед системою в цілому.

У зв'язку з динамічністю суспільно-політичних і соціально-економічних процесів в українському суспільстві і в світі в цілому, важливою вимогою є необхідність систематичного вивчення і аналізу складається в регіоні і його муніципальних утвореннях ситуації в соціальній сфері з метою забезпечення своєчасності, адресності та конкретності розробки соціальних проектів з урахуванням специфіки розвитку конкретної адміністративно-територіального утворення. Важливим є також постійний аналіз методів, способів і важелів взаємодії з метою виявлення серед них найбільш результативних, що сприяють посиленню соціальної відповідальності всіх суб'єктів партнерства.

Однією з найважливіших особливостей механізму взаємодії є його безперервне «старіння» через високу динамічність процесів, що відбуваються, фінансовою нестабільністю, ламкою усталених господарських стереотипів і т.д. Дана ситуація вимагає постійного аналізу ефективності функціонування сформованого механізму, вдосконалення складу окремих його елементів, особливо це стосується такого суб'єкта взаємодії як бізнес-структури, а в ряді випадків і повної його реконструкції відповідно до умов господарювання, що стрімко змінюються.

На наш погляд, пропонуваній механізм партнерства бізнес-структур, органів влади і суспільства дозволяє більш комплексно і результативно переорієнтувати суб'єктів взаємодії з вирішення поточних завдань на реалізацію стратегії партнерства, на залучення регіональних і муніципальних спільнот, а також ГО в процес модернізації стратегії соціального розвитку відповідного регіону.

Безумовно, що специфіка соціально-економічного розвитку того чи іншого регіону буде впливати на зміст, структуру і функціонування даного механізму. Однак в будь-якому випадку його ефективне функціонування дозволить посилити роль організацій громадянського суспільства у вирішенні гострих соціальних проблем і підвищити рівень соціальної відповідальності як бізнес-структур, так і державних органів влади, адже він, на відміну від традиційних підходів, дає змогу:

- систематизувати загальні засади міжсекторних взаємодій на базі єдиної стратегії, принципів, напрямів, елементів і комплексу соціальних технологій і інновацій;

- розвивати теоретичні і практичні засади узгодження інтересів влади, бізнесу і ГО шляхом заключення відповідних угод, в яких цільова (стратегічна) частина діє на період до 5 років, а зобов'язання сторін приймаються щорічно з урахуванням зміни ситуації на території;

- істотно розширити сферу міжсекторних взаємодій із збільшенням ролі ГО;

- удосконалювати систему управління міжсекторними взаємодіями на відповідному регіоні в аспекті планування за рахунок інкорпорації моделі в базові стратегічні і нормативні документи сторін партнерства, в аспекті координації за рахунок інтеграції в практику принципів добровільності і взаємовигідності

взаємодії, в аспекті мотивації і реалізації за рахунок вживання інноваційних технологій, в аспекті контролю за рахунок впровадження критерійного підходу і моніторингу ефективності по загальних і спеціальних показниках;

– закласти основу подальшого перспективного розвитку між секторних взаємодій як інноваційного інституту розвитку країни.

4.2. Концептуальні засади партнерства органів публічної влади та організацій громадянського суспільства під час здійснення контролю публічних закупівель

Публічні закупівлі є дієвим інструментом раціонального та ефективного використання бюджетних коштів. Держава виступає потужним замовником на придбання продукції (товарів, робіт і послуг), продавцем якої може бути як підприємство, яке частково або повністю знаходяться у її власності, так і будь-яка приватна структура.

Таким чином, публічні закупівлі є вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являють собою придбання товарів, робіт і послуг за *бюджетні кошти*, тобто кошти належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Ефективні правила і процедури здійснення публічних закупівель сприяють виконанню державою її соціально-економічних функцій через забезпечення державних органів товарами, роботами та послугами в потрібній кількості та належній якості своєчасно та на прийнятних договірних умовах. Відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», головною метою їх проведення є забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Створення таких умов є об'єктивною необхідністю продовження інституційних змін, з метою успішного виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Публічні закупівлі довгий час вважалися одною з найбільш корумпованих сфер економіки України. За різними даними в 2013

році не чисті на руку чиновники розкрали від 15 до 40% бюджетних коштів, що були виділені на закупівлю товарів, послуг та робіт. Після революції гідності у 2014 році ця ситуація почала поволі змінюватися – недостатня кількість коштів у бюджеті, пильна увага з боку громадськості та широкий резонанс у пресі при виявленні корупційних дій чиновників – але ситуація все ще далека від ідеалу³. Проте, аналіз результатів перевірок органами державного і громадського контролю, а також численні нарікання з боку як учасників, так і замовників державних закупівель свідчать про значну кількість проблем у цій сфері: численні правопорушення, змови тощо.

Функціонуюча наразі в Україні система публічних закупівель характеризується розбалансованістю інтересів її учасників, нерозвиненістю необхідних інститутів, що сприяли б її ефективному функціонуванню. Через можливість реалізації владних повноважень, розподілу (перерозподілу) значних матеріальних ресурсів, публічних закупівлі характеризуються як одна з найбільш корумпованих сфер економіки, що спричиняє значні втрати державі. Зловживання в процесі закупівель за бюджетні кошти значно впливають на ефективність та раціональність державних витрат. Внаслідок штучного завищення закупівельних цін на товари, роботи чи послуги держава зазнає фінансових збитків; серед інших поширених загроз – падіння показників якості, порушення норм та стандартів, невиконання технічних умов договорів.

Таким чином, прояви корупції в сфері публічних закупівель перешкоджають економічному зростанню і вражаюче б'ють по рівню життя соціально-незахищеного населення, що є найбільш уразливою частиною суспільства. Як наслідок, руйнуються засади публічності та суспільної довіри до місцевої влади та держави в цілому. Адже вартість шкоди від корупції сплачується самими громадянами, які змушені погоджуватися із низькою якістю або недостатньою кількістю товарів, робіт чи послуг, які надаються за державними договорами.

Проте, слід відзначити, що корупційні злочини не єдина причина порушень під час проведення публічних закупівель. Недосконале та неефективне управління даним процесом через брак інституційної спроможності також не сприяють реалізації принципу раціонального і ефективного витрачання державних коштів.

Таким чином питання здійснення контролю в сфері публічних закупівель в Україні наразі є надзвичайно актуальним і регулюються наступними нормативно-правовими актами:

- Конституція України;

- Кодекси України – Бюджетний, Податковий, Цивільний, Господарський, Кримінальний, Про адміністративні правопорушення;

- Закони України – Про державний бюджет України, Про Рахункову палату, Про Антимонопольний комітет України, Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні, Про банки та банківську діяльність тощо; Постанови Кабінету Міністрів України – відповідно до напрямів діяльності державних органів, що здійснюють контроль;

- Накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі України – Уповноваженого центрального органу виконавчої влади що реалізує державну політику у сфері публічних закупівель та інших ЦОВВ.

Згідно з чинним законодавством, сьогодні державний нагляд (контроль) у сфері закупівель у межах їх повноважень здійснюється Уповноваженим органом, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Антимонопольним комітетом, а також Рахунковою палатою і правоохоронними органами, банками, які в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, виконують відповідні функції.

Однак реалізація завдань контролю у сфері публічних закупівель нереальна без мобілізації фінансових, трудових, інтелектуальних та інших ресурсів суспільства в цілому. Незадовільний стан системи публічних закупівель на даний час тільки підкреслює гостроту проблеми недостатньої ефективності інститутів державного контролю. На наш погляд, питання має вирішуватися в іншому ключі – лише через ефективні зворотні зв'язки, безпосередню участь громадян у державному управлінні, важливим елементом якої є громадський контроль.

Громадянське суспільство і держава співіснують у складній інверсії, в ситуації взаємного доповнення. Саме в цьому контексті доречною є систематизація історичних моделей взаємовідносин

громадянського суспільства і держави, наведена в дослідженні М. Гурицької: антична, британська, континентальна та американська. Вони стали проявом розвитку та зміни поглядів на громадянське суспільство у його взаємодії з державою в різних історичних періодах, який значною мірою обумовлювався існуванням трьох культурно-історичних традицій – італійської, німецької і англо-американської. На їх основі сформувались концептуальні підходи до розуміння природи і проблем формування громадянського суспільства: індивідуально-особистісний; корпоративно-груповий; індивідуально-груповий. Було виокремлено три моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: соціал-демократична, де громадянське суспільство розглядається як сфера приватних інтересів; корпоративна модель, що передбачає сильну, централізовану державу, яка служить інтересам суспільства; ліберальна модель – полягає в розмежуванні громадянського суспільства та держави, а їхня взаємодія повинна мати договірний характер, з метою збереження і захисту природних прав людини. Аналіз сучасних моделей взаємодії громадянського суспільства і держави дозволяє виокремити: партнерську взаємодію, яка оснований на домінуванні влади; модель відсутності взаємодії (ігнорування); конфронтаційну модель взаємодії органів влади та громадянського суспільства (О.Ю. Сунгуров); конфронтаційну, патерналістську і консенсусну (О.С. Онищенко) [67, с. 10 – 11].

Дослідження особливостей взаємовідносин громадянського суспільства і влади у сфері публічних закупівель України дозволяє виділити три діалектично суперечливих їх варіанти: держава тисне на громадянське суспільство – наслідком є формування тоталітарного режиму; хистка рівновага між громадянським суспільством і державою – проявляється у виникненні авторитарних режимів різних ступенів жорсткості. Третій варіант – перспективна модель для України: держава діє в межах права, виконує волю громадянського суспільства, що зумовлює дію демократичного режиму. У розвинутих демократичних країнах спостерігаються наступні тенденції взаємозближення і взаємопроникнення громадянського суспільства і владних структур: держава розширює свої повноваження в напрямі соціальної сфери, а громадянське суспільство здійснює активний вплив на розвиток політичної сфери.

Таким чином, здійснюється одночасна соціалізація держави і політизація громадянського суспільства.

Необхідністю сьогодення є формування оновленої взаємодії громадянського суспільства і держави, що поєднає в собі кращі риси існуючих моделей. Основні ознаки даної моделі в контексті взаємовідносин громадського суспільства і держави у сфері публічних закупівель: наявність правової держави; конкурентна ринкова економіка; ефективне соціальне партнерство; партнерські відносини між державною владою та громадянським суспільством; активна участь громадян у прийнятті рішень; прозоре державне фінансування суспільних потреб та діяльності інститутів громадянського суспільства.

При цьому, необхідно враховувати, що організації громадянського суспільства вступають у взаємодію з головними виробниками політики не маючи повноважень ухвалювати остаточні рішення щодо визначення державної політики. Взаємодія, зв'язки таких організацій з головними виробниками державної закупівельної політики можуть відбуватися у трьох основних формах: інформування, консультації, активна участь.

Інформування – процес взаємодії названих суб'єктів, протягом якого інституції громадянського суспільства інституціям отримують від органів публічної влади ту чи іншу інформацію щодо самого перебігу прийняття рішень. Від ступеню поінформованості громадськості залежить рівень прозорості процесу вироблення державної закупівельної політики.

Консультації – особлива форма участі інституцій громадянського суспільства в творенні державної політики. Саме цей вид контактів головних та другорядних виробників державної закупівельної політики уможливає отримання зворотнього зв'язку при виробленні політики.

Активна участь ґрунтується на партнерських засадах між організаціями громадянського суспільства та головними виробниками політики. В контексті державної закупівельної політики вона передбачає виконання неурядовими інститутами певних видів робіт в процесі формування державної політики.

Активна участь інституцій громадянського суспільства в процесі формування державної закупівельної політики може проявлятися в наступних типах: вплив, тиск, громадський контроль та оцінка.

Тиск організацій громадянського суспільства в процесі формування державної закупівельної політики припускає їх енергійні

та рішучі дії, які спрямовані на реалізацію потреб суспільства. Найчастіше зазначений тип активності проявляється на етапі внесення питання до порядку денного державної закупівельної політики. Такі дії зумовлюють обрання конкретних форм декларування своїх вимог і передбачають мобілізацію людей на їхню підтримку.

Контроль та оцінка формування та реалізації державної закупівельної політики, що здійснюється громадськістю, передбачають: здійснення зворотного зв'язку між державними та недержавними виробниками політики; виявлення наявних чи потенційних неузгодженостей і суперечностей, що вимагають розв'язання або втручання [137, с. 22].

Правову базу здійснення громадського контролю в Україні складають *Конституція України; Закони України*: «Про громадські об'єднання», «Про політичні партії в Україні», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»; «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про телебачення та радіомовлення», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про соціальні послуги», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про доступ до публічної інформації» тощо, *Укази Президента України*: від 1 серпня 2002 р. № 683 «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»; від 31 липня 2004 р. № 854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»; від 5 травня 2011 р. № 547 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», від 24 березня 2012 р. № 212 «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» тощо, *Постанови Кабінету Міністрів України*: від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»; від 29 серпня 2002 р. № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади»; від 24 лютого 2003 р. № 208 «Про заходи щодо створення

електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»; від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» тощо.

Відповідно до Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38). Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). І теоретично, і практично це передбачає можливість здійснення громадського контролю діяльності органів публічного управління, державного апарату і посадових осіб.

Перші кроки для нормативного врегулювання дієвого механізму публічного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування задля відновлення довіри до органів публічної влади, забезпечення прозорості їх дій та їх підзвітності територіальним громадам задля ефективного процесу формування спроможних територіальних громад здійснено в проекті Закону України «Про публічний контроль» (реєстр. № 2297а від 06.07.2015 р.). В положеннях проекту пропонується визначити публічний контроль як діяльність суб'єктів публічного контролю з нагляду, перевірки та оцінки діяльності об'єктів публічного контролю на предмет відповідності такої діяльності вимогам, встановленим законодавством України та інтересам територіальної громади (п. 1 ч. 1 ст. 1 проекту). Визначаються *суб'єкти* публічного контролю, якими можуть бути: 1) повнолітні повноправні члени відповідної територіальної громади, обрані для здійснення публічного контролю (публічного моніторингу) на загальних зборах членів територіальної громади; 2) місцеві осередки громадських об'єднань, створені відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання»; 3) місцеві осередки політичних партій, створені відповідно до Закону України «Про політичні партії в Україні»; 4) органи самоорганізації населення, створені на території відповідної територіальної громади; 5) депутати відповідної місцевої ради; 6) народні депутати України (ч. 1 ст. 7 проекту Закону).

Запропонованими *об'єктами* здійснення публічного контролю, за положеннями проекту, є: 1) органи місцевого самоврядування, їх посадові особи; 2) органи самоорганізації населення, створені на

території відповідної територіальної громади та їх посадові особи; 3) комунальні підприємства, установи, організації та їх посадові особи; 4) заклади освіти та охорони здоров'я, культури, соціального захисту будь-якої форми власності, розташовані на території відповідної територіальної громади та їх посадові особи; 5) юридичні особи, фізичні особи-підприємці – отримувачі місцевих бюджетних коштів; 6) юридичні особи, фізичні особи-підприємці, діяльність яких має вплив на інтереси членів територіальних громад у частині забруднення довкілля, протипожежної безпеки, санітарно-епідеміологічної та радіаційної ситуації, безпеки харчових продуктів та інших факторів, що негативно впливають на безпеку окремих фізичних осіб, мешканців населених пунктів, виробничих, житлових, соціальних або культурних об'єктів; 7) юридичні особи, фізичні особи-підприємці – надавачі послуг на території відповідної територіальної громади (ч. 1 ст. 8 проекту Закону).

Визначено *процедури публічного контролю*: соціологічні та статистичні дослідження; публічна експертиза актів органів місцевого самоврядування та їх проектів; звіт про результати роботи суб'єктів публічного контролю; підготовка та подання пропозицій до органів місцевого самоврядування за результатами публічного контролю (публічного моніторингу); обговорення предмету публічного контролю (публічного моніторингу) на громадських слуханнях (ч.1 ст. 10 проекту Закону).

Разом із тим. до концептуальних та змістовних недоліків проекту варто віднести наступне.

Поширення сфери публічного контролю на заклади освіти та охорони здоров'я, культури, соціального захисту будь-якої форми власності, юридичні особи, фізичних осіб-підприємців, які або отримують кошти з місцевого бюджету, або діяльність яких має вплив на інтереси членів територіальної громади у визначених сферах, або які надають послуги (пп. 4, 5, 6, 7 ч. 1 ст. 8 проекту Закону) може на практиці бути реалізованою як втручання суб'єктів публічного контролю в діяльність більшості юридичних осіб, що розташовані на території громади.

Проект містить приписи, які допускають втручання в компетенційну сферу діяльності органів державної влади, зокрема:

– можливість для суб'єктів публічного контролю здійснювати заходи, спрямовані на виявлення порушень антикорупційного

законодавства, в тому числі у відносинах із органами державної влади та органами місцевого самоврядування (п. 4 ч. 1 ст. 11 проекту Закону);

– можливість вимагати від органів державної влади чи органів місцевого самоврядування вищого рівня спонукання підпорядкованих їм об'єктів публічного контролю до усунення виявлених порушень (п. 8 ч. 1 ст. 11 проекту Закону);

– щодо безперешкодного доступу на територію та в приміщення об'єкта публічного контролю, що перевіряється, за умови пред'явлення документів на підтвердження права бути суб'єктом публічного контролю відповідно до статті 7 цього Закону (п. 9 ч. 1 ст. 11) тощо.

Проте в проекті такі функції державного контролю надаються суб'єктам, які, на відміну від державних органів, утворюються не в результаті здійснення безпосередньої демократії народом України, а на відповідних зборах їхніх засновників.

Ідея здійснення недержавними суб'єктами владних повноважень, які передбачають вирішення конкретних юридичних завдань у сфері публічних закупівель була реалізована у 2005 – 2008 роках на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо додаткових гарантій захисту фінансових інтересів держави» від 16.06.2005 р. № 2664-IV. Таким чином було внесено зміни до профільного на той час Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22.02.2000 р. № 1490 в частині доповнення його новим розділом II-1 «Громадський контроль у сфері державних закупівель» [315, с. 263 – 275]. Уперше в історії сфери публічних закупівель сучасної України інститути громадянського суспільства припинили своє існування як виключно філософська чи політологічна категорія. Вони були визначені як система суб'єктів із правами та обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та участі в управлінні державними справами в площині задоволення суспільних потреб, зокрема, у формуванні та реалізації державної політики в сфері публічних закупівель.

Відповідно до профільного закону, основним завданням громадськості у формуванні та реалізації державної закупівельної політики визначалась участь громадян, громадських організацій, їх

спілок в управлінні державними справами та врахування громадської думки в процесі підготовки та прийняття управлінських рішень. Громадський контроль мав стимулювати конкурентне середовище, давав змогу зробити процедуру витрат державних коштів максимально гласною та відкритою, підвищував довіру громадськості до політики, яка проводиться у сфері державних закупівель. За таких умов процес виконання державних замовлень мав перестати бути монополією окремих чиновників на всіх рівнях, давав змогу стримувати корупцію, що є одним з основних мотивів стосовно інтеграції Української держави до Європейського ринку та членства у Світовій організації торгівлі. Однією з форм участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері державних закупівель згідно зі ст.17-1 Закону України № 2664 стала Тендерна палата України (ТПУ). ТПУ була визначена як неприбуткова спілка громадських організацій, яка діяла згідно з чинним законодавством України з метою сприяння: розвитку системи державних закупівель в Україні, прозорості державних закупівель, підвищенню ефективності та раціональності витрачання державних коштів, забезпеченню інформаційно-методичного супроводу державних закупівель, підвищенню конкуренції на ринку державних закупівель, формуванню сучасної інфраструктури державних закупівель, підвищенню професійно-кваліфікаційного рівня спеціалістів з питань державних закупівель, здійсненню громадського контролю. У порядку здійснення громадського контролю ТПУ мала право надавати відповідні висновки стосовно дотримання процедур державних закупівель, а також щодо обрання замовниками процедур закупівель. Відповідно ст. 37 профільного закону ТПУ мала право на участь в розгляді скарг та надання висновків за скаргами. На підставі світового досвіду, рекомендацій ЄС та СОТ, ТПУ брала участь у розробці проектів нормативно-правових актів, співпрацюючи з Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами державної влади і місцевого самоврядування всіх рівнів.

Аналіз норм Закону України № 1490 та практичний досвід їх впровадження дає змогу зробити висновок про наділення ТПУ необґрунтовано широкими повноваженнями щодо участі громадськості у здійсненні контролю у сфері публічних закупівель, які в певній мірі навіть заміняли повноваження, притаманні

державним наглядовим органам. До таких прав ТПУ можна віднести зазначене право розгляду скарг, надання роз'яснень з питань порядку застосування норм профільного законодавства тощо. Таким чином, шляхом закріплення унікального статусу ТПУ в законодавстві, на практиці в сфері публічних закупівель відбулася узурпація влади та нівелювання основних принципів демократії, які мають бути основою для здійснення громадського контролю. У випадку ТПУ відбулося руйнування формули демократії за Чарльзом Тіллі, яка вказує на основні її складові: широкі, рівні, взаємозобов'язуючі процедури обговорення. [310, с. 203].

Принципи демократії щодо порядку здійснення відповідних заходів громадян у випадку не виправдання довіри обранцям або державного органу не можливо було застосувати до ТПУ, так як вона мала недержавний статус. Відповідальність та порядок здійснення діяльності ТПУ також не були чітко регламентовані, на відміну від ліквідованого у той час департаменту координації закупівель Мінекономіки. Він знаходився під контролем Служби безпеки України, Рахункової палати, КРУ, Генпрокуратури. До того ж, статут ТПУ не був оприлюднений в жодних доступних джерелах інформації. Разом це створило умови для тіньової діяльності та неконтрольованих витрат бюджетних коштів, через платне розміщення інформації про державні закупівлі в Інформаційному бюлетені ТПУ у тому числі.

Негативний досвід врегулювання питань громадського контролю в державній закупівельній політиці було враховано законодавцем при прийнятті Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. № 2289. В ньому встановлювалось, що громадський контроль забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо державних закупівель, яка підлягає оприлюдненню. При цьому застережене, що громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у діяльність Уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів. Пунктами 13, 26 ч.1 ст.8 цього закону закріплено основи взаємодії Уповноваженого органу та громадськості – проведення громадських слухань з питань удосконалення систем державних закупівель, інформування громадськості про політику та правила державних закупівель. Нормативна можливість здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства у сфері публічних закупівель була

реалізована різноманітними громадськими організаціями, серед яких варто виділити громадське партнерство «За добросовісні державні закупівлі», громадські організації «Контроль та захист», «Інститут фінансів і права», «Центр політичних студій та аналітики», «Крона», «Незалежна асоціація журналістів», «Західноукраїнський медіа центр», «Ліга студентів Асоціації правників України». Їхні заходи були спрямовані на: моніторинг діяльності тендерних комітетів щодо закупівлі ліків; реконструкції пам'яток архітектури у Тернополі, Луцьку і Львові; контроль за прозорістю проведення конкурсних торгів міста Павлоград; моніторинг закупівлі товарів та послуг публічної влади у Дніпропетровській та Запорізькій областях; порівняльний аналіз тендерних закупівель у Львові та Харкові та мали значний ефект [315, с. 271].

Наразі громадський контроль у сфері публічних закупівель забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо їх проведення, яка підлягає оприлюдненню відповідно до базового Закону, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель. (ст. 9). При цьому замовники і учасники процедур закупівель та Уповноважений орган повинні сприяти залученню громадськості до здійснення контролю у сфері закупівель відповідно до законів України «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян» і «Про інформацію». В той же час громадяни і громадські організації та їх спілки не мають права втручатися у діяльність Уповноваженого органу та процедуру визначення замовником переможця торгів.

Детальний аналіз чинного законодавства і практичного досвіду показує, що на даний момент можна знайти лише штрихи з означеної проблеми. Так, залишається належним чином не розкритим зміст правового феномену громадського контролю, відсутність законодавчої характеристики його механізму та рекомендаційний характер вказують на декларативність завдань інститутів громадянського суспільства.

На даний час умови, в яких розвиваються відносини організацій громадянського суспільства і органів державної влади, залишають

бажати кращого: органи влади часто не бажають «ділитися владними ресурсами», що не зжиті патерналістські настрої як політичних діячів, так і державних службовців, а також утриманські уявлення представників організацій громадянського суспільства про обов'язки державних структур. Останні, як і раніше, часто розглядають громадськість як об'єкт управління, за яким потрібно стежити, організувати і контролювати. Фактично в цілому йдеться про неготовність влади до взаємодії з організаціями третього сектору, який не сприймається нею в якості реальної суспільної сили і партнера.

Ряд таких організацій виступають не з позиції рівноправних партнерів, а з позиції. Це переважно традиційні, давно існуючі організації, які звикли одержувати дотації з бюджету. Відносно них з боку органів державної влади часто спостерігається пряме адміністрування діяльності, іноді повністю втрачається самостійність. Таким чином, спотворюється сама ідея існування таких організацій як неурядових структур, створюється прошарок «кишенькових», неефективних і нездатних вижити в конкурентному середовищі організацій. Ця обставина примушує їх лідерів відмовлятися від ідеї принципової поведінки під час співпраці з органами державної влади, а результати громадського контролю, в таких умовах, взагалі не можуть викликати довіру.

Крім того, прагнення отримати фінансову чи будь-яку іншу підтримку з боку держави для «своєї» програми за рахунок утиску прав інших організацій громадянського суспільства не сприяє досягненню спільної мети таких організацій, ослабляє можливості їх взаємодії і розвитку. Лідерами організацій громадянського суспільства недостатньо усвідомлюється сила взаємної підтримки, згуртованості у відносинах з владою.

Чимало організацій громадянського суспільства в свою чергу грішать тим, що, натхненні «духом роз'єднання й індивідуалізму», свою незалежність вважають самоціллю існування і категорично відмовляються від відносин, де є хоч натяк на контроль з боку органів влади. Через необізнаність та непрофесійність деякі представники організацій громадянського суспільства переконані в унікальності своєї організації і її діяльності. Це призводить до завищеної оцінки власної значущості і, відповідно, до неготовності конструктивно обговорювати можливість об'єднання з іншими такими організаціями.

Отже, проблемою, яка об'єднує всі вищеназвані і концентровано виражає їх, є проблема інституціоналізації і фахової невідповідності багатьох організацій громадянського суспільства. Вона обумовлює слабкість їх впливу на державні структури адже не сприяє спільному з владою виконанню серйозних завдань.

В державних закупівлях ці проблеми загострюються ще й нерозвиненістю середнього класу – соціальної бази проведення громадського контролю; зрощуванням чиновницького і комерційного інтересів на шкоду громадському; особливо високим рівнем корупції в держзамовленні; серйозними ризиками пов'язаними з непрофесійністю кадрів як органів публічної влади, так і організацій громадянського суспільства, їх некомпетентністю в питаннях державних закупівель.

В той же час часткове або повне усунення громадськості від участі у контролі сфери державних закупівель містить низку ризикових факторів, що негативно впливають на її існування, обмежують права громадян на отримання якісних і своєчасних суспільних послуг, що впливає на умови життя усіх верств населення, розвитку держави і суспільства в цілому.

Щоб запобігти даному явищу, треба створити необхідні умови для становлення як сильної держави, так і розвинутого громадянського суспільства. І це має стати обов'язковим при виборі альтернатив управлінських дій на всіх стадіях і етапах державного управління, тобто в процесах державотворення, розроблення державної політики та втілення її у життя. Мова йде про паритет сил як головну умову партнерства, адже, за винятком рідкісних випадків, партнерство між сильним і слабким неможливе.

Практика управління в умовах демократизації суспільного життя і становлення ринкової економіки свідчить про неефективність традиційних організаційно-управлінських засобів і заходів та про необхідність пошуку нових шляхів вирішення питань і форм управління, що відповідали б складності сучасних проблем та потребам часу. Адже спроба суб'єкта управління регулювати, втручатися у внутрішній розвиток державного організму без урахування його особливостей приречена на поразку.

Питання, що наразі постають перед науковцями й політиками, можна сформулювати таким чином: «Як за сучасних умов суспільство може бути незалежним від держави і співпрацювати з нею та

контролювати її основні інституції, якщо навіть у західних країнах із розвинутою демократією спостерігаються зворотні процеси, тенденції до посилення саме контролю над суспільством із боку держави?»

Наукова привабливість як самої категорії «партнерство», так і концепцій та ідей, що з нею пов'язані, зростала по мірі поширення гуманістичної ідеології. Ще наприкінці ХІХ – на початку ХХ століття приходить усвідомлення того, що об'єктивно одні соціальні групи не можуть диктувати свою волю іншим, а подальша конфронтація загрожувє усе новими і новими соціальними потрясіннями, «поглинаючи» значну частку валового національного продукту. Як протипага теорії класової боротьби, що із середини ХІХ століття претендувала на роль головного «регулятора» історичного процесу, формується теорія соціальних реформ. Якщо втілення марксистсько-ленінської теорії велося з позиції класової непримиренності аж до революційного насильства, то представники реформістського напрямку декларували необхідність досягнення «гармонії класових інтересів» і встановлення «класового миру».

Проте практична реалізація ідей партнерства стала можливою тільки тоді, коли спроможність потенційних суб'єктів такої взаємодії – груп із різними, зазвичай конфронтуючими, інтересами – почала поступово наближатися до точки паритету, коли демократичний розвиток суспільства привів до становлення його *трьохсекторної моделі*. При цьому технічний прогрес уможливив суттєве зростання реальних доходів населення, що значно розширило поле для укладання суспільного договору на принципах партнерства.

Сьогодні в країнах, де визнається приватна власність, існує чи формується ринкова економіка, реалізуються принципи демократії, всю множину юридичних осіб прийнято розділяти на три сектори: *перший сектор* поєднує органи державної влади і органи місцевого самоврядування (органи публічної влади), підвідомчі їм організації, майно яких перебуває в державній чи комунальній власності; *другий* – приватні комерційні організації, тобто організації, що переслідують одержання прибутку як основну мету своєї діяльності, і майно яких не перебуває в державній чи комунальній власності; *третій* – організації, що не мають за основну мету діяльності одержання прибутку, не розподіляють отриманий прибуток серед своїх учасників і майно яких також не знаходиться в державній чи комунальній власності.

У науковій літературі і в політичній практиці в Україні ці три сектори зазвичай називають відповідно: *публічним, комерційним і громадським*. Проте належить враховувати, що вітчизняне законодавство поділяє всю множину юридичних осіб на два великі класи: *підприємницькі і непідприємницькі товариства* (Цивільний кодекс України). Водночас непідприємницькі товариства (споживчі кооперативи, громадські об'єднання тощо) також можуть здійснювати підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. (Ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Класифікація на три сектори досить умовна. Вона не враховує організації, що засновані на змішаному характері власності, а також існування перехідних форм. Варто звернути увагу й на те, що до непідприємницьких товариств, тобто інститутів громадянського суспільства, належать, наприклад, бізнес-асоціації, що представляють інтереси другого (комерційного) сектору. Багато організацій як другого, так і третього секторів є багатофункціональними, отже, деякі їх функції можуть бути присутніми в різних секторах. Така типологія, як і будь-яка інша, не дає уявлення про взаємозв'язок між ними, що забезпечує цілісність суспільства. Проте, вона підкреслює якісні особливості кожного з секторів. Основним критерієм розмежування є цільове призначення доходу від комерційної діяльності: непідприємницькі товариства (громадські організації) можуть його використовувати тільки на виконання статутних завдань.

У найбільш загальному вигляді інститути громадянського контролю саме й націлені на зниження транзакційних витрат по встановленню в суспільстві відносин з партнерської співпраці. Громадський контроль змушує органи влади проводити відповідну політику згідно з принципами верховенства права та законності, ефективно і цілеспрямовано.

Тому доцільність впровадження механізмів партнерства в процесі проведення громадського контролю публічних закупівель для України беззаперечна: відмова партнерів від конфронтації на користь взаємної згоди, співробітництво на паритетних засадах суттєво сприяли б

внутрішній стабілізації та досягненню основної мети державних закупівель. Дослідження ж цих механізмів, створення науково обґрунтованої бази для їх конструювання та коректного вплетення у тканину реальної публічної політики, а також розроблення концептуальної бази для формування моделей та методів такої взаємодії стали наразі гострою необхідністю соціально-економічних перетворень в країні. При цьому врахування локального і глобального контекстів в процесі формування і реалізації політики, як одна із сутнісних характеристик дієвого врядування, є важливим на регіональному і місцевому рівнях не в меншій мірі, ніж на загальнодержавному.

Не менш актуальним є і необхідність «зв'язати» групи інтересів відповідальністю за вирішення життєво важливих питань суспільного розвитку. Йдеться про створення в системі публічного адміністрування адаптаційних механізмів з огляду на умови проведення публічних закупівель, що постійно змінюються, із залученням на засадах партнерства нових інтелектуальних, організаційних, матеріальних, фінансових та ін. ресурсів.

Відтак, правомірно вести мову про нагальну потребу втілення концепції демократичного врядування у практику державного управління і місцевого самоврядування, а також про цілу низку проблем на цьому шляху, розв'язання яких можливе за умови продовження політичної та адміністративної реформ.

Зауважимо, що тільки такий варіант співпраці між владою та громадянами передбачає рівні права в процесах проведення контролю за здійсненням державних закупівель та спільного ухвалення державно-управлінських рішень за його результатами. Міжсекторне партнерство тут виступає як засіб підвищення ефективності управління і функціонування системи державних закупівель, що виражається у висуванні обґрунтованих цілей, у створенні і розвитку управлінської системи, яка покликана забезпечити досягнення цих цілей, тобто як сукупність дій, що пов'язані з функціональним і організаційним забезпеченням погодженого впливу суб'єкта управління на систему публічних закупівель.

Впровадження в практику публічних закупівель партнерських відносин між владою та громадянським суспільством потребує дієвих сучасних технологій. Аналіз міжнародного досвіду використання в державному управлінні інноваційних технологій, у

тому числі краудсорсингу, доводить, що таке застосування інструментарію залучення громадянського суспільства та бізнесу в державному управлінні призводить до побудови нової системи державного управління, заснованої на оптимізації взаємодії особистих та суспільних інтересів.

Традиційно краудсорсинг (анг. crowdsourcing, crowd – натовп і sourcing – використання ресурсів) сприймається як передача певних виробничих функцій невизначеному колу осіб, для отримання необхідних ідей, послуг, спрямоване головним чином до онлайн-спільноти, координуючи при цьому свою діяльність за допомогою інформаційних технологій. За визначенням О.С. Ільїна краудсорсинг (анг. crowdsourcing, crowd – натовп і sourcing – використання ресурсів) – технологія, яка об'єднує новий клас мережевих інноваційних систем, новий підхід в методології вирішення комплексних завдань з використанням інтелектуального потенціалу і знань мільйонів людей з розбивкою процесу на складові більш дрібні частини [100].

В контексті нашого дослідження слушною є думка М. А. Гончарової, яка визначає краудсорсинг в державному управлінні як технологію віртуальної (за допомогою Інтернету) соціальної взаємодії органів державного та муніципального управління зі споживачами державних (муніципальних) владних послуг (серед яких може бути окремо взята особа, все населення, бізнес, і ін.). Технологія спрямована на задоволення потреб таких споживачів за умови надання їм права брати участь у процесах ухвалення тих державно-управлінських рішень (розробці, прийнятті, реалізації), які належать до сфери їх життєдіяльності [57].

Краудсорсингова технологія у державному управлінні – це соціальний майданчик, який формується для побудови і відображення соціальних мереж і соціальних зв'язків у суспільстві та використовує соціальні медіа. Застосування краудсорсингу в державному управлінні сферою державних закупівель можливо реалізувати суб'єктами громадянського суспільства в публічних інтересах, що дозволить органам публічної влади приймати управлінські рішення на підставі вимог, пропозицій широких верств суспільства. В свою чергу, громадянське суспільство через свої організації отримує можливість висловлювати свої думки, вимоги, пропозиції через його залучення до вирішення питань по задоволенню суспільних потреб та удосконаленню нормативного

поля в цій сфері. Таким чином, відбувається перехід від практики простого коментування до активного залучення громадянського суспільства до розробки та реалізації управлінських рішень з питань задоволення суспільних потреб в товарах, роботах і послугах.

Позитивний міжнародний досвід взаємодії органів публічного управління та громадянського суспільства з використанням технології краудсорсингу для вирішення суспільних проблем підтверджує її ефективність. Так, референдум в Ісландії по прийняттю Конституції з попереднім обговоренням в соціальних мережах встановив міжнародний стандарт прозорості політики та участі в ній громадянського суспільства. Вперше технології краудсорсингу в державному менеджменті були застосовані в Шотландії, де була реалізована можливість надання пропозицій депутатам в електронній формі (www.scottish.parliament.uk). За цим прикладом була створена аналогічна система в Німеччині (epetitionen.bundestag.de), Фінляндії (www.avoinministerio.fi), Великій Британії (epetitions.direct.gov.uk), США (petitions.whitehouse.gov).

Активна позиція громадських організацій у вирішенні проблем забезпечення армії у 2014 році доводить готовність і громадянського суспільства України до участі в державному управлінні. Перші кроки для використання цієї технології зроблені Верховною Радою України, якою 11.02.2015 р. прийнято Закон України «Про відкритість використання публічних коштів». Відповідно до нього створено окремий веб-портал, де інформація оприлюднюється щоквартально, не пізніше як за 35 днів після закінчення звітного кварталу.

Краудсорсинг являє собою не просто організацію форуму, на якому учасники в довільному режимі формулюють питання та пропозиції, і навіть не традиційний механізм зворотного зв'язку, а організаційно та методично організовану технологію взаємодії управлінських структур з представниками громадянського суспільства.

Модель використання краудсорсингу у державному управлінні сферою публічних закупівель включає: організацію; методологію; професійні кадри.

Реалізація пропонованої моделі передбачає розв'язання наступних груп завдань: проблематизація (формулювання тем обговорення); виявлення першочергових проблем і визначення пріоритетних напрямків на всіх рівнях; визначення умов обговорення; залучення та

мотивація експертів; розгляд і відбір пропозицій – процес розробки і відбору найбільш оптимальних ідей з метою розв'язання виявлених проблем; документування результатів обговорення.

Як вже зазначалось, взаємодія між різними структурами громадського контролю поки ще недостатньо розвинута, що призводить до недостатньо ефективного використання їх ресурсів (інформаційних, організаційних, кадрових тощо). Тому наразі виникає необхідність вироблення загальних принципів і стандартів здійснення громадського контролю у різних галузях і на різних територіях, формування єдиної інформаційної та методичної бази.

Для досягнення зазначених цілей істотне значення має чітке визначення завдань, що стоять перед органами контролю.

В таких умовах громадський контроль у сфері публічних закупівель має виконувати наступні завдання:

- Моніторинг для виявлення порушень законодавства при плануванні та проведенні процедур державних закупівель, затвердженні та виконанні договорів про закупівлю.

- Ініціювання та безпосередня участь у спільних засіданнях з питань планування, проведення та аналізу виявлених під час громадського контролю порушень, належного виконання і результату держзакупівель.

- Інформування населення та всіх зацікавлених осіб про результати громадського контролю, позитивний і негативний досвід закупівельної діяльності.

- Підготовка, професійна перепідготовка та підвищення кваліфікації громадських контролерів, експертів та інших профільних фахівців.

Виконання останнього є досить важливим, адже *громадський контролер* (Спостерігач) – це представник суспільства, що має активну громадську позицію, небайдужий до проявів бюрократизму, корупції, інших правопорушень, та який володіє необхідними професійними знаннями і досвідом для виконання своїх функцій. При цьому відразу постає потреба в фахівцях нових спеціальностей: медіатор, експерт, третейський суддя, судовий експерт, аудитор і т.д. Значним позитивом є те, що виникає потреба у вчених експертах, що означає активізацію інтересу до науки.

Втім, правовий зміст контролю у сфері державних закупівель полягає не тільки в отриманні інформації про фактичний стан

об'єкта контролю, у перевірці фактичного виконання закону чи іншого загальнообов'язкового припису, доцільності та ефективності закупівлі, але й у практичному усуненні порушень, що містяться у прийнятих рішеннях, ужиття заходів у процесі контролю для оцінки та усунення недоліків і т.д.

У зв'язку з цим є необхідність у законодавчому забезпеченні максимальної відкритості структур громадського контролю, їх регулярної публічної звітності. Крім того, актуальна вироблення механізмів оприлюднення підсумків громадського контролю, перш за все через ЗМІ, що фінансуються за рахунок коштів платників податків.

Отже, зміст контрольної діяльності організації громадянського суспільства має включати:

а) отримання всебічної та інформації про виконання ними приписів;

в) аналіз таких даних;

г) попередження та виявлення правопорушень.

Під час її здійснення пропонуємо визначити наступні критерії:

– ефективність функціонування та діяльності суб'єктів публічних закупівель;

– результативність рішень, прийнятих у сфері публічних закупівель;

– відповідність прийнятих рішень суспільним потребам, викликам та очікуванням;

– відповідність рішень суб'єктів публічних закупівель стратегічним пріоритетам, стабільність і послідовність політики й державного управління у закупівельній сфері;

– професіоналізм, компетентність при прийнятті рішень;

– відкритість та прозорість процесу прийняття управлінських рішень;

– залучення громадськості до процесу формування та прийняття рішень у сфері публічних закупівель;

– врахування позиції органів місцевого самоврядування при прийнятті рішень у цій сфері;

– дотримання принципів громадського контролю.

Зміст громадського контролю, в свою чергу, визначає його роль та місце в зазначеній сфері в наступному:

– забезпечення вільного та безперешкодного доступу всіх зацікавлених осіб до інформації щодо державних замовлень для задоволення суспільних потреб та їх виконання шляхом закупівель з метою сприяння попереднього, поточного та послідовного контролю цієї сфери;

– організація незалежного громадського моніторингу та публічного аудиту на всіх стадіях держзакупівельного процесу;

– висвітлення інформації щодо закупівель за державні кошти в засобах масової інформації, доведення до громадськості фактів резонансних порушень та зловживань органів публічної влади та замовників торгів;

– дієва участь у підготовці нормативно-правової бази, що регулює сферу публічних закупівель, підготовка та надання методичних рекомендацій та роз'яснень для суб'єктів закупівельної діяльності;

– налагоджена взаємодія з учасниками держзакупівельного процесу щодо забезпечення дотримання основних принципів закупівель за державні кошти, тощо.

В свою чергу, зазначене потребує застосування дієвої методологічної бази та визначення основних методів громадського контролю:

– аналіз нормативно-правової бази, яка регламентує здійснення закупівельної діяльності на національному та регіональному рівнях;

– подання інформаційних звернень і запитів до органів публічної влади задля отримання офіційної інформації та правової позиції службових осіб з того чи іншого питання;

– зовнішнє спостереження за виконанням функцій службових, посадових осіб органів публічної влади і колегіальних органів у процесі розробки та прийняття управлінських рішень у сфері публічних закупівель.

Така діяльність дає змогу з'ясувати хід реального процесу прийняття рішень для наступного їх аналізу щодо відповідності чинному законодавству. Спостереження здійснюється завдяки присутності громадських спостерігачів на засіданнях органів влади відповідного рівня та дозволяє відслідковувати процес прийняття рішення.

При цьому розглядаються наступні складовими цього процесу: доступність до усїєї необхідної інформації та документації для всіх

членів колегіальних органів; їх активність при обговоренні питань порядку денного; час, протягом якого розглядається конкретне питання; стан дотримання передбачених законом та регламентом процедур; присутність представників ЗМІ, можливість їх ознайомлення з питаннями порядку денного та проектами рішень тощо;

- аналіз наявних сайтів суб'єктів публічних закупівель щодо їх інформаційного наповнення;

- проведення експертних досліджень.

В свою чергу, це викликає необхідність розробки загальних принципів і стандартів здійснення громадського контролю у сфері публічних закупівель, формування єдиної нормативної, інформаційної та методичної бази.

Суб'єкти громадського контролю в рівній мірі можуть використовувати і правові, і соціальні контрольні механізми. У першому випадку суб'єкти громадського контролю у разі виявлення порушень законності з боку державних органів і посадових осіб органів публічної влади застосовують правові механізми, реалізуючи конституційне право на звернення до органів державної влади для прийняття відповідних заходів. В іншому випадку при виявленні недоліків у діяльності посадових осіб органів публічного управління чи державних організацій контролюючий вплив здійснюється через інститут громадської думки.

Використовуючи цей соціальний інститут, заснований на моральних і етичних нормах, суб'єкти громадського контролю піддають широкому розголосу факти порушень, формують негативне ставлення населення до них та осіб, що їх вчинили, створюють ситуацію політичної об'єктивності. Оприлюднення фактів зловживання владою, порушень законності в системі державних закупівель має не тільки негативний резонанс у суспільстві, але й може стати приводом для втручання в ситуацію офіційних контролюючих органів.

Підводячи підсумок, необхідно відзначити, що одним із найактуальніших напрямів в цьому аспекті є удосконалення системи громадського контролю в сфері державних закупівель, з метою реалізації їх основної мети – раціонального та ефективного витрачання державних коштів, створення середовища добросовісної конкуренції та боротьби з проявами корупції.

Сьогодні, в умовах розбудови демократичного врядування, формування ринкового відносин в Україні функція реалізації громадського контролю повинна доповнюватися такими культурними цінностями, як принципи взаємності, моральних зобов'язань, довіри та досягнення злагоди. Тому наразі для України актуальним є питання зміни відносин між органами публічної влади та громадськістю у процесі проведення громадського контролю. При цьому постає проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на суспільство, з одного боку, і громадянським суспільством – з іншого.

За таких умов об'єднання і координація всіх гілок влади, відповідальних за управління системою державних закупівель, виконання державного замовлення, учасників державних закупівель, громадських організацій, всіх споживачів товарів, робіт та послуг за державні кошти з метою профілактики порушень і викорінення корупції у даній сфері, зробить її цивілізованою в такою, що відповідає сучасним європейським стандартам.

Для зміцнення громадського контролю здійснення публічних закупівель необхідні кількісне та якісне зростання організацій третього сектору, підвищення їхньої компетентності, інституційної і ресурсної спроможності, покращення комунікацій, пошук і використання нових технологій контролю, вдосконалення спільних дій.

4.3. Кластерний підхід як публічний інструмент забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів публічної політики при реалізації завдань державної політики регіонального розвитку

Аналіз наукових підходів до формування закономірностей і парадигм публічного простору державної політики регіонального розвитку засвідчив наявність загальновизнаних концептуальних трендів: інституціоналізація публічності як принципу організації демократичного політичного процесу опрацювання й прийняття владою суспільно значущих рішень; орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також із приватним і неурядовим секторами; налагодження ефективного механізму публічних консультацій органів влади з громадянами та

групами інтересів у процесі розроблення державної політики та регіональних стратегій розвитку. Спостерігається певна трансформація державної політики регіонального розвитку в багаторівневу публічну політику – численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес розроблення й втілення політичних рішень та вибудовувати складну мережу взаємозв'язків, вагоме місце в якій відводиться саме горизонтальним.

Дослідження здійсненні сучасними українськими теоретиками державного управління (за Т. Безверхнюк, С. Саханенко, П. Надолішнім, Ю. Шаровим, О. Молодцовим) демонструють, що публічний простір реалізації завдань державної політики регіонального розвитку охоплює три публічно-управлінських виміри: урядування (governance) як процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників; адміністрування (administration) як чіткий розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування; менеджмент (management) як сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління. До кожного виміру має бути застосована адекватна модель механізму публічного управління: сітьова (мережева) до урядування, ієрархічна до адміністрування, ланцюгова (процесуальна) до менеджменту.

Децентралізаційні процеси, що відбуваються в нашій країні покликані передати на місця не лише повноваження та ресурсну базу, а і відповідальність місцевим та регіональним органам влади за постійний розвиток та пошук шляхів наповнення різного роду ресурсів на ввіреній їм території.

З цією метою, у всьому світі, органи влади вдаються до використання кластерного підходу у політиці регіонального розвитку, так як кластер – структура, що володіє синергетичним ефектом: дозволяє кожному учасникові залишатись самим собою, сприяє конкуренції та формуванню інвестиційного клімату, стає

майданчиком для втілення інновацій та розвитку науки і, зрештою, є реальною основою для загального розвитку території, на якій розташовані учасники. При цьому основною перевагою такого підходу в діяльності органів публічної влади – є рівність у сіх учасників, як представників бізнесу та науки, так і владних структур. Таким чином, забезпечується вкорінення у громадську свідомість і державний лад нових принципів організації спільних дій, орієнтованих не на підкорення (нехай в ім'я загально значущих цілей), а на діалог, інтеракцію, взаємодію держави і суспільства в розв'язанні питань, що становлять загальний (публічний) інтерес. Зрештою, повноцінна діалогічна взаємодія відбудеться саме в системі горизонтальних взаємозв'язків.

Отже, в умовах децентралізованих публічно-владних відносин саме сітьова (мережева) модель взаємодії суб'єктів влади та суспільства формує довіру між інституціональними суб'єктами та корпоративний інтерес всіх учасників. Сітьова (мережева) модель публічного управління реалізацією державної політики регіонального розвитку в умовах децентралізації (використовується як інструмент узгодження цілей політики та управління, поєднання організаційних і самоорганізаційних ресурсів суб'єктів регіонального розвитку. У цьому ж зв'язку, виникає необхідність концептуалізації поняття публічний інструмент, об'єктивний характер якого супроводжується підвищенням ролі парадигми «полюсів зростання», сітьової (мережевої) форми публічного управління та ринкових механізмів самоорганізації суб'єктів регіонального розвитку.

Публічний інструмент реалізації завдань державної регіональної політики – це інтегрована і скоординована комбінація управлінських методів, засобів, дій та інформаційно-комунікативних технологій із забезпечення вертикальних і горизонтальних взаємодій суб'єктів публічної політики (здатних публічно артикулювати власні інтереси), що створює потенціал для мотивованого виконання поставлених завдань на засадах партнерства та узгодження інтересів. В умовах інституціоналізації публічного простору державної політики регіонального розвитку формується нова предметна сфера застосування публічного інструменту – активність політичних та неполітичних акторів, які через різноманітні складні взаємодії прагнуть реалізувати власний інтерес. Важливим чинником ефективності публічного інструменту державної політики

регіонального розвитку є просторова ідентифікація публічного інтересу – «суспільного блага» – національного та місцевого. Зміщення констант від централізованого управління та регулювання до багатополюсного, для якого є характерним наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами обумовлює доцільність застосування сітьової (мережевої) моделі взаємодії суб'єктів регіонального розвитку.

Повторимося, що найбільш ефективною формою сітьової (мережевої) моделі взаємодії суб'єктів регіонального розвитку з метою консолідації дій та ресурсів для вироблення «суспільного блага» і реалізації місцевих публічних інтересів є кластеризація. Незважаючи на те, що в Україні поки що не формалізовані інституціональні умови взаємовідносин між учасниками кластерних утворень, у практичній діяльності суб'єктів регіонального розвитку вже може застосовуватися кластерний підхід, за умов що вони мають спільні цілі та мотивовані до партнерських (довготривалих договірних) відносин. Застосування кластерного підходу до реалізації завдань державної політики регіонального розвитку означає поєднання інтересів і сітьову (мережеву) співпрацю всіх зацікавлених сторін регіонального розвитку, що створює можливості для концентрації ресурсів та підвищення ефективності діяльності. Діяльність з реалізації кластерного підходу – це комплекс організаційно-економічних заходів із консолідації всіх суб'єктів регіонального розвитку, що має бути формалізований у стратегіях і програмах розвитку регіонів.

Варто зауважити, що кластерний підхід до реалізації завдань державної регіональної політики є більш широким поняттям, ніж кластер. Він виступає своєрідним методичним інструментом забезпечення взаємодії в регіоні та має стратегічне значення для розвитку всіх суб'єктів регіонального розвитку, тоді як кластер доцільно розглядати як форму господарювання. Кластерний підхід орієнтований на забезпечення процесів взаємодії між суб'єктами та їх об'єднаннями, передбачає поєднання і взаємне доповнення ресурсних потенціалів, забезпечує формування публічних інтересів та задоволення «суспільних благ» у місцях територіальної локалізації суб'єктів кластерних об'єднань. Практичне застосування органами публічної влади кластерного підходу полягає у стимулюванні

інтеграційних процесів (різноманітних кооперацій) у регіоні та створенні сприятливого бізнес-середовища для зміцнення наявних кластерних утворень.

Ініціаторами реалізації кластерного підходу до стимулювання регіонального розвитку можуть виступати не лише центральні органи влади (кластерна політика «згори-вниз»), а й регіональна публічна влада та місцеві об'єднання підприємців, які пропонують реалізацію кластерних програм «знизу-вгору» шляхом створення кластерних ініціатив. Кластерна ініціатива – це інформаційно-комунікативна платформа координації взаємодії та консолідації ресурсів влади, бізнесу, науки, освіти, громадських організацій для вироблення «суспільного блага» і реалізації місцевих публічних інтересів. Кластерна ініціатива використовується як інструмент узгодження цілей та інтересів суб'єктів регіонального розвитку на всіх етапах реалізації публічної політики: розробка і реалізація стратегій розвитку, визначення основних завдань і цілей, створення спільної інфраструктурної бази, контроль за проведенням науково-дослідних робіт, координація участі в можливих програмах фінансування тощо. Важливою умовою ефективності кластерної ініціативи є інституціоналізація складної системи взаємодій та партнерських (договірних) відносин між її учасниками.

Кластерна ініціатива як інституціональна форма публічного інструменту державної політики регіонального розвитку – це формалізація (створення системи норм і правил, що регламентують формат, процеси, процедури) взаємовідносин між ініціаторами кластеру і зацікавленими сторонами регіонального розвитку на основі договорів (угод, контрактів) стосовно здійснення спільної діяльності, направленої на досягнення конкретної цілі. При цьому, домінантною особливістю кластерної ініціативи є специфіка інституціональної взаємодії суб'єктів регіонального розвитку, обумовлена, як ієрархічністю владних відносин, так і виконанням інституціональних функцій (консолідація дій, узгодження інтересів, мобілізація ресурсів, інтеграція інформації тощо).

Найефективнішою формою кластерної ініціативи є інтерактивна мережева кооперація представників трьох провідних інституціональних секторів (влада, бізнес, наука), що й обумовлює формат кластерної ініціативи як інституціональної форми публічного інструменту реалізації державної політики регіонального розвитку.

Фасилітатором кластерної ініціативи є орган публічної влади, що ініціює процес кластерного розвитку й здійснює організаційну та інформаційну підтримку. Роль влади полягає не в створенні кластерів, а в постановці завдання й ініціюванні появи кластерів, формуванні спонукальних мотивів і механізмів, законодавчому забезпеченні процесу. Перетворення кластерної ініціативи в дієвий публічний інструмент державної політики регіонального розвитку відбувається через розроблення його учасниками стратегії кластерного розвитку та програми її реалізації, з визначенням органу координації взаємодії між суб'єктами. Розроблена стратегія у вигляді документа є інституціональним підґрунтям для вироблення заходів державної (регіональної) підтримки кластерної ініціативи.

Державна підтримка кластерної ініціативи має бути спрямована на створення інституціональних умов для розвитку взаємовідносин усіх зацікавлених сторін регіонального розвитку на засадах партнерства та узгодження інтересів. Зазначене вимагає створення і застосування, відповідного кластерному підходу до реалізації державної політики регіонального розвитку, організаційного механізму формування мережі стійких зв'язків між усіма суб'єктами стратегії кластерного розвитку. Сітьова (мережева) модель взаємодії суб'єктів кластерної стратегії передбачає певну відмову від структурно-функціонального підходу (ієрархічних асиметричних структур, для яких характерна деяка нерівність – розвиток одних відбувається за рахунок інших), та орієнтована на використання інших базових ресурсів – інформації та технології (знань).

Таким чином, в контексті дослідження, розроблено організаційний механізм мережевої взаємодії суб'єктів кластерної стратегії розвитку, що можна розглядати як специфічний публічний інструмент державної політики регіонального розвитку, що складається з таких елементів (рис. 4.2):

- ланцюгова модель виконання стратегічних рішень (цілей державної регіональної політики);

- основні групи інтересів, учасники яких взаємодіють між собою у межах життєвого циклу кластеру (1 – суб'єкти державного регулювання регіонального розвитку; 2 – суб'єкти регіональної економіки; 3 – публічні структури – громадські організації, асоціації; 4 – установи освіти, науки, консалтингу; 5 – населення території, громада; 6 – грантові та донорські організації);

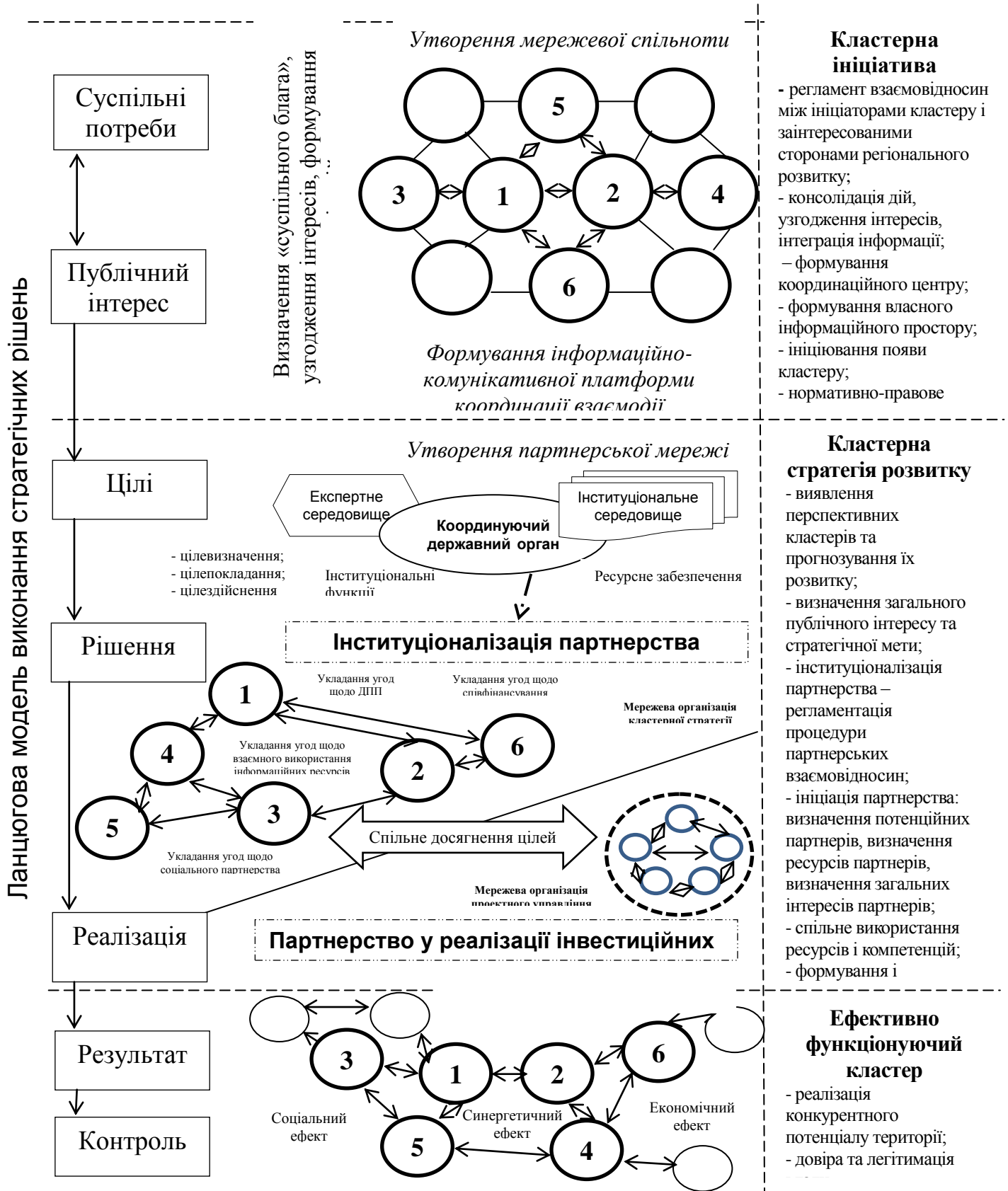


Рис. 4.2. Організаційний механізм мережевої взаємодії суб'єктів.

– сукупність норм і правил, що регламентують мережевий формат інституціональної взаємодії, процеси і процедури партнерських взаємовідносин між учасниками кластеру;

– структура партнерської мережі з визначенням координаційного органу реалізації кластерної стратегії розвитку.

Структура партнерської мережі безпосередньо залежить від структури зацікавлених сторін партнерства і виду інституціональної взаємодії між ними.

Зацікавлені сторони у формі певних груп інтересів формують вузли мережі – частково автономні підсистеми.

Усередині кожного вузла і між ними існують горизонтальні та вертикальні взаємозв'язки різного типу відповідно до функціональних цілей. Характерними є два типи взаємозв'язків: двосторонні, що виникають між рівнозначними, рівноправними суб'єктами; односторонні – взаємозв'язки підпорядкування. Зворотний зв'язок дозволяє оцінити реалізованість та ефективність взаємозв'язку. При формуванні партнерської мережі горизонтальні взаємозв'язки можуть існувати тільки всередині вузлів.

Організаційний механізм мережевої взаємодії суб'єктів кластерної стратегії розвитку забезпечує ефективність участі і правильний розподіл повноважень у рамках партнерства. Функціонування організаційного механізму обумовлюється не тільки раціональністю організаційно-оформленої мережі взаємодій між інституціями, а й врахуванням їх потреб та інтересів, забезпеченням їх узгодженості на основі пошуку компромісу, що й визначає публічний формат кластерного підходу до реалізації завдань державної політики регіонального розвитку. Характерною ознакою кластерного підходу як публічного інструменту є забезпечення ефективної взаємодії між усіма дійовими особами та залучення зацікавлених сторін до реалізації кластерної стратегії.

4.4. Горизонтальна взаємодія між органами місцевого самоврядування та державної влади в Україні у сфері надання адміністративних послуг

Органи місцевого самоврядування (ОМС) є одним з найважливіших елементів системи надання адміністративних послуг

в Україні, які взаємодіють з іншими елементами цієї системи (органами державної влади, фізичними та юридичними особами) з метою задоволення інтересів громадян під час підготовки, прийняття та видачі документів, або інших адміністративних актів, що засвідчують певний юридичний статус або факт, підтверджуючий набуття, зміну чи припинення прав або обов'язків фізичної чи юридичної особи відповідно до закону (свідоцтв, паспортів, довідок, патентів, ліцензій, витягів та виписок з реєстрів копій, дублікатів документів тощо).

На міські ради міст обласного значення, як і на районні державні адміністрації, Законом України «Про адміністративні послуги» (від 06.09.2012 № 5203-V, далі – Закон) було покладено обов'язок щодо утворення до 1 січня 2014 року центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП). Тобто створення таких центрів передбачалось у першу чергу у тих органах влади, де надається максимальна кількість адмінпослуг їх структурними підрозділами, щоб полегшити обслуговування громадян, позбавивши їх необхідності звертатись до різних таких підрозділів (частіше за все – територіально розпорощених у місті) у пошуку необхідних документів. З цією ж метою Законом було передбачено можливість надавати свої послуги через ЦНАП й іншим суб'єктам надання адміністративних послуг на основі узгоджених рішень. Зокрема, через ЦНАП, створені органами місцевого самоврядування, можуть надаватись послуги відповідних обласних та районних державних адміністрацій і в обов'язковому порядку – послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України. Такий перелік був затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. №523-р. Він уключив 51 послугу територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади: 21 послугу – Міністерства юстиції України, 9 послуг – Державної міграційної служби, 14 послуг – Держгеокадастру, 2 послуги Державної санітарно-епідеміологічної служби, 3 послуги – Державної архітектурно-будівельної інспекції, деякі послуги інших підрозділів ЦОВВ, а також усі належні документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності.

Вищенаведені вимоги та можливості налагодження горизонтальної взаємодії між органами публічної влади задля підвищення якості обслуговування громадян та запобігання проявам

корупції у цій сфері краще були реалізовані органами місцевого самоврядування. Так, наприклад, в Одеській області через центри надання адміністративних послуг, утворені ОМС, станом на 01.01.2016 в середньому надавалось 150 послуг, з яких 49 – це послуги власних структурних підрозділів, 77 – послуги територіальних підрозділів ЦОВВ, а 24 – послуги місцевих державних адміністрацій, що розташовані у містах обласного значення.

Таблиця 4.1

Кількість адміністративних послуг, що надаються через ЦНАП

Станом на 01.01.2016р	Середня кількість послуг, що надаються через ЦНАП			
	Усього	у т.ч. послуг міськради	У т.ч. послуг держадм іні- страцій	У т.ч. послуг тер. підрозділ ів ЦОВВ
Міські ради міст обласного значення Одеської області	150	49	24	77
Райдержадміністрації Одеської області	56	0	6	50
Одеська міська рада	259	77	107	75
Б.Дністровська міська рада	270	86	64	120
Ізмаїльська міська рада	99	7	7	85
Котовська міська рада	102	27	3	72
Вінницька міська рада	304	133	3	168

У той час, як через ЦНАП, утворені райдержадміністраціями, надавалось в середньому 56 послуг, серед яких лише 6 послуг надавались власними структурними підрозділами і жодної послуги міськрад міст районного значення. Тобто у цих випадках взагалі не було налагоджено відповідної взаємодії.

Рівень відповідної взаємодії між органами публічної влади часто залежить від способу закріплення досягнутих цими органами домовленостей. Так при обстеженні центрів надання адміністративних послуг нами було з'ясовано, що при організації надання через такі центри послуг територіальних підрозділів ЦОВВ та місцевих державних адміністрацій «узгоджені рішення» (як зазначено в Законі) приймалися практично за усними домовленостями. Як наслідок виникало багато непорозумінь щодо характеру визначеної взаємодії, відповідальних осіб, чіткого порядку проходження документів та обміну необхідною інформацією, що спричиняло затягування термінів надання послуг та додавало інших незручностей їх споживачам. Це підкреслює необхідність затвердження досягнутих домовленостей про співпрацю у письмовому вигляді (наприклад: заключити угоду), де чітко прописати процедури взаємодії та інші суттєві особливості.

Також спостерігаються випадки коли органи публічної влади умисно уникають взаємодії у сфері надання адмінпослуг. Так у зв'язку з прогалинами у законодавстві практично усі послуги підрозділів Міністерства юстиції України з реєстрації нерухомості та бізнесу лише декларативно значились у переліках послуг, що надаються через ЦНАП. Фактично ж взаємодія з цих питань у кращих випадках полягала у залученні спеціалістів територіальних підрозділів Мінюста до роботи у приміщеннях ЦНАП, а у більшості – такі реєстраційні дії продовжували надавати за старою схемою до 2016 року, коли за законом вони були децентралізовані і передані у ведення органам місцевого самоврядування та місцевим держадміністраціям.

Крім того є й інші випадки нераціональної організації роботи і відсутності належної взаємодії у сфері надання адміністративних послуг. Так з 2016 року припиняється взаємодія з надання послуг Ізмаїльської РДА через ЦНАП, створений Ізмаїльською міською радою. Замість цього райдержадміністрація облаштовує свій ЦНАП. В умовах, коли гроші на це державою не виділяються, а кошти від надання адмінпослуг надходять до міського і районного бюджетів, чи можна створити якісні умови для обслуговування громадян в цьому випадку? І навпаки: внаслідок політичних суперечностей Кілійська та Татарбунарська міські ради при наявності створених в цих містах центрів при райдержадміністраціях облаштовують власні

міські центри надання адміністративних послуг лише для обслуговування мешканців міста (при чому у м. Кілія у 2015 році було виділено окреме приміщення та проведений ремонт за кошти районного бюджету для функціонування районного ЦНАП). При цьому робота міськрадою організована таким чином, що за певною частиною послуг містяни все одно змушені звертатись до районного ЦНАП. В умовах реформи з децентралізації, що почалась в Україні та передбачає укрупнення територіальних громад та районів і передачу повноважень місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування (у більшості – на базовий рівень), розкривається недалека перспектива передачі утворених адміністраціями центрів міським радам. Тому теперішні заходи наведених міських рад вважаємо, м'яко кажучи, нераціональними, оскільки вимагають залучення додаткових фінансових та кадрових ресурсів, але все одно не покращить якості обслуговування громадян. Як позитивний приклад можна навести взаємодію Арцизької міськради та Арцизької РДА: міськрада виділяє гроші на ремонт ЦНАП, утвореного держадміністрацією.

Власні центри міськрадам доцільно було б утворювати там, де внаслідок різних причин не змогли організувати цю роботу належним чином райдержадміністрації (наприклад як у Сараті, Рені, Болграді) і домовитись про надання послуг РДА у таких створених міських центрах. Слід зауважити, що створити ЦНАП з належними умовами обслуговування громадян у цих районах не вдалось головним чином з причини відсутності відповідної взаємодії райдержадміністрацій з районними радами, оскільки в умовах, коли держава не спромоглась виділити кошти на облаштування центрів, відповідну підтримку адміністраціям на їх прохання в інших районах надавали саме райради.

Відомий досвід організації взаємодії Вінницької міської ради з іншими органами публічної влади та підприємствами різних форм власності, що надають адміністративні та інші послуги. Міська рада створює просторі, прозорі офіси з робочими місцями, облаштованими необхідною оргтехнікою, системою керування черги, якісного доступу до Інтернету та електронної системи документообігу, з утворенням зручних умов для обслуговування громадян та вивченням їх думки про якість цього обслуговування. Через ці офіси міськрада залучає надання якомога більшої кількості

послуг інших установ та організацій за взаємною домовленістю з цими службами та активній участі їх співробітників, щоб в одному зручному місті громадяни могли отримувати всі необхідні документи та інформацію.

Горизонтальні зв'язки покладені в основу формування моделі сучасної системи надання адміністративних послуг за принципом організаційної єдності. Так, у Положенні про Департамент надання адміністративних послуг Одеської міської ради (далі – Департамент) визначено:

«3. Цілі діяльності Департаменту:

3.1. Забезпечення надання адміністративних послуг шляхом взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг;

3.2. Забезпечення видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру шляхом взаємодії з регіональними та місцевими дозвільними органами за принципом організаційної єдності...»

«4. Основні завдання Департаменту.

4.1. Для досягнення цілей своєї діяльності Департамент вирішує наступні завдання:

4.1.1. Участь у реалізації державної політики щодо надання адміністративних послуг, а також стосовно дозвільної системи у сфері господарської діяльності, ефективної організації видачі документів дозвільного характеру...;

4.1.2. Забезпечення взаємодії виконавчих органів Одеської міської ради, структурних підрозділів Одеської обласної державної адміністрації, а також територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади у сфері надання адміністративних послуг;

4.1.3. Вжиття заходів до реалізації ефективної політики щодо організації якісного обслуговування членів територіальної громади та суб'єктів господарювання органами місцевого самоврядування та місцевими дозвільними органами...»

Департамент покликаний також вносити пропозиції міській раді та її виконавчому комітету з питань удосконалення взаємодії виконавчих органів міської ради, місцевих органів державної влади, установ та організацій у сфері надання адміністративних послуг, спрощення процедур та процесів надання адміністративних послуг, забезпечення необхідного рівня та якості надання послуг членам

територіальної громади та суб'єктам господарювання, вжиття заходів щодо реалізації рішень із вказаних питань.

До складу Департаменту як його структурний підрозділ входить Центр надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб'єктами надання адміністративних послуг. З метою наближення до місця проживання заявників найбільш масових адміністративних послуг, які надаються винятково територіальними підрозділами Державної міграційної служби України в Одеській області, а також Департаментом надання адміністративних послуг Одеської міської ради (послуги з реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування фізичних осіб), у місті утворено чотири структурних підрозділи – відділи державних адміністративних послуг ЦНАП, що територіально розташовані у будинках районних адміністрацій.

Впродовж 2014 – 2016 рр. міською радою, її відповідними структурними підрозділами прийнято низку документів, що встановлюють порядок такої взаємодії. Зокрема, підписані меморандуми між Департаментом і рядом суб'єктів надання адміністративних послуг. Це документи, що засвідчують зобов'язання сторін створити ефективний механізм передачі документів для отримання адміністративних послуг та їх надання, а також визначають процедуру взаємодії сторін. Ще у 2014 р. було підписано Меморандум про порядок передачі документів між Управлінням надання адміністративних послуг Одеської міської ради (тепер – Департаментом) і Головним управлінням державної міграційної служби України в Одеській області.

Меморандумом між Департаментом і Головним територіальним управлінням юстиції в Одеській області (2015 р.) визначено процедуру взаємодії ЦНАП і нотаріусів м. Одеси та Одеської області під час надання нотаріусам відомостей у формі витягів з Державного земельного кадастру про об'єкт Державного земельного кадастру та/або здійснення нотаріусами державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

З метою спрощення процедури надання адміністративних послуг, пов'язаних з розміщенням тимчасових споруд для здійснення підприємницької діяльності, у 2015 р. узгоджено та підписано Регламент взаємодії виконавчих органів Одеської міської ради

(Департаменту надання адміністративних послуг, Управління споживчого ринку та захисту прав споживачів і Управління архітектури та містобудування). Регламент врегульовує питання взаємодії ЦНАП та уповноважених виконавчих органів міської ради, визначає порядок і терміни розгляду поданих документів, передбачаючи мінімізацію участі суб'єкта звернення в даному процесі. Він ґрунтується на принципах ефективності, справедливості, публічності, відкритості та прозорості процедур надання адміністративних послуг з метою сприяння розвитку підприємницької діяльності.

Вперше через ЦНАП був впроваджений одночасний прийом усіх документів, передбачених Порядком розміщення тимчасових споруд для зазначеної мети за принципом взаємодії «організація – організація». Як результат, термін отримання даної адміністративної послуги скоротився втричі – з 30 робочих днів до десяти.

У цілому відповідно до Положення про Департамент та Положення про ЦНАП надаються послуги, які умовно можна розділити на три групи:

- адміністративні послуги, що надаються органами виконавчої влади;
- адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування;
- документи дозвільного характеру.

Їх номенклатура налічує понад 260 назв, а обсяги зростають з кожним роком. Так, за 12 місяців 2015 р. було прийнято від суб'єктів звернення 132 455 заяв на надання адміністративних послуг та оформлення документів дозвільного характеру, у той час як за 2014 р. цей показник становив лише 38 428 заяв. Така тенденція збереглася і в 2016 р. Цьому сприяло прийняття Одеською міською радою рішення від 10.06.2015 р. № 6703-VI із змінами «Про затвердження переліку адміністративних послуг, які надаються через Центр надання адміністративних послуг Одеської міської ради, в новій редакції», яким було розширено перелік місцевих адміністративних послуг.

Розширення переліку місцевих адміністративних послуг відбувалося у два етапи. *На першому етапі*, з 10 червня 2015 р., на п'ять назв було збільшено кількість послуг, що надаються Управлінням розвитку споживчого ринку та захисту прав

споживачів Одеської міської ради; на десять – послуг, що надаються Управлінням архітектури та містобудування Одеської міської ради; на п'ять – послуг, що надаються Департаментом муніципальної безпеки Одеської міської ради; на чотири назви – послуг, що надаються Управлінням реклами Одеської міської ради.

На другому етапі, з 10.09.2015 р., розширено перелік послуг, що надаються Службою у справах дітей Одеської міської ради (Видача посвідчень батькам та дітям з багатодітних сімей), Управлінням з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради (Реєстрація створення органу самоорганізації населення) і на чотири послуги – Управлінням з питань охорони об'єктів культурної спадщини Одеської міської ради.

Обсяг наданих нових місцевих адміністративних послуг протягом 2015 – 2016 рр. наведено нижче (Таблиця 4.2).

Таблиця 4.2.

Найменування суб'єкта надання адміністративних послуг	Роки	
	2015	2016 (10 місяців)
Управління розвитку споживчого ринку та захисту прав споживачів Одеської міської ради	3 502	5 932
Управління архітектури та містобудівництва Одеської міської ради	4 535	6 840
Департамент муніципальної безпеки Одеської міської ради	2 827	3 676
Управління реклами Одеської міської ради	2 225	6 203
Служба у справах дітей Одеської міської ради	346	1 107
Управління з питань взаємодії з органами самоорганізації населення Одеської міської ради	2	0
Управління з питань охорони об'єктів культурної спадщини Одеської міської ради	5	91
Усього	13 442	23 849

З метою підвищення якості та вдосконалення системи надання адміністративних послуг Міністерства юстиції України, пов'язаних з

реєстрацією бізнесу та нерухомості, Одеським міським головою, головою Одеської обласної державної адміністрації, Міністром юстиції України та президентом Міжнародної благодійної організації «Фонд Східна Європа» 29 червня 2015 р. було підписано Меморандум про взаємодію і співпрацю. У жовтні того ж року відбулося відкриття 6-го структурного підрозділу Департаменту надання адміністративних послуг Одеської міської ради під брендовою назвою «Центр обслуговування громадян», в якому розпочалося надання названих послуг, а саме: послуги з державної реєстрації права власності на нерухоме майно, інших майнових прав (крім державної реєстрації іпотеки нерухомого майна) і видачі витягу, інформаційної довідки, та виписки з Державного реєстру прав на нерухоме майно.

Зрозуміло, що досягнення поставленої мети обумовлювало необхідність максимальної консолідації зусиль сторін. Відповідно керівництвом Одеської міської ради для реалізації Меморандуму в якості бази було визначено ЦНАП міськради. За рахунок міського бюджету спільно з Департаментом інформації та зв'язків з громадськістю міської ради в межах програми «Відкрите електронне місто» було розроблено і впроваджено електронну систему документообігу. Система повністю автоматизувала роботу Головного управління державної міграційної служби в Одеській області та дозволила включити в єдину систему документообігу послуги Міністерства юстиції. Під проект було виділено додатково 65 штатних одиниць, організовано отримання електронних ключів і цифрових підписів для роботи в реєстрі майнових прав, ін. Департаментом надання адміністративних послуг підготовлені методичні та навчальні матеріали для претендентів на посади адміністраторів...

Однак майже одразу при виконанні Меморандуму про взаємодію і співпрацю виникли ускладнення, що, як невдовзі виявилось, були породжені, головним чином, суб'єктивними причинами. Почали надходити скарги на те, що для отримання послуги у «Центрі обслуговування громадян» заявники змушені займати місце в черзі з 6-7 годин ранку, а також на некоректність персоналу, на недотримання графіка роботи і т. д. За перші півроку роботи було проведено близько десяти службових розслідувань стосовно адміністраторів. Одесити скаржилися також на

некомпетентність працівників, необґрунтованість відмов і неможливість правовими методами отримати бажану послугу. Заявлені раніше стандарти не знайшли відображення у відповідних відомчих нормативних актах і не дотримувалися на практиці. Експертами та аналітиками своєчасно не були підготовлені і представлені інформаційні та технологічні картки на кожну послугу, через що одесити не мали можливості самостійно підготувати і подати документи.

Зрештою, проект виявився гарною обгорткою при відсутності належного змісту. Це сталося тому, що в якості експертів були залучені люди, які не мали достатніх знань ні про адміністративні послуги, ні про українське законодавство. Залучений HR-координатор був негативно налаштований по відношенню до Центру надання адміністративних послуг Одеської міської ради. Як наслідок, до зарахування на посади адміністраторів були рекомендовані люди без вищої освіти. При підборі інструментів не було враховано стартові умови, не проаналізовано наявний в Одесі досвід організації надання послуг..

Отже, вже перші кроки на шляху реалізації даного Меморандуму ще раз засвідчили необхідність виключати вплив політичних і популістських чинників у процесі реформ. Як і на інших напрямках інституційних перетворень, проекти з надання адміністративних послуг спроможні реалізовувати кадри, які: мають необхідні фахові знання, досвід адміністративної та аналітичної роботи; готові нести юридичну відповідальність за свої дії та вчинки; усі свої ідеї та пропозиції співвідносять з державною політикою і заданою стратегією розвитку міста та області.

За останні роки Одеса накопичила значний позитивний досвід реформування сфери надання адміністративних послуг: автоматизація процесу документообігу, організація позмінної шестиденної роботи з двома днями роботи до 20:00, унікальна система добору та підготовки кадрів (навчання протягом місяця, детальна система оцінки якості знань і навичок, компетентності, психологічної придатності і т. д.), поєднання спеціалізації і універсальності персоналу, розмежування потоків на прийом і видачу документів, особлива система організації черги (відвідувач записується на конкретний час). Відкрито сучасний районний відділ ЦНАП.

З вересня 2015 року почав роботу кол-центр Департаменту, який був створений шляхом розширення функціональності Єдиного центру звернення громадян «15-35». Як результат, для отримання консультацій з питань отримання адміністративних послуг, а також для запису на прийом в будь-який з відділів ЦНАП достатньо зателефонувати в Єдиний центр звернень громадян. За допомогою системи електронного документообігу автоматизований процес оповіщення заявників про готовність результату надання адміністративної послуги шляхом автоматичної відправки СМС-повідомлення.

Завдяки цим та іншим заходам уже до кінця 2015 р. було повністю ліквідовано чергу як таку. Запис відвідувачів на прийом дозволив рівномірно протягом робочого дня розподіляти людські потоки, а також максимально ефективно використовувати робочий час адміністраторів Центру. За десять місяців 2016 р. роботи в кол-центр звернулися 27 260 осіб для отримання консультацій та запису на прийом.

Для забезпечення якісного надання адміністративних послуг з урахуванням збільшення їх кількості протягом 2015 – 2016 рр. реалізовано ряд заходів із зміцнення матеріальної бази ЦНАП і його районних відділів.

На кінець 2016 р. упорядковано надання адміністративних послуг як у районах міста, так і в ЦНАП. Зокрема:

- у кожному приміщенні районної адміністрації виділено додаткові кабінети, організовані зони очікування та інформування, здійснюється консультування суб'єктів звернення, розділені зони прийому та видачі документів;

- оснащені додаткові робочі місця в районних підрозділах Департаменту для прийому громадян, які звертаються для отримання адміністративних послуг, що надаються територіальними підрозділами Державної міграційної служби України в Одеській області, а також Департаментом надання адміністративних послуг безпосередньо як суб'єктом надання адміністративних послуг. Збільшено чисельність штатних працівників районних підрозділів.

Одеський міський Департамент надає методичну і практичну допомогу в розбудові системи адміністративних послуг за принципом організаційної єдності в інших містах і районах області. Серед перших її отримали Балтська міська об'єднана територіальній

група і Овідіопольська райдержадміністрація. Досвід Одеси з організації роботи ЦНАП, а також Міську програму «Відкрите електронне місто» вивчала Херсонська міська рада. З практикою роботи Департаменту і ЦНАП знайомилися працівники сфери адміністративних послуг із Львівської, Івано-Франківської та Волинської областей. Тобто напрацьований в м. Одесі досвід поширюється не лише за межами міста, а й області.

Враховуючи вищевикладене можна зазначити, що саме від рівня налагодження взаємодії між усіма органами публічної влади в системі надання адміністративних послуг залежить рівень задоволення інтересів та потреб споживачів цих послуг, які і є системоутворюючим елементом в цій системі. Вирішуючи питання такої взаємодії керівникам органів публічної влади варто відкидати певні власні та політичні амбіції, оскільки вони заважають у першу чергу якісному обслуговуванню людей.

4.5. Суб'єкти формування і реалізації наркополітики: координація і взаємодія їх діяльності

Наркоситуація в Україні характеризується значними змінами у збільшенні кількісних та якісних показників розповсюдження наркоманії, в обсягах і рівнях незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин. Наркоманія та незаконний обіг наркотичних та психотропних речовин в нашій країні набуває загрозливого характеру – 170,02 на 100 тис. хворих. Свідченням цього є оцінки експертів, згідно з якими реальна кількість хворих на наркоманію перевищує наведені дані в 3 – 5 разів. А також дані соціологічних досліджень, які показують, що майже 20 відсотків населення знайомі з наркотичними засобами та психотропними речовинами. Відповідно, це актуалізує необхідність створення системи скоординованих дієвих заходів щодо запобігання подальшому поширенню наркоманії та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів.

Координація і взаємодія мають важливе значення, оскільки така діяльність здійснюється шляхом спільного погодження, об'єднання зусиль різних суб'єктів. Зокрема, згідно "Стратегії

державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року" [306] суб'єктами формування і реалізації наркополітики є:

- Президент України – з питань визначення і формування політики та її стратегічних засад і напрямів;

- Верховна Рада України – у сфері законодавчого забезпечення;

- Кабінет Міністрів України – з питань концептуального розроблення та реалізації наркополітики як складової частини всіх сфер життєдіяльності суспільства;

- Державна служба з контролю за наркотиками – з питань формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері обігу наркотиків, запобігання та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень; здійснення державного регулювання, контролю та координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері;

- правоохоронні органи – у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків, їх аналогів та прекурсорів, проведення оперативно-розшукових заходів, виконання функцій виявлення, недопущення вчинення та розкриття злочинів;

- Міністерство охорони здоров'я – у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських наркотичних засобів; надання медичної допомоги щодо їх застосування; лікування, профілактики та реабілітації наркозалежних осіб;

- Міністерство освіти і науки, Міністерство соціальної політики та інші центральні органи виконавчої влади – у сфері організаційно-практичного забезпечення профілактики та реабілітації наркозалежних осіб;

- заклади охорони здоров'я, реабілітаційні центри незалежно від форми власності – з питань профілактики, лікування, реабілітації наркозалежних осіб, ефективного застосування знеболюючих засобів при хронічних патологічних станах;

- органи місцевого самоврядування – з питань організації виконання законодавства у сфері обігу наркотиків та їх прекурсорів на відповідних територіях в межах їх повноважень (рис. 3.1.).

Як бачимо, Стратегія визначає суб'єктами формування і реалізації наркополітики органи державної влади різного рівня. А в Положенні "Про державну службу з контролю за наркотиками" [222] чітко вказано, що саме вона є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та

забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань. Фактично, на законодавчому рівні на сьогодні вирішеними залишаються питання щодо визначення компетенції і відповідальності кожної структури, що входить у єдину систему протидії наркозлочинності. Однак, осторонь залишаються недержавні суб'єкти, що представляють інтереси громадянського суспільства, і, навіть, окремі громадяни через різні форми самоорганізації населення, що в цілому не дає змоги підвищити загальну координацію роботи, сконцентрувати зусилля держави і громадських організацій на дійсно значимих напрямках.

Скоординованість дій органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства може набувати різних форм, в залежності від поставлених цілей, масштабу взаємодії (загальнодержавного рівня, регіонального чи місцевого), обсягу повноважень суб'єктів і характеру виконуваної роботи. Адже врахування громадської думки у формуванні та реалізації наркополітики є вимогою сьогодення у сприянні органів виконавчої влади розбудові демократичного суспільства. Зокрема, затребуваними формами взаємодії є : утворення спільних консультативно-дорадчих та експертних органів, рад, комісій, груп, інших допоміжних органів з питань, що належать до його компетенції. Основними завданнями допоміжного органу є [331]:

- підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики;
- визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики;
- підвищення ефективності діяльності центральних та місцевих органів влади;
- удосконалення нормативно-правової бази.

Допоміжний орган може утворюватися як організаційний комітет (координаційний центр), рада чи робоча група. Але, безперечним є одне – координація повинна бути інструментом, який може використовуватися з різним ступенем інтенсивності для досягнення конкретного результату з питань обігу наркотичних

засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії незаконному обігу. При цьому слід враховувати і те, що надмірне представництво всіх зацікавлених учасників є несумісним з дієвою координацією. Для досягнення найкращих результатів механізм співпраці слід ретельно відпрацьовувати, поєднуючи адекватний розвиток міжнародного співробітництва із зусиллями державних та недержавних суб'єктів формування і реалізації наркополітики на багатобічній і двосторонній основі.

За часів незалежності Україна державна політика щодо протидії та запобігання наркотикам пройшла складний шлях розвитку, було прийнято ряд нормативно-правових актів щодо регулювання та правозастосовної діяльності, які не вирізняючись системністю й послідовністю дій щодо їх застосування, призводили до численних недоліків і прорахунків. Так, аналіз показує, що протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до подальшого загострення проблем, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, що створює безпосередню загрозу генофонду нації, забезпеченню правопорядку, національній безпеці країни. А вживання наркотичних засобів та психотропних речовин призводить до погіршення здоров'я нації і підвищення рівня захворюваності населення на особливо небезпечні хвороби, зокрема ВІЛ-інфекцію/СНІД, туберкульоз, а також до загострення соціальних проблем.

Відтак, безпосередню загрозу національній безпеці держави створює недосконалість державної системи управління у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, збільшення обсягів вживання наркотичних засобів та психотропних речовин не за медичним призначенням.

Боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидія зловживанню наркотичними засобами та психотропними речовинами є важливою складовою частиною діяльності держави. Відповідно, це потребує координації зусиль центральних та місцевих органів виконавчої влади, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, налагодження тісного співробітництва з відповідними державними органами і громадськими об'єднаннями зарубіжних країн,

міжнародними організаціями, визначення основних напрямів державної політики у цій сфері.

Слід зазначити, що коло суб'єктів формування та реалізації державної політики є достатньо великим. Це: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Національна координаційна рада боротьби з наркоманією при Кабінеті Міністрів України; Державна служба України з контролю за наркотиками; правоохоронні органи та спеціальні служби України; Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерство соціальної політики та інші центральні органи виконавчої влади; заклади охорони здоров'я, реабілітаційні центри, незалежно від форми власності; комісії обласних, районних державних адміністрацій, а також органи місцевого самоврядування – у питаннях організації виконання законодавства у сфері обігу наркотиків та їх прекурсорів на підконтрольній території. Тобто, загальнодержавна політика щодо наркотиків на регіональному й місцевому рівнях реалізується через регіональні та місцеві програми антинаркотичних дій.

Крім того, формування та реалізація державної політики щодо наркотиків здійснюється спільно з громадськими, професійними, релігійними об'єднаннями, благодійними фондами, приватними та іншими структурами. Щодо засобів масової інформації, то вони залучаються до висвітлення питань профілактики наркоманії, алкогольної і тютюнової залежності та інших питань, пов'язаних з обігом наркотиків та пропагандою здорового способу життя.

Необхідність створення ефективної системи скоординованих дієвих заходів щодо запобігання подальшому поширенню наркоманії та боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів спонукали до розробки та прийняття низки нормативно-правових актів: Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки, Плану заходів щодо виконання цієї концепції, Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Основою запропонованих документів є парадигма, зміст якої полягає у необхідності об'єднання зусиль усіх суб'єктів спільноти

щодо формування та реалізації виваженої єдиної політики, спрямованої на прогнозування та попередження негативних явищ, що сприятиме не тільки сповільненню темпів поширення наркоманії, психотропних речовин та прекурсорів, а також боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів. В цілому, вони містять підготовку і впровадження управлінських рішень через визначення показників, пріоритетів і напрямів, сформованих у відповідних програмах шляхом модернізації організаційної структури та вдосконалення правових, фінансових та інформаційних механізмів.

Слід зазначити, що формування нормативно-правової бази державної політики протидії наркоманії як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях базується на використанні міжнародних рекомендацій та передбачає узгодженість трьох основних механізмів державного управління, а саме: інституційного, нормативно-правового та фінансового. Щодо формування стратегії протидії наркоманії на місцевому рівні, то вона повинна також враховувати регіональні особливості поширення наркотиків та профілактики наркоманії. Першочерговим заходом у протидії немедичному вживанню отруйних та сильнодіючих лікарських засобів має бути організаційне вдосконалення контролю за створенням, виробництвом, якістю та реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення, а також підвищення вимог регулятивних нормативно-правових актів щодо умов господарської діяльності, пов'язаної з такими засобами.

Аналіз нормативно-правових актів показує, що українське законодавство стосовно поширення наркотиків та профілактики наркоманії загалом відповідає керівним принципам ООН і кращим міжнародним стандартам щодо прав людини. Проте, значна їх частина недостатньо якісно розроблена на проектній стадії, що призводить до утворення внутрішніх колізій як усередині самих нормативних актів, так і між ними та їх реалізацією. Відтак, на сьогодні є необхідність критичного осмислення доктринальних положень зазначених нормативно-правових актів на предмет виявлення недоліків та внесення відповідних пропозицій щодо їх усунення.

Новітня державна політика України щодо запобігання та протидії наркотикам активно формується і втілюється у низці прийнятих нормативно-правових актів, які [271] визначають новий

стратегічний вектор наркополітики, оскільки базуються на професійному підході до розв'язання проблем і подолання наявної у сфері обігу наркотиків міжвідомчої розпорошеності: дає відповіді на актуальні питання профілактики, лікування, реабілітації, доступу хворих до наркотиків та соціальних послуг, запровадження замісної підтримувальної терапії.

Так, проголошується підхід, заснований на пріоритеті лікування перед кримінальним переслідуванням, що є достатньо складним завданням, бо здебільшого наркозалежні потребують одночасно кваліфікованої наркологічної, венерологічної, психіатричної, психологічної допомоги, проходження курсу післялікувальної реабілітації, соціального супроводу, щоб уникнути рецидиву.

Відповідно для того, Стратегія стала дієвим програмним документом, вирішальним чинником її ефективного впровадження в життя має стати саме координаційна функція держави. Вона реалізується через нормативно-правове регулювання, контрольні-інспекторські функції та запровадження механізмів взаємодії суб'єктів наркополітики (створення міжвідомчих робочих груп, обмін інформацією, реалізація спільних проектів, проведення антинаркотичних публічних заходів та спеціальних операцій тощо). Головним координатором діяльності у цій сфері є Державна служба України з контролю за наркотиками, структура і повноваження якої потребують удосконалення, в тому числі в контексті посилення боротьби з корупцією та наркобізнесом.

Таким чином, державна політика щодо запобігання та протидії наркоманії має формуватися як на збалансованих підходах і чітко визначених цільових установках, спрямованих на істотне скорочення немедичного вживання наркотиків, так і на усунення фінансових, організаційних, технічних, інформаційних та інших передумов функціонування наркозлочинності. І найголовнішим чинником при цьому є саме усвідомлення населенням суспільної значущості зазначеної проблеми, налагодження соціального партнерства між владою і громадянським суспільством, що в сукупності об'єднаних зусиль надасть змогу подолати кризу недовіри до влади в цілому і правоохоронної системи зокрема.

Державна служба з контролю за наркотиками є правонаступником Державного комітету України з питань контролю за наркотиками та Державної служби України з лікарських

препаратів і контролю за наркотиками в частині обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я та виробництві лікарських засобів, ліцензування господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів. І згідно Положення "Про державну службу з контролю за наркотиками" є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади з цих питань. Зокрема, з питань формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері обігу наркотиків, запобігання та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень; здійснення державного регулювання, контролю та координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері.

Такий перелік функцій покладає на Державну службу з контролю за наркотиками (далі ДСКН) відповідальність за їх виконання, що зумовлює необхідність відповідного адміністративного реформування. Так, вже постановою Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [248] було прийнято рішення утворити Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, реорганізувавши шляхом злиття Державну службу з лікарських засобів та ДСКН і поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припиняються (крім функцій із забезпечення формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань, які відповідно до пункту 3 зазначеного рішення Уряду покладено на МОЗ). Для забезпечення реалізації процесу реорганізації ДСКН України розпорядженням Кабінету Міністрів України "Про утворення комісії з реорганізації Державної служби з контролю за наркотиками" було утворено комісію з реорганізації ДСКН України [275].

Що ж реально було зроблено за цей час? Затверджено план заходів з реорганізації ДСКН України; в Єдиний державний реєстр

юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців внесено запис про рішення Уряду щодо припинення ДСКН України та повідомлення про зазначене опубліковано в Бюлетені державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців. Також утворено міжрегіональні територіальні органи Державної служби з контролю за наркотиками в Автономній Республіці Крим (з поширенням повноважень на м. Севастополь), у Вінниці, Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Одесі та Києві.

Територіальні органи служби є структурними підрозділами, що не мають статусу юридичної особи, і створюються в межах граничної чисельності працівників ДСКН та коштів, передбачених на її утримання. Їх діяльність поширюється на декілька адміністративно-територіальних одиниць, що покликано на практиці:

- значно посилити контроль за легальним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

- регулярно проводити регіональні планові та позапланові перевірки суб'єктів господарювання, які здійснюють господарську діяльність у цій сфері;

- сприяти проведенню моніторингу наркоситуації на місцях, виявляти й оцінювати наявні та потенційні загрози національній безпеці;

- надавати населенню більше достовірної інформації з наркопроблематики.

Водночас, пунктом 11 Порядку було визначено необхідність здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [231].

Однак, в реальності не всі вони здійснені до цього часу. Відтак, це призвело до появи ряду проблемних питань. Наприклад, відсутність чіткого розмежування компетенції центральних органів виконавчої влади при забезпеченні заходів із формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань. Адже Постановою Кабінету Міністрів України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [248] відповідні функції покладено на Міністерство охорони здоров'я

України, що знайшло своє логічне відображення у Положенні про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року N 267.

Для того, аби відбулося системне реформування ДСКН, в цілому наркополітики, слід привести Закон України "Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори" у відповідність до законів України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності", "Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності", "Про адміністративні послуги", "Про ліцензування видів господарської діяльності". Це надасть змогу вирішити проблемні питання щодо діяльності з використання, зберігання, перевезення, придбання, ввезення на територію України, вивезення з території України, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у військових частинах, з'єднаннях, у яких проходять службу військовослужбовці або особи начальницького і рядового складу, крім закладів охорони здоров'я, державних аварійно-рятувальних службах, а також діяльності з використання, зберігання, перевезення, придбання, знищення прекурсорів у загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах.

Боротьба з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидія зловживанню наркотичними засобами та психотропними речовинами є важливою складовою частиною діяльності держави. Відповідно, це потребує координації зусиль центральних та місцевих органів виконавчої влади, громадських об'єднань, підприємств, установ та організацій, налагодження тісного співробітництва з відповідними державними органами і громадськими об'єднаннями зарубіжних країн, міжнародними організаціями, визначення основних напрямів державної політики у цій сфері.

Одеська область вважається однією із найбільш уражених на вказану недугу, входить до трійки першості (після Донецької та Дніпропетровської областей). А з врахуванням того, що споживання наркотиків здебільшого приховується, реальна кількість хворих на наркоманію, за оцінками експертів, перевищує наведені цифри в 3 – 5 разів. Слід зазначити, що окрім органів виконавчої влади на центральному рівні, до кола суб'єктів на регіональному та місцевому рівнях відносяться: заклади охорони здоров'я, реабілітаційні центри,

незалежно від форми власності; комісії обласних, районних державних адміністрацій, а також органи місцевого самоврядування – у питаннях організації виконання законодавства у сфері обігу наркотиків та їх прекурсорів на підконтрольній території. Тобто, загальнодержавна політика щодо наркотиків на регіональному й місцевому рівнях реалізується через регіональні та місцеві програми антинаркотичних дій.

Так, на виконання "Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011–2015 роки" та плану заходів щодо її виконання; Концепції створення системи моніторингу ситуації у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року) [145, с. 41-42] було прийнято «Регіональну програму з протидії поширенню наркоманії, боротьби із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011 – 2015 роки» [278].

Стратегія протидії наркоманії на місцевому рівні враховує регіональні особливості поширення наркотиків та профілактики наркоманії. Першочерговим заходом у протидії немедичному вживанню отруйних та сильнодіючих лікарських засобів має бути організаційне вдосконалення контролю за створенням, виробництвом, якістю та реалізацією лікарських засобів і виробів медичного призначення, а також підвищення вимог регулятивних нормативно-правових актів щодо умов господарської діяльності, пов'язаної з такими засобами.

Не дивлячись на те, що кошти на реалізацію Програми виділяються у бюджеті окремим рядком, фінансове забезпечення є слабким місцем, оскільки фінансування комплексу заходів має здійснюватися не тільки за рахунок місцевих бюджетів, але і позабюджетних джерел, у тому числі коштів благодійних фондів, добровільних об'єднань громадян, а також інших юридичних і фізичних осіб. На практиці це відбувається достатньо проблематично.

Організаційне забезпечення Програми здійснює Координаційна рада з профілактики та боротьби із наркоманією, яка регулярно здійснює оцінку ходу виконання заходів та у разі необхідності

вносить пропозиції щодо зміни напрямків та обсягів фінансування окремих заходів. Кабінет профілактики щорічно приймає участь в організації і проведенні загальноміських акцій "Молодь проти СНІДу", "Майбутнє без наркотиків". Щоквартально проводиться аналіз санітарно-освітньої роботи у районах області та м. Одеса.

Багаторічна практика свідчить, що тільки медичні заходи не можуть вирішити всі проблеми вторинної профілактики, особливо що стосуються реабілітації дітей та молоді. Відтак, головна мета полягає в об'єднанні освітніх, соціальних та медичних заходів в рамках первинної, вторинної та третинної профілактики, що надало б змогу забезпечити досягнення загального результату. Відтак, реалізація державної політики із протидії та запобігання наркотиків здійснюється спільно з громадськими, професійними, релігійними об'єднаннями, благодійними фондами, приватними та іншими структурами. Щодо засобів масової інформації, то вони залучаються до висвітлення питань профілактики наркоманії, алкогольної і тютюнової залежності та інших питань, пов'язаних з обігом наркотиків та пропагандою здорового способу життя.

Серед механізмів протидії та запобігання проявам наркоманії слід виокремити наступні:

- організаційно-правовий, в якому окрім створення належного нормативно-правового підґрунтя, важливого значення набуває організація і запровадження технології протидії наркобізнесу, яка має включати цілеспрямований превентивний вплив на весь технологічний цикл незаконного виробництва, транспортування, зберігання, розподілу та розповсюдження наркотиків на території держави;

- інформаційний, що зумовлює необхідність підвищення покращення рівня поінформованості населення щодо наслідків розповсюдження наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів, а також лікарських засобів, зловживання якими може викликати наркотичну залежність, вживання зазначених засобів та речовин не за медичним призначенням.

Їх належне впровадження у вітчизняну практику зумовлює необхідність розробки методики ефективності втілення державних програм чи регіональних заходів; покращення громадського контролю за виконанням державних зобов'язань (з активним залученням потенціалу недержавних організацій) тощо. Адже тільки

на засадах інтегрованого підходу до лікування і реабілітації наркохворих держава виявить дійсну турботу про своїх громадян і сприятиме поверненню їх до повноцінного життя та зменшить соціальну шкоду від поширення наркоманії у суспільстві.

Однак, на нашу думку, при цьому найголовнішим завданням є зміна байдужого ставлення громадян до проблем наркозалежних осіб та поширення наркозлочинності, вироблення неприйняттого ставлення до немедичного споживання наркотиків та залучення широких верств населення на боротьбу із наркотизацією суспільства. Усвідомлення народом суспільної значущості зазначеної проблеми у поєднанні із налагодженням соціального партнерства між владою і громадянським суспільством, подоланням кризи недовіри до влади в цілому і правоохоронної системи зокрема, надасть змогу реально, а не формально протидіяти поширенню наркоманії в державі.

Наркоманія – це цілий механізм, спрямований на знищення суспільства, тому боротьба з нею має здійснюватися з боку законів, виявлення ринків збуту та попередження проявів. Відповідно, основним напрямком такої діяльності є профілактика захворювань, як складна система комплексних державних і суспільних, соціально-економічних і правових, медико-санітарних, психолого-педагогічних заходів. За суттю профілактика є комплексом заходів, спрямованих на забезпечення високого рівня здоров'я людей, їх творчого довголіття, усунення різних причин захворювань, поліпшення умов праці, побуту і відпочинку, охорону навколишнього середовища. Отже, сильна і гнучка система профілактики, декриміналізація споживання наркотиків та державна програма з персоніфікованим підходом актуалізують необхідність підготовки кваліфікованих кадрів психологів і соціальних працівників. Саме їм під силу створювати продумані програми профілактики наркоманії серед підлітків. Однак, це потребуватиме достатнього рівня фінансування не тільки медичних та тих установ, які займаються лікуванням та реабілітацією наркоманів, а й щодо відкриття при факультетах психології відділень, де будуть готувати фахівців з проблем наркоманії. Доцільною також видається пропозиція щодо створення терапевтичних товариств, де спілкуються люди, які покінчили з наркоманією і допомагають один одному не почати знову.

Повністю наркоманію подолати не можливо, ні лікування, ні досконале законодавство не розв'яже даної проблеми, відтак всі

зусилля мають бути спрямовані на зменшення кількості наркозалежних. Успіху можна домогтися за умови відповідної виховної роботи, широкої інформатизації населення, включення у процес протидії та запобігання наркоманії якомога більшої кількості населення, використовуючи для цього весь арсенал доступних заходів.

Так, з метою пропаганди здорового способу життя, формування навичок протистояння шкідливому впливу вживання наркотичних засобів або психотропних речовин не за медичним призначенням, в Одеській області щороку здійснюються профілактичні і просвітницькі заходи щодо протидії наркоманії. Зокрема, слід зазначити, що при аналізі сучасних публікацій, присвячених методологічним аспектам профілактики, відзначається відсутність концептуального та системного підходів. Як правило, домінує розгляд окремих, ізольованих, переважно відомчих проблем, або, наприклад, педагогічних, психологічних, соціологічних питань, об'єднаних професійним інтересом автора чи авторського колективу. Тому профілактична і просвітницька діяльність включає також проведення у кожному навчальному закладі області семінарів та конференцій, бесіди із лікарями та наркологами, анонімне анкетування учнів, розробку інформаційно-просвітницьких матеріалів для молоді та їх батьків (буклети, пам'ятки, посібники).

4.6. Модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади

Досвід розвинутих країн світу свідчить, що більшість нагальних потреб життєдіяльності пересічний громадянин задовольняє в системі органів публічної влади саме на місцевому рівні. Це потребує, аби із своїм головним завданням – створенням сприятливих умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку територій, вони справлялися якнайкраще. Проте, вітчизняна практика державотворення свідчить про низку наявних проблем у системі горизонтальних зв'язків органів публічної влади. Це стосується як потреби вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування, так і чіткого розподілу компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, формування самодостатньої територіальної громади, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету.

Для більшості країн світу пошук моделей публічного управління вже давно має не тільки академічне значення, але й є усталеною практикою. У цілому ці країни пішли далі декларативних заяв та прийняття програмних документів, постійно вдосконалюються механізми та інструменти регіонального управління, активно застосовують механізми взаємодії та координації діяльності. Адже чітко усвідомлюють, що ефективна взаємодія в системі органів публічної влади є процесом об'єктивним і закономірним.

Процес побудови моделі (рис. 4.3.) передбачає визначення на першому етапі умов, дотримання яких є необхідною та достатньою вимогою дієвості отриманого продукту. Так, для формування комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади необхідно зосередитися на реалізації таких пріоритетних складових, як наявності чітких структурних елементів та функціональної спроможності суб'єктів регіонального управління. А саме:

- ресурсної бази для виконання прийнятих рішень, яка передбачає організаційні основи та відповідне матеріально-фінансове забезпечення тощо;
- органів державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою;
- окреслених та закріплених у нормативно-правових актах меж компетенції суб'єкта прийняття рішень (повноваження та функції);
- ефективної системи контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади – як з боку громади, так і з боку держави.

Вони складають основу регіонального управління і зосередження на їх змістовному наповненні сприятиме посиленню координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, неурядових структур, підприємств різних форм власності під час вирішення проблем регіонального розвитку. Щодо організаційної

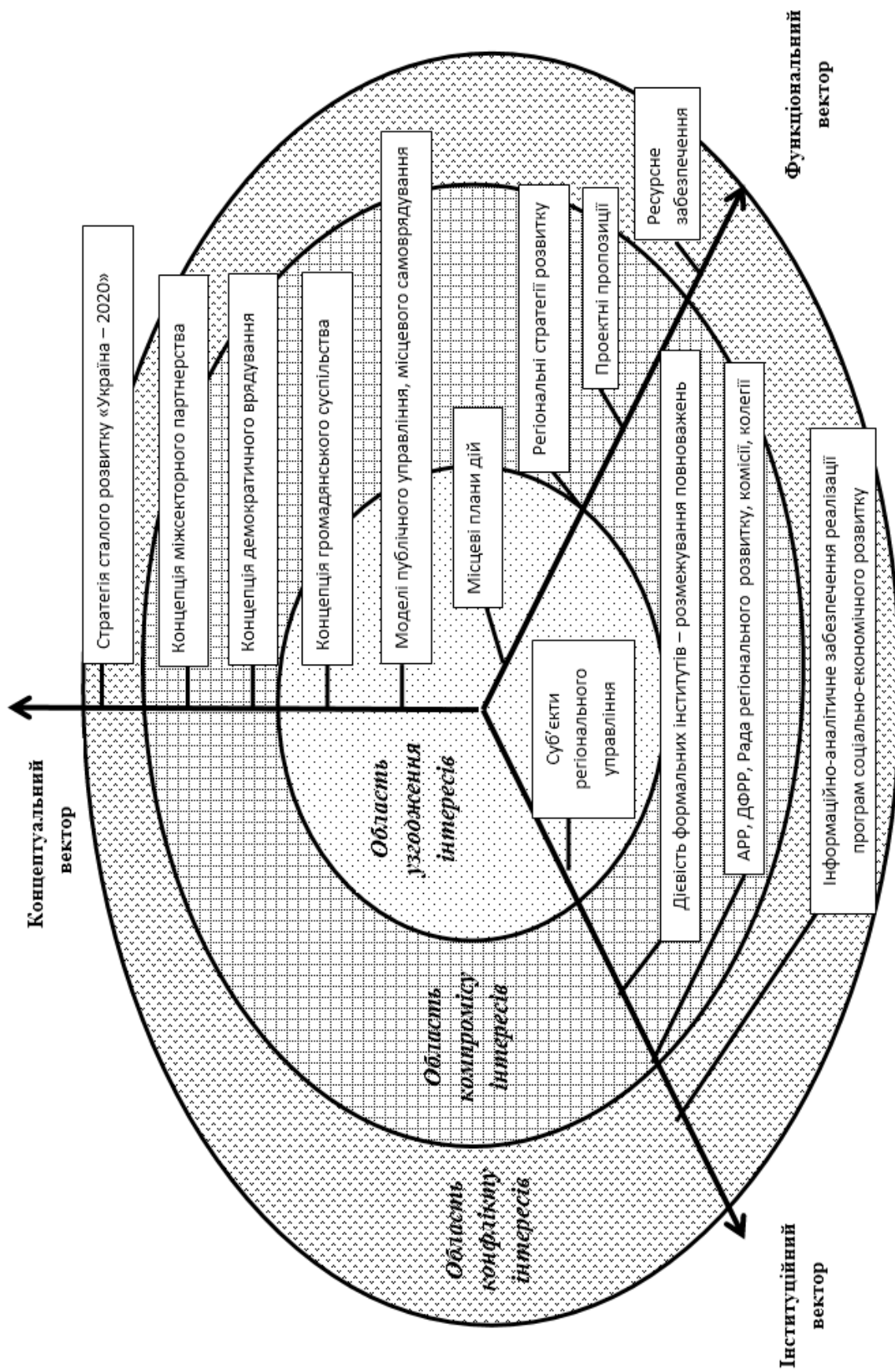


Рис. 4.3. Модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління.

структури в органах державної влади, то її формують такі типи організаційних зв'язків між суб'єктами управління як: субординаційні, реординаційні та координаційні. Однак, в умовах переходу від урядування, заснованого головним чином на вертикальних (зверху донизу) зв'язках і адмініструванні, до демократичного врядування, що ґрунтується на принципах самоорганізації, партнерства та субсидіарності і обмежує повноваження державного апарату сферою загальнонаціональних інтересів, зростає роль саме горизонтальних зв'язків, що постають як механізм реалізації відносин в системі публічної влади.

Щодо компонентів моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади, то на сьогодні ними можуть бути такі, як демократизація державного устрою та інші зміни в системі координат функціонування держави, суспільна відповідальність, національна безпека, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, алокація ресурсів, інтелектуалізація, транснаціоналізація. Зазначені компоненти виступають не лише як статичні, а насамперед як динамічні механізми організації та функціонування системи публічного управління, поєднання або взаємний вплив яких певним чином дозволяє визначати зміст та структуру моделі.

Разом з тим, жодна модель не може надати абсолютно точного відображення реальності. Це стосується й моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії, розробка якої навіть за наявності найсучаснішої та найпрогресивнішої (причому як з точки зору розробників, так і опонентів) на сьогодні концепції не може вважатися успішною щонайперше, через відсутність відповідних теоретичних знань щодо майбутнього, що обумовлено об'єктивними та суб'єктивними чинниками:

- неспроможністю передбачати наслідки глобалізаційних викликів через брак об'єктивної поінформованості;
- невідповідністю існуючого рівня мислення не лише новим інформаційним технологіям, а й способам управління, адекватності управлінського впливу існуючим загрозам;
- спроможності держави та відсутністю відповідних інституційних структур реаліям сьогодення, які могли б регулювати ринкову економіку та впливати на динаміку та структуру

екологічного розвитку таким чином, аби забезпечувати сталий розвиток територій;

– розбіжністю точок зору сформованих наукових шкіл щодо суттєвих закономірних зв'язків та глибинних структур досліджуваного суспільства, які б характеризувались систематичністю та спиралися на цілеспрямовані пізнавальні процедури.

Сукупність всіх вищезазначених факторів актуалізує потребу в моделюванні механізму комплексного механізму горизонтальної взаємодії. Насамперед всього слід зазначити, що така модель має враховувати той факт, що будь-яка організація має своє внутрішнє середовище, сильні і слабкі сторони якої визначають не лише здатність формулювати конкретні цілі, які були б адекватними потребам регіонального розвитку, але й реалізовувати визначені завдання, отримувати очікувані результати діяльності.

Разом з тим, вона знаходиться і функціонує в певному середовищі, що живить її ресурсами, необхідними для формування і підтримки потенціалу. Тобто, мова про постійний обмін із зовнішнім середовищем, який дає змогу забезпечувати можливість виживання шляхом розгалуженої системи різних зв'язків з: органами державної влади, приватним сектором, громадськими організаціями тощо.

Відтак, при побудові моделі варто враховувати як сильні та слабкі сторони суб'єктів регіонального управління, так і можливості/шанси та загрози, які здатне продукувати зовнішнє середовище: вплив економіки, правового регулювання і управління, політичних процесів, природного середовища і ресурсів, соціальної і культурної складових суспільства, науково-технічного і технологічного розвитку суспільства, інфраструктури і т.п. Аналіз зовнішніх чинників є вкрай важливим, оскільки допомагає виробляти алгоритми взаємодії із середовищем в короткостроковій і довгостроковій перспективі.

Крім того, на нашу думку, доцільною є систематизація тих чинників, які справляють суттєвий вплив на умови, наявність та врахування яких сприятимуть функціонуванню комплексного механізму горизонтальної взаємодії регіонального управління. Мова про таких три складові, як концептуальна, функціональна та інституційна. Водночас, їх слід вважати векторами, за напрямками

яких можливі подальший розвиток. Адже вони є динамічними, перебувають у постійних змінах. Розглянемо їх більш детально.

Так, концептуальний вектор моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади ґрунтується на засадах теорії політичних мереж, концепції демократичного врядування, системному підході та сучасних інформаційних технологіях. Серед найважливіших принципів визнано: децентралізацію державного управління, деконцентрацію владних повноважень, партнерство та кооперацію зусиль місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, концентрацію і раціональне використання ресурсного забезпечення, самоорганізацію, субсидіарність, відкритість і прозорість, звітність, стратегічне мислення, участь громадян і партнерство.

Концептуальні засади становлять також Стратегії, концепції, програми соціально-економічного розвитку та відповідна нормативно-правова база, що регламентує взаємне представництво інтересів та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Це означає, що концепції, теорії, принципи, концептуальні документи (європейські хартії та конвенції, вітчизняні нормативно-правові акти) продукує зовнішнє середовище. А в їх продовження на місцевому рівні приймаються конкретні плани дій у вигляді стратегій та програм соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Інституційну складову сталого розвитку можна розглядати як систему з різними взаємозв'язками, а також як систему, якій властивий синергетичний ефект або ефект дисонації. В широкому інституційному контексті держава, приватний сектор, громадські організації та індивіди мають можливість діяти і впливати на дії один одного, виконуючи роль доповнюючих чинників. І в процесі координації вони мають спільно забезпечувати дієвість правил і норм на шляху реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Така координація багатьох дійових осіб є необхідною для вирішення гострих проблем і досягнення сталого соціально-економічного розвитку як окремих територій, так і країни в цілому.

Мова про формування інституційних механізмів, запровадження яких сприятиме врегулюванню питань взаємовідносин органів

місцевого самоврядування регіонів і громад з органами влади, бізнесом та громадськими організаціями, а також спрощенню процедури доступу до ресурсів фінансової підтримки. Зокрема, це агенції регіонального розвитку, які працюватимуть як офіс з надання консультацій і практичної допомоги щодо підготовки та реалізації програм і проектів регіонального розвитку, що спонукатиме до співпраці між державним, приватним та громадським секторами. Вони як фокусні центри стратегічного планування та супроводу проектів розвитку територій, мають суттєвий інноваційний потенціал, оскільки здатні забезпечити оптимальне поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив з інтересами приватного сектору в межах окремої території.

Інституційну складову презентують такі формалізовані інститути, як Інститут Президента, Інститут державної служби, Інститут місцевого самоврядування, Інститут громадських організацій та органів самоорганізації населення, соціальний інститут – громадський контроль. А також Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку, Рада регіонального розвитку, яка є консультативно-дорадчим органом при Президентові України. До цих механізмів варто додати і нові інструменти регулювання регіонального розвитку – Офіси реформ та субвенцією на формування інфраструктури об'єднаних громад, кластерний підхід як публічний інструмент забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів публічної політики при реалізації завдань державної політики регіонального розвитку.

В даному випадку неформальні інститути підтримуються формальними інститутами з одним вектором розвитку, що значною мірою знижує невизначеність і ризики невиконання зобов'язань членами суспільства. Отже, в залежності від того, на якій стадії етичного розвитку знаходиться суспільство країни, змінюватиметься напрямок інституційного забезпечення сталого розвитку, адже спостерігатиметься взаємовплив офіційних та неофіційних обмежень у інституційній системі.

Таким чином, інституційна складова сталого розвитку територіальної громади, в основі якої інституційний механізм, слугує основою взаємодії між формальними та неформальними

інститутами, інституційними організаціями (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, приватним сектором, громадськими утвореннями та консультативно-дорадчими органами).

На процес реалізації завдань та досягнення цілей державної регіональної політики суттєво впливає такий ключовий нематеріальний ресурс як здатність суб'єктів регіонального управління реалізовувати стратегії соціально-економічного розвитку. Це потребує розглянути третю, невід'ємну складову комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління – функціональну, яка презентує способи реалізації цілісних управляючих впливів держави, відображає об'єктивні взаємозв'язки держави і регульованої суспільної системи. Тобто, фактично мова про ті ролі, які виконує державний апарат для того, щоб здійснити відповідний вплив на суспільну систему для досягнення поставлених цілей, про напрями, на яких здійснюється його владний вплив. А в кінцевому підсумку про діяльність, пов'язану з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу державної влади. При цьому слід зазначити, що юридичне оформлення управлінських функцій полягає в їх закріпленості у компетенції державних органів. Таким чином, функціональна складова репрезентує функції, які виконують як органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування, держава в цілому.

Зокрема, держава виконує центральну роль як організатор розрізнених інтересів у багатьох галузях, відповідаючи національним цілям і погоджуючи конкуруючі інтереси усіх інших суб'єктів. Органи державної влади займаються процесом формального закріплення норм та правил, тим самим прискорюючи процес змін у суспільстві згідно Стратегії сталого розвитку та одночасно забезпечуючи їх виконання. Також органи державної влади забезпечують механізми дотримання громадськістю встановлених офіційних інститутів регіонального розвитку. Проте необхідно, щоб уряд, володіючи суспільно санкціонованими повноваженнями примусу, сам дотримувався встановлених ним правил. З цією метою і необхідна широка участь громадськості як контролюючого органу за виконанням державою її зобов'язань.

У цьому аспекті зростає роль громадських організацій, які можуть генерувати сигнали про неефективність функціонування механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління та необхідність інституційних змін з метою корегування та адаптації законодавства до потреб суспільства, а також контролювати виконання урядом встановлених офіційних обмежень. Крім того, забезпечення соціальної захищеності також бере на себе держава, чому значною мірою сприяють громадські утворення. Тобто, мова про соціальні комунікації та громадський контроль.

Таким чином, підсумовуючи, маємо зазначити, що концептуальна, інституційна та функціональна складові моделі комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління є взаємодоповнюючими та взаємопов'язаними між собою.

Оптимальне визначення сутності моделі здійснюється на основі її функцій. Функції моделі відображають напрями цілеспрямованого впливу на зв'язки і відносини між різними компонентами моделі. Наприклад:

- методологічна функція означає формування понятійного апарату, методів дослідження та визначення закономірностей сталого розвитку;

- інформативна функція визначає суттєві риси моделі, як джерела інформації;

- регулятивна функція полягає в упорядкуванні соціально-економічних відносин та забезпечує динамічну трансформацію об'єкта дослідження за певним вектором суспільного розвитку;

- мобілізаційна функція відіграє стимулюючу роль у процесі реалізації певної моделі та дозволяє мобілізувати необхідні ресурси;

- інтеграційна функція забезпечує входження суб'єктів регіонального управління до інститутів державної служби, місцевого самоврядування, міжсекторного партнерства та ілюструє взаємозв'язки з іншими інститутами;

- прикладна функція виступає інструментом удосконалення комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління шляхом створення умов реалізації стратегії сталого розвитку для певних практично-організаторських дій і т.п.

ВИСНОВКИ

Враховуючи те, що однією з першочергових реформ, передбачених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», є децентралізація та реформа державного управління, особливої уваги потребує питання реформування вітчизняної моделі публічного управління з урахуванням новітніх тенденцій та вітчизняної традиції. В цьому контексті існує потреба в пошуку шляхів поліпшення горизонтальної взаємодії як всередині самої системи, так і між ключовими акторами з урахуванням інтересів громадян та задля перетворення держави в сервісну.

Комплексний аналіз науково-теоретичних та організаційно-правових основ горизонтальної взаємодії у системі публічного управління показав, що ефективна взаємодія в системі органів публічної влади є процесом об'єктивним і закономірним. В ході її здійснення необхідно враховувати як найкращі європейські практики у галузі публічного управління, так і вітчизняні традиції, підґрунтям яких є багаторічний пошук найбільш вдалої системи управлінських відносин. Саме це закладає основу для забезпечення ефективної взаємодії в системі органів публічної влади – однієї з основних проблем у процесі розвитку публічного управління в Україні.

Ефективне функціонування будь-якої системи публічної влади, зокрема місцевої, залежить від наявності чітких структурних елементів та їх функціональної спроможності, до яких, зокрема, належать:

- суб'єкт прийняття рішень (виборний орган), який представляє інтереси територіальної громади;
- чітко окреслені та закріплені у нормативно-правових актах межі компетенції суб'єкта прийняття рішень (повноваження та функції);
- суб'єкт виконання рішень (виконавчий орган);
- ресурсна база для виконання прийнятих рішень, яка передбачає організаційні основи та відповідне матеріально-фінансове забезпечення тощо;
- органи державної влади, діяльність яких спрямована на реалізацію загальнонаціональної державної політики та її ефективне поєднання з місцевою;

– ефективна система контролю за діяльністю органів місцевої публічної влади – як з боку громади, так і з боку держави.

Сутнісною відмінністю поняття «модель державного управління» є те, що вона є цілісною моделлю всієї системи, а тому певним чином є одним з результатів процесу моделювання, застосованого до всієї системи, а отже моделлю в публічному управлінні. Моделі в державному управлінні можуть бути фізичними (матеріальними предметами), символічними (зокрема словесними та математичними описами тощо), іконічними (зокрема рисунками, діаграмами, таблицями тощо), а також змішаними. Поява тих чи тих моделей обумовленою специфікою соціальної організації конкретних суспільств (у тому числі, їх політичною і правовою культурою). Визначальними факторами, які спонукали до пошуку нових моделей публічного управління, стали:

– широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій;

– розширення політичної і соціальної мобілізації;

– участь недержавних структур в управлінні;

– демократизація державного устрою та інші зміни в системі координат функціонування держави.

Моделі екологічного буття місцевого самоврядування, що розвиваються в науці публічного управління, володіють трансдуктивною та практичною цінністю, адже підкреслюють найголовніше, що є у взаємовідносинах поміж системами публічної влади. Окрім цього, знання того, якої загальної моделі підтримуються політики дозволяє допомогти зрозуміти логіку їх дій та стан екології місцевого самоврядування у певний проміжок часу. Однак модель, яка достатньо точно описує функціонування даної системи в окремий період, може бути недостатньо точною, якщо система значною мірою змінюється. Відповідне значення має те, що усвідомлення різноманітності екологічних моделей місцевого самоврядування також може допомогти в процесі зміни системи врядування, що, власне, й відбувається в Україні. Нарешті, різні моделі екології місцевого самоврядування вказують на існуючі проблеми та дають можливість виробити стратегії для їх подолання.

Організаційну структуру в органах державної влади формують такі типи організаційних зв'язків між суб'єктами управління:

– *субординаційні* (упорядкування зверху вниз), які передбачають виключну компетенцію вищого за організаційно-правовим статусом щодо органу, нижчого за статусом, відповідно підпорядкування, підконтрольність, підзвітність;

– *реординаційні* (знизу вгору) передбачають певну самостійність щодо прийняття рішень без попереднього узгодження, правозаконодавчої, нормотворчої, планово-бюджетної ініціативи тощо;

– *координаційні* (упорядкування на одному рівні, між двома і більше суб'єктами, і це не виключає того, що вони можуть знаходитись на різних рівнях в ієрархічно організованій системі управління). Вони базуються на взаємній зацікавленості різних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в узгодженні своїх управлінських впливів на один і той же об'єкт або різні об'єкти, що передбачає регулярний обмін інформацією, насамперед плановою та обліковою. Класифікація управлінських відносин здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин.

Аналіз зарубіжного досвіду переконливо свідчить, що в країнах ЄС основними умовами забезпечення ефективності діяльності органів публічної влади є:

– комплексний характер вирішення проблемних питань регіонального розвитку, що враховує складність і взаємозв'язану різних ланок і рівнів управління;

– передача багатьох управлінських функцій децентралізованим установам, які більш ефективно працюють з конкретними клієнтами на правах агента, надаючи публічні послуги;

– перерозподіл управлінських функцій з урахуванням необхідності виділення рівня стратегічного керівництва галузю або сферою управління.

Започаткована у 2014 році реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється за принципами, визначеними у Концепції, затвердженій розпорядженням КМУ і має на меті створення і підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження

інтересів держави та територіальних громад. Проте, сьогодні в Україні назріла низка проблем у системі горизонтальних зв'язків органів публічної влади, серед яких:

- система державного управління потребує вдосконалення у сфері розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що призводить до того, що фактично немає чіткого механізму розподілу державних та самоврядних послуг і при цьому обидва владні центри є відповідальними перед мешканцями регіону і це примушує їх шукати певних форм і методів співпраці;

- відсутній реальний суб'єкт місцевого самоврядування – самодостатня територіальна громада, яка б володіла достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами, мала б належні внутрішні джерела формування прибуткової частини місцевого бюджету;

- країна до цих пір немає самостійного єдиного органу державної влади, який би відповідав за становлення місцевого самоврядування і представляв його інтереси на всіх рівнях;

- має місце нечіткий розподіл компетенції органів місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема: між районними та обласними радами; між районними та обласними державними адміністраціями; між місцевими радами у випадках входження адміністративно-територіальних одиниць одного рівня одна до одної (наприклад, міст та селищ до складу міських рад) зі збереженням відповідних органів місцевого самоврядування.

Використовуючи досвід інших країн щодо проведення децентралізації, слід враховувати, що вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від того, як держава в особі тих політичних сил, що перебувають при владі, буде взаємовідносини: чи довіряє вона своїм громадянам та органам місцевого самоврядування в питаннях самостійного управління місцевими справами, чи готові територіальні громади до здійснення влади на тому рівні, який нині існує в розвинених країнах англосаксонського права. Самостійність необхідно вибудовувати на п'яти складових, здійснюваних територіальними громадами в межах законодавства України:

– фінансовому, заснованому на самостійному розпорядженні своїми доходами та витратами, системою оподаткування місцевого населення;

– організаційний-самостійній організації органів місцевого самоврядування та здійсненні своїх повноважень;

– кадровому, за допомогою якого матиме спроможність, самостійно, виходячи з можливостей та потреб, визначати чисельність посадових осіб, необхідних для управління територією, та вирішувати інші кадрові питання;

– просторового планування, самостійно визначаючи розвиток територій;

– правового, самостійно приймаючи локальні акти, що мають юридичну силу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ефективність функціонування публічної влади багато в чому визначається взаємодією муніципальної влади з іншими публічними інститутами. Аналіз сутності й специфічних рис екології місцевого самоврядування в Україні, існуючих моделей та механізмів свідчить про еволюцію, об'єктивний стан і тенденції розвитку внутрішньо- та зовнішньо системних взаємовідносин і взаємозалежностей місцевого самоврядування на основі закріплення прямих і зворотних зв'язків. Ці взаємозв'язки утворюють комплекс стійких закономірностей, які формують системну цілісність публічного управління у цілому й місцевого самоврядування як його частини.

Об'єктивні процеси розвитку соціальної політики в сучасному світі проявляються у відході від централізації і бюрократизації соціальної сфери і необхідності посилення ролі держави як гаранта забезпечення соціальних прав у ліберальних країнах і утверджують полісуб'єктність у соціальній політиці. Це зумовлює запровадження нового механізму реалізації соціальних прав громадян – міжсекторного партнерства, функціонування якого у вітчизняних умовах потребує: необхідності створення сприятливих інституційних умов партнерства з урахуванням їх високої диференціації в різних соціально-економічних системах регіонального рівня; посилення організаційного, фінансового, інформаційного, кадрового потенціалу для зміни якісних і кількісних характеристик і результатів взаємодії.

Ґрунтовний аналіз сучасного МСП в Україні дає змогу зробити висновок щодо необхідності створення концептуально нової системи

взаємодії владних, підприємницьких та громадських структур на регіональному рівні, основною якої має стати механізм процесу – сукупність суб'єкта (органу) управління, самих суб'єктів взаємодії, засобів, способів і методів, за допомогою яких вони впливають один на одного і на об'єкти соціальної сфери відповідного адміністративно територіального утворення для найбільш ефективного досягнення завдань, які конкретної соціально-економічною системою (країна в цілому, регіон, муніципальне утворення) цілей.

Децентралізаційні процеси, що відбуваються в нашій країні покликані передати на місця не лише повноваження та ресурсну базу, а і відповідальність місцевим та регіональним органам влади за постійний розвиток та пошук шляхів наповнення різного роду ресурсів на ввіреній їм території. З цією метою, у всьому світі, органи влади вдаються до використання кластерного підходу у політиці розвитку території, так як кластер – структура, що володіє синергетичним ефектом: дозволяє кожному учасникові залишатись самим собою, сприяє конкуренції та формуванню інвестиційного клімату, стає майданчиком для втілення інновацій та розвитку науки і, зрештою, є реальною основою для загального розвитку території, на якій розташовані учасники. При цьому, основною перевагою такого підходу в діяльності органів публічної влади є рівність у сіх учасників, як представників бізнесу та науки, так і владних структур. Таким чином, забезпечується вкорінення у громадську свідомість і державний лад нових принципів організації спільних дій, орієнтованих не на підкорення (нехай в ім'я загально значущих цілей), а на діалог, інтеракцію, взаємодію держави і суспільства в розв'язанні питань, що становлять загальний інтерес. Зрештою, повноцінна діалогічна взаємодія відбудеться саме в системі горизонтальних взаємозв'язків.

Можливість подальшого функціонування кожного з ймовірних кластерів оцінюється на підставі спільних для усіх принципів функціонування, таких як: рівень освіти працівників (ступінь освіченості); на скільки легко працюється (бізнес-клімат); інфраструктуро-логістична складова.

Модель комплексного механізму горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади будується на принципах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, кооперації зусиль місцевих органів виконавчої влади

та місцевого самоврядування, концентрації і раціонального використання ресурсного забезпечення, самоорганізації, субсидіарності, відкритості і прозорості, звітності, стратегічного мислення, участі громадян і партнерстві. Її сутність становлять теорії і концепції, підходи науки державного управління, які в сукупності із зазначеними принципами якісно змінюють горизонтальну взаємодію в системі публічного управління. Модель складається із трьох різновекторних складових, що є взаємодоповнюючими та взаємозалежними: концептуальної (визначає напрямки та пріоритети державної політики, засади діяльності органів публічної влади), інституційної (слугує основою взаємодії між формальними та неформальними інститутами) та функціональної (презентує способи цілісних управляючих впливів держави: координаційного та регулятивного). Функціонування всіх трьох складових як єдиного організму досягається шляхом налагодження горизонтальної взаємодії в процесі узгодження дій всіх підсистем системи публічного управління.

Комплексний механізм горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади покликаний забезпечувати вирішення всього спектру економічних, соціальних, етнокультурних, екологічних, політичних, інших проблем розвитку територій в органічному взаємозв'язку. Зокрема його запровадження передбачає конструктивну взаємодію і координацію діяльності суб'єктів регіонального управління, яка сприятиме цілісності етносоціальних (етнокультурних) організмів, механізмів їх саморегуляції, що уже склалися; забезпечення належної соціально-економічної, демографічної, культурної та іншої самодостатності нових адміністративно-територіальних одиниць.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Удосконалення побудови та діяльності вітчизняних органів державного управління з урахуванням європейських принципів і стандартів / В. Авер'янов, А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2010. – №11. – С. 4–14.
2. Адміністративно-територіальний устрій України: Історія та сучасність / За заг. ред. В. Г. Яцуби; авт. кол.: Яцюк В. А., Матвіїшин О. Я., Граб В. А., Карпінський Ю. О., Лоза Ю. І., Новик В. П., Бугай С. М., Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К., 2001. – 270 с.
3. Алгоритм та покрокова інструкція для створення Агенції регіонального розвитку / Центр реформ та місцевого розвитку. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.region.net.ua/algorithm> – Заголовок з екрану.
4. Аргучинцев Г. К., Мах И. И. Некоторые аспекты истории административного права Республики Беларусь в период Великого княжества Литовского / Г. К. Аргучинцев, И. И. Мах // Научные труды Государственного института управления и социальных технологий БГУ / Редкол.: П. И. Бригадин [и др.]. – Минск: ГИУСТ БГУ, 2007. – С. 453–459 с.
5. Асоціація агенцій регіонального розвитку / Офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.narda.org.ua/?fuseaction=menu.main&id=6> – Заголовок з екрана.
6. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: учебник / Г. В. Атаманчук. – М.: Издательство «Омега Л», 2010. – 525 с.
7. Атоян А. И. История государства и права Украины (с древнейших времен до середины XVII века) / А. И. Атоян. – Луганск: РИО ЛАВД, 2002. – 472 с.
8. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление / В.Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1981. – 344 с.
9. Бабаєв В. Ю. Державне управління в кооперативному русі України: теорія та історія/ В. Ю. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць): У 2 ч. Ч. 1. – Х., 2005. – № 2 (24). – С. 9–15.

10. Бакуменко В. Д. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах / В. Д. Бакуменко // Наук.-інформ. вісн. з держ. упр. – К.: НАДУ. – Вип.1. – 2010. – С. 34–39.

11. Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К.: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 174 с.

12. Бакуменко В.Д., Надолішній П.І., Іжа М.М., Арабаджи Г.І. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник / За заг. ред. Надолішнього П.І., Бакуменка В.Д. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

13. Балабанова І. В. Розмежування повноважень між обласними та іншими рівнями місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. к. ю. н. / І. В. Балабанова; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2012. – 20 с.

14. Бараєв В. М., Кривчик Г. Г. Інститут глави держави: українська традиція та сьогодення / Бараєв В. М., Кривчик Г. Г. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред.: С. М. Серьогін. – Д., 2008. – Вип. 1 (31). – С. 10–20.

15. Барышников Ю.Н. Модели управления / Ю.Н. Барышников; кафедра менеджмента Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/12.php>. – Заголовок з екрана.

16. Басиев М. С. Отдельные вопросы теории децентрализации публичной власти / М. С. Басиев // Вестник Северо-Осетинского Государственного университета имени Коста Левановича Хетагурова. – № 1. – 2015. – С. 123–127.

17. Батанов О. В. Місцева влада. /О. В. Батанов. // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – С. 355.

18. Батанов О. В. Питання місцевого значення – основний об'єкт муніципальної діяльності територіальних громад / О. В. Батанов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – №7. – С.35–47.

19. Батанов О. В. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна

характеристика / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – №1. – С. 44–53.

20. Бахтин М. М. Эстетика словесного творчества / Сост. С. Г. Бочаров; прим. С. С. Аверинцева и С.Г. Бочарова. – М.: Искусство, 1979. – 423 с.

21. Баштанник А. Публічне адміністрування на регіональному рівні: європейський досвід та Україна/ А. Баштанник // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2007 р.) : [у 4 т.]. – К., 2007. – Т. 3 / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – С. 173–175.

22. Безъев Д.А. Украина и Речь Посполитая в первой половине XVII в.: Монография / Д. А. Безъев. – М.: Прометей, 2012. – 214 с.

23. Белорусская юридическая энциклопедия: В 4 т. / Белорусский государственный университет, Юридический факультет. – [Редкол.: Балашенко С.А. (пред.), Абрамович А.М. и др.] – Минск: ГИУСТ БГУ, 2011. – Т. 3. – 622 с.

24. Белоус В. Координация в государственном управлении Украины / В. Белоус // Персонал. – 2000. – № 6. – С. 29–31.

25. Береза А. В. Громадські ради в Україні: історія становлення / А. В. Береза // Держава і право : зб. наук. пр. – Серія «Юридичні і політичні науки». – К., 2011. – Вип. 52. – С. 576–582.

26. Берлявский Л. Г. Эволюция муниципального права и местного самоуправления в России / Л. Г. Берлявский. – 2010. – С. 1–31. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://works.bepress.com/leonid_berlyavskiy/43/ – Заголовок з екрана.

27. Бодрова І. І. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект / І. І. Бодрова // Інтернет-сайт Фонду місцевої демократії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fmd.org.ua/Programs/samovraduvannia/samovradpublications/128> – Заголовок з екрана.

28. Бодун Т. І. Конфлікти в державно-управлінських відносинах України: технології попередження та розв'язання: автореф. дис. к. держ. упр. / Т. І. Бодун; НАДУ при Президентіві України. – К.: 2013. – 20 с.

29. Бойко І. Й. Застосування Магдебурзького права у Галичині в складі Польського королівства (1349–1569 рр.) // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского: Серия «Юридические науки». – Том 21 (60). – № 2. – 2008. – С. 11–19.
30. Большой энциклопедический словарь. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vedu.ru/bigencdic/39465/>. – Заголовок з екрана.
31. Борденюк В. Територіальна автономія як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Юридична Україна. – 2004. – №11. – 150 с.
32. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – №11. – С.17–23.
33. Буряк Т. М. Питання місцевого значення як основний об'єкт місцевого самоврядування / Т. М. Буряк // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 2. – С. 19–24.
34. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08 липня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T102456.html – Заголовок з екрана.
35. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження / О. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – С. 150.
36. Василевська Т., Грицяк Н. Патріархальна традиція в політичній думці / Василевська Т., Грицяк Н. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Вип.3(15). – Одеса, 2003. – С. 270–277.
37. Василенко І. А. Адміністративно-державне управління в країнах заходу: США, Великобританія, Франція, Німеччина. – К., 2006. – 200 с.
38. Васильєва Т. А. Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – № 3. – 134 с.
39. Ватуля Ю. О. Сучасні теорії та моделі державного управління у західній науці і практиці та Україна / Ю. О. Ватуля // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. ХНТУ / [голова ред. кол. В. Г. Бутенко]. – Херсон, 2010. – Вип. 1 (2). – С. 90 – 99.

40. Ващенко О. Взаємовідносини органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на рівні області, району з питань реалізації делегованих повноважень / О. Ващенко // Проблеми трансформації територіальної організації влади: збірник матеріалів та документів. – К., 2005. – С. 340–349.

41. Витоки: від найдавніших часів до першої половини IX ст. / Упоряд. О. і. Гуржія; передм. В. М. Рички, О. І. Гуржія. – К.: Україна, 1995. – 416 с.

42. Вінниченко О. Типологія шляхетських сеймиків Речі Посполитої XVI–XVIII ст. // Наукові зошити історичного факультету Львівського державного університету імені Івана Франка. Збірник наукових праць. Львів, 1999. Вип. 2. С. 47–49.

43. Водотика С. Г., Савенок Л. А. Сучасні візії причин появи Магдебурзького права в Україні / С. Г. Водотика, Л. А. Савенок // Чорноморський літопис. – № 10. – 2014. – С. 113–118.

44. Волльманн Г. Порівняльний аналіз муніципальних органів прийняття та виконання рішень у Франції, Англії, Швеції та Німеччині // Система органів місцевого самоврядування та муніципальні вибори в Росії та Німеччині: зб. наук. праць / переклад А. Е. Любарєва, А. В. Мадьярової, Л. В. Шапіро. – Москва, 2012. – с. 61–79.

45. Волльманн Г. Тенденції розвитку місцевої демократії в чотирьох європейських країнах // Місцеве самоврядування в сучасній Росії: сучасний стан та тенденції: зб. наук. праць / переклад з німецької мови: Е. Маркварта, Е. Шугріної, М. Якутової. – Москва, 2011. – с. 252–263.

46. Волльманн Г. Реформи місцевої політичної системи та місцевого самоуправління: Великобританія, Франція, Швеція та Німеччина // Публічно-правові дослідження: зб. наук. праць / переклад з німецької мови М. В. Сілайчева: У 2 т. – Москва: АНО ЦППД, 2007. –Т. 2. – с. 2–27.

47. Воронов М. П. Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами / М. П. Воронов, К. Є. Соляник // Державне будівництво та місцеве самоврядування: збірник наукових праць. – Х.: Право, 2003. – № 5. – С. 45–56.

48. Галай В. О. Правові аспекти взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / В. О. Галай,

А. П. Середа // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право». – 2014. – Вип. 26. – С. 143–146.

49. Геокультурные факторы развития российских городов: материалы научного семинара. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liberal.ru/articles/6675> – Заголовок з екрана.

50. Георгієвський Ю. До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / Ю. Георгієвський // Віче. – 2014. – № 14. – С. 6–9.

51. Герасимчук З. В., Смолич Д. В. Принципи формування інноваційних кластерів в умовах транскордонного співробітництва регіонів / З. В. Герасимчук, Д. В. Смолич. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.google.com.ua/url?Sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cad=rja&uact=8&ved=0cbsqfjjaahukewjw792myatiahwkdywkhztsaqq&url> – Заголовок з екрана.

52. Глеба В. Ю. Просторово-адміністративна організація міста Києва та архетипи територій / В. Ю. Глеба // Публічне управління: теорія та практика. – Х.: Вид-во «Док. наук. держ. упр», 2013. – С. 123–125.

53. Глубоченко К. О. Функціонування механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю у системі державного управління / К. О. Глубоченко // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2011_2_7.pdf – Заголовок з екрана.

54. Глубоченко К. О. Класифікація соціальних комунікацій у системі державного управління за ознаками їх спрямованості / К. О. Глубоченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 353–360. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apdy_2011_1_43.pdf – Заголовок з екрана.

55. Глубоченко К. О. Засоби оцінки ефективності реалізації соціальних комунікацій органами державної влади / К. О. Глубоченко // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1. – С. 372–377. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2011_1_61.pdf – Заголовок з екрана.

56. Голікова Т. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування / Т. Голікова // Економіка України. – 1996. – №4. – С. 48–52.

57. Гончарова М. А. Инновационные технологии развития системы государственного управления в регионе / М. А. Гончарова, Н. А. Гончарова. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rane-brf.ru/conference/2012/goncharova.pdf>. – Заголовок з екрана.

58. Гончарук Н. Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування: правові та функціональні аспекти / Н. Гончарук, Л. Прокопенко // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – №3. – С. 31–38.

59. Государственная политика и управление: учебник. – В 2 ч. / Под ред. Л. В. Сморгунова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. – Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления. – 384 с.

60. Гриневич В. В. Інститут президентства та органи місцевого самоврядування в Україні: досвід і перспективи взаємодії / В. В. Гриневич // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 178–186.

61. Грицак В. М. Адміністративно-територіальний устрій на теренах українських земель: Галицько-Волинське князівство / В. М. Грицак // Наше право. – 2011. – С. 27–33.

62. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов / за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2009. – 620 с.

63. Гройсман В. Реформа місцевого самоврядування – важлива справа українських громад // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – №2 (6) – квітень-червень 2014. – С. 6-7.

64. Громадськість та місцева влада Донеччини – ефективні механізми взаємодії // ДОО ВГО «Комітет виборців України», 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/gromadskist-ta-mistceva-vlada-efektivni-mekhanizmi-vzaemodiii-na-donechchini>

65. Грушевський М. С. Історія України-Руси: У 11 томах, 12 книгах / Інститут української археографії НАН України; Інститут історії України НАН України; Український Науковий Інститут Гарвардського університету; Канадський Інститут Українських

Студій Альбертського університету; Центр досліджень історії України ім. Петра Яцика): редколегія: П. С. Сохань (голова) та ін. – Київ: вид-во «Наукова думка», 1991–1998. – Серія «Пам'ятки історичної думки України». – Т. 5. – Київ, 1994. – 704 с.

66. Грушевський М.С. Історія України-Руси: У 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський/ Редкол.: П.С. Сохань (голова) та ін. – К.: Наук. думка, 1991. – Т. V. [Суспільно-політичний і церковний устрій і відносини в українсько-руських землях XIV-XVII віків]. – К.: Наук. думка, 1994. – 678 с. (45)

67. Гурицька М. С. Основні моделі взаємодії громадянського суспільства і держави: автореф. дис. канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / М. С. Гурицька.– Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2009. – 14 с.

68. Гурієвська В. Історія як діагностичний матеріал розвитку державного управління/ В. Гурієвська // Науково-інформаційний вісник з державного управління. – 2013. – № 1. – С. 23 – 24.

69. Данильян О. Взаємодія органів державної влади й місцевого самоврядування: методологічні й управлінські аспекти / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань / Гілея: науковий збірник. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_59Gileya59F17_doc.pdf – Заголовок з екрана.

70. Дарнопих О. Г. Магдебурзьке право як елемент становлення місцевого самоврядування в українських містах / О. Г. Дарнопих // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Х.: [б. в.], 2006. – Вип. 35. – С. 102–107.

71. Даугуль В. Я. Проблематика перевірки актів органів місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади / В. Я. Даугуль // Державне будівництво. – 2009. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2009_1_54.pdf – Заголовок з екрана.

72. Делія Ю. В. Компетенційні спори: причини і шляхи їх подолання / Ю. В. Делія // Право України. – 2000. – №6. – С. 32–33.

73. Демченко І. С. Окремі аспекти впровадження принципу субсидіарності в організацію місцевого самоврядування в Україні / І. С. Демченко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 8–9. – С. 128–136.

74. Дерещ В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади / В. Дерещ // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32–35.

75. Дерещ В. Правова природа координаційних управлінських відносин у системі органів виконавчої влади / В. Дерещ // Юридична Україна. – 2006. – № 1. – С. 18–22.

76. Дерещ В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види / В. Дерещ // Держава і право. Юридичні і політичні науки: збірник наукових праць. Спецвипуск. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 406–409.

77. Державне управління: словник-довідник / Уклад. В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варваз, В. М. Князєв, С. О. Кравченко, Л. Г. Штика; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

78. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій: монографія / В.Б. Дзюндзюк. – Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 236 с.

79. Дніпренко Н. К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н. К. Дніпренко. – К., 2005. – 168 с.

80. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико- методологічний аспект : дис. д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Н.М. Драгомирецька. – К., 2007. – 464 с.

81. Древаль Ю. До питання про становлення українського парламентаризму (західноукраїнський досвід) / Ю. Древаль // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів, 2008. – Вип. 14/15. – С. 197–202.

82. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.

83. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20–24.

84. Енциклопедія державного управління: У 8 т. / НАДУ при Президентові України; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 758 с.

85. Енциклопедія історії України (ЕІУ): У 10 т. / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. – Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2012. – Т. 9. [Прил – С] – 944 с.

86. Енциклопедія українознавства: Репринт. відтворення видання 1955–1984 р.р.: У 3 т. / наук. тов-во ім. Шевченка; голов. ред. В. Кубійович. – К. : Глобус; Молоде життя, 1993–1998. – Т. 4. – Л., 1994. – С. 1427–1429.

87. Євдокімова М.О. Історичні корені місцевого самоврядування / М. О. Євдокімова // Глобальні та національні проблеми економіки: електронне наукове фахове видання, засноване Миколаївським національним університетом імені В.О. Сухомлинського – Вип. 7. – 2015. – С. 676–679.

88. Єльчанінов Д. Б. Системологічні засади нового публічного менеджменту та належного врядування / Д. Б. Єльчанінов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – 2010. – Вип. 4. – С. 32–38.

89. Єрмолаєв В.М. Місцеві представницькі органи влади Великого Князівства Литовського й Речі Посполитої / В.М. Єрмолаєв // Проблеми законності. – 2012. – №. 119. – С. 32–43.

90. Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління / Н. Єсипчук // Вісник НАДУ. – 2004. – №4. – С. 326–332.

91. Жданенко С. Б. Роль правової культури субсидіарності у розвитку місцевого самоврядування в Україні / С. Б. Жданенко, Ю. Ю. Калиновський // Сучасне суспільство. – 2012. – Вип. 1. – С. 33–40.

92. Заблоцький В. В. Державно-управлінська думка часів зародження та становлення Київської Русі / В. В. Заблоцький // Держава та регіони: зб. наук. праць; серія «Державне управління». – 2012. – № 4. – С. 13–19.

93. Завальна Ж. Щодо питання про врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах / Ж. Завальна // Право України. – 2010. – №7. – С. 176–181.

94. Загороднюк С. В. Розвиток управлінського спілкування в системі підготовки державних службовців : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.03 «Державна служба» / С. В. Загороднюк. – К., 2003. – 26 с.

95. Задорожній О. В. Міжнародно-правова діяльність князів Київської Русі періоду «відносної централізації»: від Аскольда до Святослава (IX-X ст.) / О.В. Задорожній. // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «Право». – 2014. – Вип.27. – Том 3. – С. 171–175.

96. Зайцева І.О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект. / І.О. Зайцева. – С. 1–7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10ziomia.pdf>. – Заголовок з екрана.

97. Заяць А. Резиденційні міста Данила Галицького / Заяць А. // Ефективність державного управління: зб. наук. праць / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів, 2003. – Вип. 3. – С. 81–87

98. Звернення Асоціації міст України: прийнято учасниками XI українського муніципального форуму, 22-24 червня 2015 р., м. Одеса. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/khi-ukrainskii-munitsipalnyi-forum> – Заголовок з екрана.

99. Зимогляд В. Я. Децентралізація державного управління: питання змісту і значення для України // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого – № 4 (23) – 2014. – С.296–299.

100. Ильин А. С. Краудсорсинг как инструмент модернизации государственного и муниципального управления / А. С. Ильин. – [Електронний ресурс]– Режим доступу: ukros.ru/wp-content/uploads/2012/11/ильин.doc. – Заголовок з екрана.

101. История Польши: В 3 т. / Под ред. В.Д. Королюка, И.С. Миллера, П. Н. Третьякова – М.: Издательство Академия наук СССР, 1954–1965. – Т .1 (совм. с Ю.В. Бромлеем, И.Ф. Бэлзой и др.). – 583 с.

102. Ісаєнко І. І. Класифікація координаційних зв'язків в мережі взаємодії органів виконавчої влади / І. І. Ісаєнко // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09miaovv.pdf – Заголовок з екрана.

103. Ісаєнко І. І. Теорія управлінських мереж як підґрунтя дослідження управлінських зв'язків у системі державного управління / І. І. Ісаєнко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (35). – С. 215–223.

104. Ісаєнко І. І. Координаційний механізм у системі органів виконавчої влади: автореф. дис. к. держ. упр. / І. І. Ісаєнко; ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2010. – 20 с.

105. Історія державної служби в Україні: У 5 т. / відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.; Голов. упр. держ. Служби України; Ін-т історії НАН України. – К.: Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.

106. Історія України в документах і матеріалах. Т. 1: Київська Русь і феодальні князівства XII–XIII століть / АН УРСР. Інститут історії України; уклад. М. Н. Петровський; відп. ред. С. М. Белоусов. – К.: Вид-во АН УРСР, 1939. – 293 с.

107. Історія України: Хрестоматія / Упоряд. В. М. Литвин; відп. ред. В. А. Смолій. – Інститут історії України НАН України. – К.: Наукова думка, 2013. – 1056 с.

108. Казначеева Л. М. Річпосполитські сеймики у шляхетському самоврядуванні Правобережної України // Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії. Збірник наукових праць. Наукові записки Рівненського державного гуманітарного університету Випуск 19. – 2010. – С. 37–42.

109. Калашнікова О., Крупник А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління // Аналітична записка експертної групи ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Analiz-problem-reformuvannya-na-mistsevomu-rivni-ta-zabezpechennya-demokratiyi-uchasti.pdf> – Заголовок з екрана.

110. Кальниш Ю. Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні / Ю. Г. Кальниш, А. Л. Сухорукова // Державне управління: зб. наук. праць; серія «Політологія» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npchdu/State_management/2010_117/117-1.pdf. – Заголовок з екрана.

111. Карабін Т. О. Удосконалення співвідношення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст та контрольних повноважень місцевих органів виконавчої влади за їх здійсненням / Т. О. Карабін // Держава і право: збірник наукових праць; Серія: «Юридичні і політичні науки». – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. – Вип. 31. – С. 164–170.

112. Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування / Т. О. Карабін // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 426–431.

113. Кареев Н.И. Исторический очерк Польского сейма: [Соч.] / Н. Кареев. – М.: Тип. А. Н. Мамонтова и К°, 1888. – IV, 2, 163 с.

114. Кваша О. О. Зміст і значення понять «взаємодія» та «система» у філософських та правових досліджень / О. О. Кваша // Держава і право: Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2012. – Вип. 56. – С. 32–38.

115. Кириченко Ю. М. Деякі питання взаємодії міського голови з депутатами міської ради / Ю. М. Кириченко // Наше право. – 2006. – № 2. – С. 18–23.

116. Клименко И. Н. Магдебургское право в истории украинской государственности / И. Н. Клименко, Е. В. Мирошников; НИУ БелГУ // Актуальные проблемы развития национальной и региональной экономики: сб. науч. тр. V Междунар. науч.-практ. конф. для студентов, магистрантов, аспирантов и молодых ученых, Белгород, 24 апр. 2014 г. / под науч. ред. Е.Н. Камышанченко, Ю.Л. Растопчиной. – Белгород, 2014. – С. 304–306.

117. Ковінчук О. Л. Архетип території та його вплив на кластери в реалізації державної політики розвитку територій / О. Л. Ковінчук // Архетипіка і державне управління: громадянська

самоорганізація, соціальна мобільність, суспільна інтеграція: зб. наук. пр. переможців і кращих авторів Третього міжнародного конкурсу молодих учених; 30 квіт. 2015 р., Ужгород – Скалиця / за наук. ред. Е. А. Афоніна, Г. Л. Рябцева. – К. : Псіхея, 2015. – С. 17–24.

118. Ковтун І. Б. Взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на регіональному рівні в Україні: теоретико-прикладні проблеми та перспективи / І. Б. Ковтун, Н. М. Мельник // Університетські наукові записки. – 2012. – № 3. – С. 473–479.

119. Козлова Л. В. Координаційні, субординаційні та реординаційні зв'язки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування / Л. В. Козлова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]; серія «Державне управління». – 2011. – Т. 165, – Вип. 153. – С. 40–44. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Npchdu_2011_165_153_9.pdf – Заголовок з екрана.

120. Козлова Л. В. Нормативно-правові засади взаємодії органів місцевого самоврядування з органам виконавчої влади / Л. В. Козлова // Наукові праці [Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : «Державне управління». – 2014. – Т. 235. – Вип. 223. – С. 40–44.

121. Комунікаційне забезпечення регіонального управління: навч. посіб. / ред. Т. М. Берверхнюк. – Одеса : Поліграф, 2006. – 319 с.

122. Конституція України від 28 червня 1996 р. / Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996. – № 30. – ст. 141. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> – Заголовок з екрана.

123. Корж В. П. Форми взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними та іншими державними органами / В. П. Корж, І. М. Міхаєва // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. матеріалів III Міжнар. наук. конгресу, 27–28 березня 2008 р., м. Харків. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – С. 90–91.

124. Корженко В. В. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід // Державне будівництво:

Електронне фахове видання ХарРІ НАДУ. – 2014. – № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>) – Заголовок з екрана.

125. Корженко В. В., Нікітін В. В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance // Державне будівництво: Електронне фахове видання ХарРІ НАДУ. – 2006. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/doc/1/01.pdf>) – Заголовок з екрана.

126. Корнійчук О. Зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні / О. Корнійчук // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 10. – С. 114–121.

127. Корпоративная социальная ответственность: вопросы теории и практики: монография / Д.Г. Перекрестов, И.П. Поварич, В.А. Шабашев. – М.: Издательство «Академия Естествознания», 2011. – 324 с.

128. Котляр Н. Ф. Удельная раздробленность Руси / Н. Ф. Котляр. – К: Институт истории Украины НАН Украины, 2013. – 270 с.

129. Краткая история Польши. С древнейших времен до наших дней / Редколлегия тома: Ф. Г. Зуев, В. А. Светлов, С. М. Фалькович. Авторы: Л. Е. Горизонтов, В. А. Дьяков и др. – М.; Наука, 1993. – 528 с.

130. Кривчик Г. Г., Бараєв В. М. Форми державного управління в контексті зарубіжного досвіду та українських політичних реалій / Г. Г. Кривчик, В. М. Бараєв // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. – Д., 2006. – Вип. 4 (26). – С. 21–32.

131. Крупник А. С. Громадський контроль в Україні: історія та сучасність / А. С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. В. В. Корженко. – Х., 2007. – № 2 (32). – С. 27–38.

132. Крусян А. Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. к. ю. н. / А. Р. Крусян; Одеська національна юридична академія – Одеса, 1999. – 20 с.

133. Крушановський С. І. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі міжмуніципальної та державно-

муниципальної взаємодії / С. І. Крушановський // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 2. – С. 89–94.

134. Куйбіда В. Механізми взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування в Україні / В. Куйбіда, Р. Фрис // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 91–95

135. Кулаковський П. Інструкція сеймику Чернігівського воєводства 1646 року // Україна модерна. – Львів. – 2001. – С. 113–138.

136. Кулановський П. Земські сеймики як орган шляхетського самоуправління в другій половині XVI – першій половині XVII ст. // Наукові записки історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 1999. – Вип. VII. – С. 3–9.

137. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади: навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.

138. Лабенська Л. Взаємодія депутатів місцевих рад із сільським, селищним, міським головою: деякі питання / Л. Лабенська // Право України. – 2003. – № 11. – С. 23–26.

139. Лазор О. Д., Лазор А. О. Пошук оптимальної моделі управління містом: вітчизняний та зарубіжний досвід / О. Д. Лазор, А. О. Лазор // Ефективність державного управління в контексті європейської інтеграції: матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 23 січня 2004 р.: У 2 ч. / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л., 2004. – Ч. 1. – С. 67–71.

140. Лазор О. Я., Шикеринець В. В. Становлення представницької влади в Україні / О. Я. Лазор, В. В. Шикеринець // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса. – Л., 2005. – Вип. 8. – С. 84–92.

141. Левченко Н. В. Формування сучасної української моделі місцевого самоврядування в контексті історичного досвіду (Магдебурзьке право) / Н. В. Левченко // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – С. 1–18.

142. Леміш Н. О. Особливості державного управління регіонами Лівобережної України першої половини XIX ст. (на прикладі Чернігівської губернії) / Н. О. Леміш // Держава та регіони: зб. наук. праць; серія «Державне управління». – 2010. – № 4. – С. 122–127.

143. Лісабонський договір 2009 р. // Treaty of Lisbon: Official Journal of the European Union. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/index_en.htm – Заголовок з екрана.

144. Літопис руський за Іпатським списком / Мишанич О. В., Гончар О. Т., Дяченко Ю. П. та інш. – К.: Вид-во «Дніпро», 1989. – 592 с.

145. Лужецька Н. А. Запобігання та протидії наркоманії: суб'єкти реалізації державної політики / Н. Лужецька // Сучасні тенденції розвитку публічного управління: теорія та практика: матеріали та рекомендації Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (пленарне засідання), м. Одеса, 2 листопада 2012 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2012. – С.41–42.

146. Лукша О. В., Федів І. О. Місцеве самоврядування в Україні: Посібник-порадник для депутатів місцевих рад / О. В. Лукша, І. О. Федів. – К., 2010. – 117 с.

147. Любавский М. К. История западных славян. – М.: Парад, 2004. – 608 с.

148. Любавский М. К. Областное дѣленіе и мѣстное управление Литовско-Русскаго государства ко времени издания перваго Литовскаго статута: историческіе очерки / М. К. Любавский. – Москва: Университетская типография, 1892. – 997 с.

149. Любченко П. М. Форми взаємодії органів і посадових осіб у системі місцевого самоврядування / П. М. Любченко // Проблеми законності: Республіканський міжвідомчий науковий збірник. – Х.: Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2005. – Вип. 73. – С. 64–75.

150. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування / С. В. Майстро // Державне будівництво. – 2012. – № 1. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2012_1_33.pdf. – Заголовок з екрана.

151. Макаров Г. В., Держалюк О. М., Каплан Ю. Б. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні. Аналітична доповідь // Національний інститут стратегічних досліджень / За заг. ред. Г. В. Макарова. – Київ, 2011. – 54 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vzayemodiya-00350.pdf> – Заголовок з екрана.

152. Максимейко Н. А. Сеймы Литовско-русского государства до Люблинской унии 1569 г. / Н. А. Максимейко. – Харьков.: Типография Адольфа Дарре, 1902. – 340 с.

153. Мамедова А. І. Муниципальний конфлікт: конституційно-правові засади розуміння та визначення: автореф. дис. к. ю. н. / А. І. Мамедова; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2015. – 20 с.

154. Марчук М.І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій // Право і Безпека. – 2014. – № 4. – С. 21–28.

155. Мінаєва І. М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / І. М. Мінаєва. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/4/06.pdf> – Заголовок з екрана.

156. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку // Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/T able/15122009/i ngex.htm> – Заголовок з екрана.

157. Міхровська М. Роль реординаційних відносин у демократизації виконавчої влади / М. Міхровська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2013. – Вип. 2. – С. 91–93.

158. Мішина Н. В. Історія розвитку органів самоорганізації населення: НЕП / Н. В. Мішина // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ/ Голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2006. – Вип. 4 (28). – С. 24–32

159. Моисеев Н. Н. Универсальный эволюционизм – позиция и следствия // ВФ. – 1991. – № 3. – С. 123-126.

160. Молодожен Ю. Б. Історична роль територіальної громади у формуванні теорій місцевого самоврядування / Ю. Б. Молодожен // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ/ голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2006. – Вип. 4 (28). – С. 32–38.

161. Молодцов О. В. Сітєова парадигма територіального розвитку: сутність, логіка впровадження: Автореферат дисертації. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / О.В. Молодцов. – К., НАДУ при Президентові України, 2010. – 36 с.

162. Муніципальне право України / М. Баймуратов, М. Корнієнко, В. Погорілко, О. Фрицький та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 105–108.

163. Надолішній П. Державне управління в Україні на перехресті тисячоліть: виклики, загрози і перспективи / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса, 2014. – Вип. 2 (58). – С. 3–11.

164. Надолішній П. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса, 2002. – Вип. 4 (12). – С. 40–57.

165. Надолішній П. Становлення нової системи місцевих органів виконавчої влади: історія, логіка та нагальні проблеми / П. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Одеса, 2003. – Вип. 1 (13). – С. 19–36.

166. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.

167. Надолішній П. І. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. І. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна, С. В. Загороднюка. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.

168. Надолішній П. І. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / П. І. Надолішній; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О., 2006. – 126 с.

169. Надолішній П. І. (80) Організаційно-функціональна структура державного управління: поняття і соціальна практика // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 31–42.

170. Надолішній П. І. Принцип «стратегія визначає структуру» і «канони реконструкції соціальної організації» в контексті децентралізації / П. І. Надолішній // Реформування публічного

управління: теорія, практика, міжнародний досвід : Матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. За міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29-30 жовтня 2015 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 144–146.

171. Надолішній П. І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (теоретико-методологічний аналіз): Монографія / П. І. Надолішній.– К., Одеса : Вид.-во УАДУ; Астропринт, 1999. – 304 с.

172. Нижник Н. Р. Види державно-управлінських відносин / Н. Р. Нижник // Державне управління: теорія та практика. – К., 1998. – 275 с.

173. Нікітін В. В. Держава і суспільство в українській громадсько-політичній та історичній традиції / В. В. Нікітін // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр./ голов. ред. В. В. Говоруха. – Х., 2007. – Вип. 4 (19). – С. 3–11.

174. Нікітін В. В. Концептуальні засади «діалогічної» моделі державного управління / В. В. Нікітін – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/1/06.pdf> – Заголовок з екрана.

175. Нікончук А. М. Адміністративно-правове регулювання делегування повноважень органам місцевого самоврядування: автореф. дис. к. ю. н. / А. М. Нікончук; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2013. – 18 с.

176. Новак А. О. Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування / А. О. Новак // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 173–186.

177. О государственном правовом статусе Крыма: Решение Крымского областного совета от 12 листопада 1990 р. // Крымская правда. – 1990. – 14 ноября.

178. О местном самоуправлении в Российской Федерации: Закон Российской Федерации № 1550-1 от 6 июля 1991 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/ – Заголовок з екрана.

179. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе: Указ Президента РФ № 849 от 13

мая 2000 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12119586/> – Заголовок з экрана.

180. О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации № 1617 от 09 октября 1993 г. – [Утратил силу: О признании утратившими силу актов Президента Российской Федерации по вопросам координационных и консультативных органов: Указ Президента РФ № 1197 от 16 августа 1996 г.] – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102768/> – Заголовок з экрана.

181. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон № 184-ФЗ от 06 октября 1999 г. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12117177/> – Заголовок з экрана.

182. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: Федеральный закон № 6-ФЗ от 07 февраля 2011 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12182695/> – Заголовок з экрана.

183. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 154-ФЗ от 28 августа 1995 года. – [Утратил силу] – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10104758/> – Заголовок з экрана.

184. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ – Заголовок з экрана.

185. Олійник Д. Реформування системи державного управління: вітчизняний досвід / Д. Олійник // Економіст. – 2011. – № 1. – С. 28–30.

186. Олійник О. Національно-демократична традиція врядування в гетьманських універсалах від Б. Хмельницького до І. Мазепи / О. Олійник // Ефективність державного управління: зб.

наук. пр. / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів, 2011. – Вип. 26. – С. 168–176.

187. Олійник О. Традиція врядування в «Пактах і Конституціях» 1710 року / О. Олійник // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. Ю. Ковбасюка. – К., 2012. – Вип. 2. – С. 3–12.

188. Онупрієнко А. М. Проблеми взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування / А. М. Онупрієнко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 706–710.

189. Основи Європейської хартії місцевого самоврядування: метод. посібник / під ред. В. А. Чернікова. – Вид. 2-е, доп. і перероб. – М.: [б. в.], 2000. – 108 с.

190. Основы теории коммуникации: учеб.-метод. пособ. / Сост. Ж. В. Николаева. – Улан-Удэ: ВСГТУ, 2004. – 274 с.

191. Остапенко О. Г. Взаємодія органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування як складова механізму підвищення довіри населення до влади / О. Г. Остапенко // Теорія та практика державного управління. – Х.: Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2005. – Вип. 3 (12). – С. 162–166.

192. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у взаємовідносинах «влада – громадянське суспільство – місцеве самоврядування» / Т. В. Панченко // Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова; Серія 22: «Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін». – 2011. – Вип. 5. – С. 62–67.

193. Пасічник М. В. Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США / М. В. Пасічник // Державне управління: теорія та практика. – №1. – 2009. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf – Заголовок з екрана.

194. Переход к демократии стран Центральной и Восточной Европы / Под ред. А. Антошевского и Р. Хербута. – Донецк: Донбасс, 2001. – С. 224.

195. Петкевич К. Литовцы, русские, поляки в польско-литовском государстве XIV–XVII вв. / К. Петкевич // История и современность. – 2005. – №1. – С.78-93.

196. Питання Адміністрації Президента України: Указ Президента України № 592/2014 від 14 липня 2014 р. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/592/2014> – Заголовок з екрана.

197. Питання Конституційної комісії: Указ Президента України № 190/2015 від 31 березня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/190/2015> – Заголовок з екрана.

198. Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України № 80 від 24 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0488-15/page> – Заголовок з екрана. (90)

199. Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів: Постанова Кабінету Міністрів України № 531 від 23 травня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/531-2009-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

200. Плющ Р. М. Організаційна взаємодія органів місцевого самоврядування / Р. М. Плющ // Статистика України. – 2006. – №2. – С. 81–85.

201. Покрова Л. Форми взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на обласному рівні в Україні: зміст та реалізація / Л. Покрова // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 140–146.

202. Покрова Р.А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах центрально-східної Європи (на прикладі Словацької Республіки та Республіки Польща) / Р.А. Покрова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. – Херсон: ХНТУ. – 2011. – С. 123–131.

203. Поліщук І. О. Етногенеза українського народу та утворення його первісної ментальності / І. О. Поліщук. // Вісник Національного університету. – 2016. – №1. – С. 152–162.

204. Полтавець В. Д. Проблеми та актуальність впровадження механізмів міжмуніципального співробітництва в Україні / В. Д. Полтавець // Теорія та практика державного управління: збірник наукових праць.– Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (38). – С. 110–115.

205. Попов С. Найбільш поширені види державно-управлінських нововведень на засадах належного управління: світовий та вітчизняний досвід / С. Попов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса, 2013. – Вип. 2 (54). – С. 147–151.

206. Порядок денний нового міністра: практичні рекомендації щодо ефективного розв'язання першочергових завдань новопризначеними міністрами та керівниками ін. центр. органів виконавчої влади / А. Вишневський, В. Афанасьева, В. Баланюк [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 192 с.

207. Потіп М. М. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування: : автореф. дис. к. ю. н. / М. М. Потіп; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2013. – 20 с.

208. Почепцова Н. Т. (94) Информационная составляющая государственного управления / Н. Т. Почепцова // Теория и практика управления. – 2004. – № 12. – С. 7–11.

209. Привілеї національних громад міста Львова (XIV – XVIII ст.) : зб. документів / Львівські історичні пам'ятки. – Ін-т української археографії та джерелознавства ім. Михайла Грушевського НАН України, Ін-т сходознавства ім. А. Кримського НАН України / Упоряд. М. Капраль; ред. Я. Дашкевич, Р. Шуст. – Л.: [б. в.], 2000. – Т. 2. – 575 с.

210. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – Вип. 2. – С. 105–112. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2009_2_14.pdf – Заголовок з екрана.

211. Приходченко Л. Агентства регіонального розвитку як інституційний механізм регіонального розвитку / Л. Приходченко // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика : матеріали

підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. Участю, 28 жовтня 2011 року: У 2-х томах.– Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 103–104.

212. Приходченко Л. Л. Управління за результатами: ефективність запровадження в державному секторі / Л. Приходченко // Кримський юридичний вісник. – Сімферополь, 2011. – Вип. 1 (12), – Ч. II. – С. 27–34.

213. Приходченко Л., Рачинський А. Зарубіжний досвід функціонування агентств регіонального розвитку / Л. Приходченко, А. Рачинський // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Збірник наукових праць. – Вип. 10. – 2012. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/index.html> – Заголовок з екрана.

214. Приходько В. Інститут делегування повноважень як основа правових відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування / В. Приходько // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – О.: ОРІДУ НАДУ. – 2009. – №1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/R_4/Prihodko.pdf – Заголовок з екрана.

215. Прімишев І. М. Польща та Україна: фактори успіху реформ / Прімишев І. М. // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ/ голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2006. – Вип. 4 (28). – С. 275–282.

216. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України № 1275-VI від 16 червня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> – Заголовок з екрана.

217. Про відкликання Львівською обласною радою власних повноважень, делегованих Львівській обласній державній адміністрації: Рішення Львівської обласної ради № 930 від 17 грудня 2013 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> – Заголовок з екрана.

218. Про відкритість використання публічних коштів: Закон України № 183-VIII від 11 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19> – Заголовок з екрана.

219. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції:

Закон України № 577-VIII від 02 липня 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19> – Заголовок з екрана.

220. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2016. – 688 с.

221. Про державно-приватне партнерство: Закон України № 2404-VI від 01 липня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> – Заголовок з екрана.

222. Про державну службу з контролю за наркотиками: Положення // Затверджене Указом Президента України № 457/2011 від 13 квітня 2011 р.: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/457/2011> – Заголовок з екрану.

223. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 157-VIII від 05 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1275-17> – Заголовок з екрана.

224. Про доступ (99) до публічної інформації: Закон України № 2939-VI від 13 січня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> – Заголовок з екрана.

225. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова КМУ № 996 від 03 листопада 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

226. Про забезпечення дотримання вимог Конституції України та законів України на території Тернопільської області: Рішення Тернопільської обласної ради № 1576. від 6 грудня 2013 р.

227. Про засади державної регіональної політики: Закон України № 156-VIII від 05 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/156-19> – Заголовок з екрана.

228. Про затвердження (102) Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова КМУ № 976 від 05 листопада 2008 р. – [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

229. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

230. Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3> – Заголовок з екрана.

231. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 20 жовтня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-%D0%BF> – Заголовок з екрану. (106).

232. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09 березня 1999 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

233. Про затвердження Регіональної програми з протидії поширення наркоманії, боротьби із незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011 – 2015 роки: Розпорядження Голови Одеської обласної державної адміністрації – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.odessa.gov.ua/rosportyadzhennya/rozportyadzhennya>. – Назва з екрану.

234. Про затвердження складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи на 2016 – 2020 роки: Указ Президента України № 358/2016 від 29 серпня 2016 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/358/2016/paran9#n9> – Заголовок з екрана.

235. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку / Постанова Кабінету Міністрів України

№ 258 від 11 лютого 2016 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248941325> – Заголовок з екрана.

236. Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України № 1569 від 02 жовтня 2003 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

237. Про звернення громадян: Закон України № 393/96-ВР від 02 жовтня 1996 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80> – Заголовок з екрана.

238. Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором: Постанова Верховної Ради України №129-VIII 27 січня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/129-19> – Заголовок з екрана.

239. Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питання порушення законодавства під час проведення виборів до органів місцевого самоврядування в м. Черкаси у 2006 році: Постанова Верховної Ради України № 557-V від 11 січня 2007 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/557-v> – Заголовок з екрана.

240. Про зміни у складі делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи на 2012-2016 рр.: Указ Президента України № 74/2016 від 29 лютого 2016 р. : [Указ втратив чинність на підставі Указу Президента № 358/2016 від 29 липня 2016 р.] – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/2016> – Заголовок з екрана.

241. Про зміцнення організаційної структури місцевої влади: Рішення Луганської обласної ради від № 16/1 26 листопада 2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/187673->

na_ses_lugansko_oblasno_radi_deputatv_priynyato_rshennya_pro_zmtsn
ennya_organizatsyno_strukturi_mstsevo_vladi_na_luganshchin_322414.
html– Заголовок з екрана.

242. Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18> – Заголовок з екрана.

243. Про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 246 від 27 березня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/246/09-%D1%80%D0%B3> – Заголовок з екрана.

244. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від № 280/97-ВР 21 травня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> – Заголовок з екрана.

245. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 09 квітня 1999 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14> – Заголовок з екрана.

246. Промова президента України Віктора Ющенка на Майдані 24 січня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2005/01/23/3006391> – Заголовок з екрана.

247. Про надання Донецькій області статусу самостійного суб'єкту федерації в межах єдиної України: Рішення Донецької обласної ради від 01 грудня 2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://atu.minregion.gov.ua/ua/zmini-rishennja-vru> – Заголовок з екрана.

248. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 р.: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> – Заголовок з екрану. (104), (109).

249. Про організацію виконання обласною радою власних повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Рішення Одеської обласної ради № 208-V від 23 лютого 2007 р.

250. Про підтримку заяви Верховної Ради України № 1854 від 27 січня 2015 року «Про визнання Російської Федерації державою-

агресором»: Рішення Млинівської районної ради Рівненської області від 17 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.mln.rv.ua/?p=2689> <http://rada.mln.rv.ua/?p=2689> – Заголовок з екрана.

251. Про Положення про Адміністрацію Президента України: Указ Президента України № 504/2010 від 02 квітня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010> – Заголовок з екрана.

252. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України № 656-VIII від 31 червня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19> – Заголовок з екрана.

253. Про Президента УРСР: Закон УРСР № 1295-XII від 05 липня 1991 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1295-12> – Заголовок з екрана.

254. Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради: Постанова Верховної Ради України № 771-VI від 18 грудня 2008 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771-17> – Заголовок з екрана.

255. Про проведення у Верховній Раді України парламентських слухань з питання «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування»: Постанова Верховної Ради України № 2487-IV від 17 березня 2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-15> – Заголовок з екрана.

256. Про прокуратуру: Закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> – Заголовок з екрана.

257. Про Раду регіонального розвитку: Указ Президента України № 224/2015 від 21 квітня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/224/2015> – Заголовок з екрана.

258. Про ратифікацію (44) Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80> – Заголовок з екрана.

259. Про Рахункову палату: Закон України № 576-VIII від 02 липня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://law.dt-kt.com/zakon-ukrayiny-pro-rahunkovu-palatu-v/> – Заголовок з екрана.

260. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10 лютого 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T101861.html – Заголовок з екрана.

261. Про реформу. Prozorro. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://prozorro.gov.ua/ua/category/news/> – Заголовок з екрана.

262. «Про співробітництво між самоврядуванням району Таураге (Литовська республіка) та містом Тернопіль»: Угода від 28 серпня 2015 р.

263. Про співробітництво територіальних громад: Закон України № 1508-VII від 17 червня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> – Заголовок з екрана.

264. Про статус Закарпаття у складі незалежної України: Рішення Закарпатської обласної ради від 01 жовтня 1991 р. // Вісник Закарпаття. – 1991. – № 193 – 08 жовтня.

265. Про створення виконавчого комітету Львівської облради: Рішення Львівської обласної ради № 230 від 24 листопада 2004 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oblrada.lviv.ua/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%83_465cms.htm – Заголовок з екрана.

266. Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України № 2850-IV від 08 вересня 2005 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> – Заголовок з екрана.

267. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник Президента України від 20.01.2015. – 2015. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.

268. Про структуру апарату Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України № 1678-III від 20 квітня 2000 р. –

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-14> – Заголовок з екрана.

269. Про судоустрій і статус суддів: Закон України № 2453-VI від 07 липня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> – Заголовок з екрана.

270. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01 квітня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> – Заголовок з екрана.

271. Про схвалення Стратегії державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року/ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 735-р від 28 серпня 2013 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80> – Заголовок з екрана. (102)

272. Про територіальну громаду: Закон України. Проект. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=10143&> – Заголовок з екрана.

273. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон № 776/97-ВР від 23 грудня 1997 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80> – Заголовок з екрана.

274. Про утворення виконавчого комітету Сколівської районної ради: Рішення Сколівської районної ради № 419 від 30 січня 2014 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://skole-rada.com.ua/index.html?rishennya.php?id=550> – Заголовок з екрана.

275. Про утворення комісії з реорганізації Державної служби з контролю за наркотиками: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 107-р від 18 лютого 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/107-2015-%D1%80> – Заголовок з екрану.

276. Про утворення Парламентського офісу місцевого самоврядування: Розпорядження Голови Верховної Ради України № 1692 від 02 грудня 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1692/15-%D1%80%D0%B3> – Заголовок з екрана.

277. Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України № 309 від 02 квітня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/309-2009-%D0%BF> – Заголовок з екрана.

278. Про утворення регіональної ради з питань взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: Розпорядження голови Одеської державної адміністрації № 241А-2010 від 06 травня 2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://region.odessa.gov.ua/Webpage.aspx?sect=Page&IDPage=26139&id=313> – Заголовок з екрана.

279. Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципального кодексу України). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=9491 – Заголовок з екрана.

280. Прокопенко Л. Л. Управлінські зв'язки в системі органів виконавчої влади / Л. Л. Прокопенко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p07_11.htm – Заголовок з екрана.

281. Проневич О.С. Реалізація функції правоохорони квазіполіцейськими інституціями у середньовічних німецьких монархіях та Речі Посполитій (кінець XV – кінець XVIII ст.) // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2011. – № 4. – С. 67–72.

282. Прохоров А. П. Русская модель управления / А. П. Прохоров. – М.: ЗАО «Журнал Эксперт», 2002. – 376 с.

283. Прудников А. С. (108) Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. / А. С. Прудников, Л. А. Ларина, М. В. Аксютин и др. / под ред. А. С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, 2008. – С. 85.

284. Пухтинський М. Нова парадигма місцевого і регіонального розвитку / М. Пухтинський, А. Толстоухов // Муніципальний рух: новий етап розвитку: матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань

«Муниципальный рух в Україні – 10 років розвитку», м. Бердянськ, 6-8 вересня 2001 р. – К.: Логос, 2002. – С. 134–140.

285. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя національної ідеї / О. Радченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 48–54.

286. Рекомендації № R (98)12 «Про нагляд за діяльністю місцевих органів влади» від 18 вересня 1998 р.: Ухвалено Комітетом міністрів 18 вересня 1998 р. на 641-му засіданні заступників міністрів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slgcoe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/> – Заголовок з екрана.

287. Рекомендація REC(2005)1 «Про фінансові джерела місцевої та регіональної влад»: Прийнята 19 січня 2005 р. на 912-му засіданні заступників міністрів // Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / А. П. Яценюк (заг. ред.), В. О. Зайчук (упоряд.) – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 199–223.

288. Ресурсний потенціал міст районного значення // Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/14042009/140409.htm> – Заголовок з екрана.

289. Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади / В. В. Рильська // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: збірник наукових праць. – 2014. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf – Заголовок з екрана.

290. Ровинська К. І. Магдебурзьке право як підґрунтя формування місцевого самоврядування на території України / К. І. Ровинська // Теорія та практика державного управління. – № 2 – 2013. – С. 257–263.

291. Розвиток системи управління в ЄС: досвід для України : наук. розробка / О. Я. Красівський, О. С. Киричук та ін.; за заг. ред. О. Я. Красівського. – К.: НАДУ, 2013. – с.30.

292. Руденко О.М. Європейський вибір та радянська традиція: логіка взаємодії в процесі суспільних трансформацій в Україні / О. М. Руденко // Державне управління в умовах інтеграції України в

Європейський Союз: матеріали наук.- практ. конф. – К., 2002. – Т. 1. – С. 42–44.

293. Семенов В. М. Основи організації та діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII – XVIII ст. / В. М. Семенов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. / голов. ред. О. Амосов. – Х., 2013. – Вип. 2 (41). – С. 98–105.

294. Сергієнко Є. В. Взаємодія територіальних громад в Україні: теоретико-методологічний аспект / Є. В. Сергієнко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: «Управління». – 2011. – Вип. 4. – С. 464–473.

295. Сергієнко Є. В. Організація взаємодії елементів системи місцевого самоврядування територіальної громади: автореф. дис. к. держ. упр. / Є. В. Сергієнко; НАДУ при Президентові України. – К., 2012. – 20 с.

296. Сергієнко Є. В. Структура та класифікація механізмів взаємодії суб'єктів місцевого самоврядування / Є. В. Сергієнко // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: «Управління». – 2012. – Вип. 2. – С. 278–290.

297. Сергієнко Є. Формування методики оцінки ефективності взаємодії міського голови та міської ради / Є. Сергієнко // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 203–217.

298. Сидор М. Я. Взаємодія органів місцевого управління та самоврядування: поняття та характерні риси / М. Я. Сидор // Університетські наукові записки. – 2014. – № 4. – С. 155–162.

299. Сидор М. Я. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування / М. Я. Сидор // Митна справа. – 2015. – № 1(2.1). – С. 138–145.

300. Сидор М. Я. Юридична конструкція «питання місцевого значення» як критерій розмежування повноважень місцевих органів публічної влади / М. Я. Сидор // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – №6. – С. 228–229.

301. Сисоєва В. Г. Синергетична парадигма взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування / В. Г. Сисоєва // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 36. – С. 265–274.

302. Скакун О.Ф. Історичні традиції місцевого самоврядування в Україні: вимоги часу // Проблеми реформування місцевого самоврядування України в контексті наближення до європейських

стандартів: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовтня 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х., 2009. – С. 90–93.

303. Сморгунов Л. В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «Governance» / Л. В. Сморгунов // Полис (Политические исследования). – 2003. – № 4. – С. 50–58.

304. Солових В. П. Політико-управлінські відносини: методологія та практика: монографія / В. П. Солових. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 164 с.

305. Соркін Б. В. Відносини в системі державного управління як предмет правового регулювання / Б. В. Соркін // Наукові праці МАУП. – 2014. – Вип. 1. – С. 111–114.

306. Стратегія державної політики щодо наркотиків на період до 2020 року // Розпорядження Кабінету Міністрів України № 735-р від 28 серпня 2013 р.: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/735-2013-%D1%80> – Заголовок з екрану (99)

307. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області до 2020 року (актуалізована) / Офіційний веб-портал Одеської обласної державної адміністрації. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oda.odessa.gov.ua/strategya-ekonomchnogo-ta-socalnogo-rozvitku-odesko-oblast-do-2020-roku> – Заголовок з екрана. (83)

308. Студенніков І., Ткаченко В. Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування / І. Студенніков, В. Ткаченко // Інтернет-холдинг Олега Соскіна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea.php?pokazold=20050912&n=9-10&y=2005> – Заголовок з екрана. (без номера)

309. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 1. – С. 5–14.

310. Теодорович Д. Моделі місцевого самоврядування: вітчизняний та польський досвід / Д. Теодорович // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / голов. ред. С. М. Серьогін. – Дніпропетровськ, 2013. – Вип. 3 (18). – С. 276–284.

311. Тилли Ч. Демократія / Ч. Тилли. – М. : ИНОП, 2007. – 264 с.

312. Тісногуз В. В. Питання місцевого значення та їх юридичне закріплення / В. В. Тісногуз // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – №4. – С. 213–217.

313. Токарчук О. Взаємодія органів виконавчої влади та місцевого самоврядування – основа демократичного врядування / О. Токарчук // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2013. – Вип. 13. – С. 301–312.

314. Толкованов В. В. Удосконалення взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важлива передумова розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». – К. : Атіка, 2003. – С. 158–166.

315. Толпиго О. Ф. Участь громадськості в процесі формування та реалізації державної закупівельної політики України в умовах розбудови демократичного врядування / О. Ф. Толпиго // Аналітика і влада: журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / НАДУ при Президентові України. – К., 2013. – № 8. – С. 263–275.

316. Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис к. ю. н. / Ю. З. Торохтій; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2005. – 210 с.

317. Троян А. В. До питання про зміст категорії «взаємодія між Верховною Радою України та представницькими органами місцевого самоврядування» / А. В. Троян // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 25. – С. 340–346.

318. Тужик В. В. Співвідношення функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування (теоретико-правовий погляд) / В. В. Тужик // Вісник Донецького національного університету. – 2010. – №1. – Серія В: «Економіка і право». – С. 344–346.

319. Турусин С. В. Централизиация децентрализиация: управленческий аспект / С. В. Турусин // Основы ЭУП. – № 1 (7). – 2013. – С.27–29. (14)

320. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15> – Заголовок з екрана.

321. Уильям Эдвар Д. А. История Украины. Южнорусские земли от первых киевских князей до Иосифа Сталина; перевод. с англ.: Е. В. Ламанова / Дэвид Аллен Уильям Эдвар. – Москва: Центрполиграф, 2016. – 530 с.

322. Уткін Є. А. (121) Світові тенденції у сфері державного управління та їх адаптація до умов України / Є.А. Уткін. – [Електронний ресурс]. – Точка доступу: http://tsdazu.gov.ua/files/PUBLICATION/Utkin_gospod.pdf – Заголовок з екрана.

323. Федорів Р. М. Галицько-Волинський літопис / Р. М. Федорів. – Львів: Червона Калина, 1994. – 255 с. – (Історична бібліотека). (31)

324. Федчун Н. Конфлікти у сфері управлінської діяльності між органами державного управління та місцевого самоврядування / Н. Федчун // Збірник наукових праць НАДУ. – К., 2003. – Вип. 2. – С. 452–460.

325. Фетеску І. Шляхи підвищення ефективності державного управління: європейський вимір / Фетеску І. // Актуальні проблеми реалізації плану дій Україна – ЄС: зб. ст. за підсумками наук.-практ. конф. каф. європ. інтегр. ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 9 лютого 2007 р. / за ред. В. М. Кривцової, Д. В. Ягунова. – О., 2007. – С. 83–88.

326. Фільштейн Л. М. Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади / Л. М. Фільштейн // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2013. – Вип. 24. – С. 356–360.

327. Фуртатов В. С. Удосконалення механізму взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення / В. С. Фуртатов // Наукові праці [Чорноморського державного університету ім. Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія: «Державне управління». – 2010. – Т. 130. – Вип. 117. – С. 66–70.

328. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія / А. В. Халецький. – [Електронний ресурс]. – Точка доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=547> – Заголовок з екрана.

329. Хачатурян Х. В. Реформування державного управління в контексті концептуальних управлінських інновацій / Х. В. Хачатурян // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання. – 2006. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-iournals/DeVu/2006-1/doc/1/08.pdf> – Заголовок з екрана.

330. Хрестоматія з історії Української РСР: з найдавніших часів до кінця 50-х рр. XIX ст.: посібник для вчителів / за ред. І.О. Гуржія. – К.: «Радянська школа», 1959. – 340 с.

331. Худоба О.В. Координаційний механізм системи охорони здоров'я як складова державного управління / О. В. Худоба // Державне будівництво. – 2010. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2010_2_18.pdf– Заголовок з екрана.

332. Центрально-Восточная Европа во второй половине XX века: В 3 т. – М.: Наука, 2002. – Т. 3. Трансформации 90-х годов, Ч. 1. – С. 81.

333. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: навч. посіб. / О. А. Цуруль. – К.: КНЕУ, 2002. – 142 с.

334. Черкасс О. Г. Взаємодія Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування: сутність та визначення поняття / О. Г. Черкасс // Ефективність державного управління: збірник наукових праць. – Л.: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 31. – С. 123-126.

335. Черкасс О. Г. Законодавча регламентація взаємодії Верховної Ради України з органами місцевого самоврядування / О. Г. Черкасс // Теорія та практика державного управління: збірник наукових праць. – Вип. 2 (37). – Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2012. – С. 354–362.

336. Черног С. С. Правове регулювання делегування повноважень місцевих рад місцевим державним адміністраціям / С. С. Черног // Теорія і практика державного управління: Збірник наукових праць. – 2007. – Вип. 2(11). – С. 45–49.

337. Чикилєв М. А. Парламентаризм Речи Посполитой // Белорусская государственность и развитие национальной правовой системы: от Статута 1588 года до современной Конституции: материалы Республиканской науч.-практ. конференции, Минск, 11-12 марта 2008 г. – Минск, 2008. – С.82–84.

338. Чихладзе Л. Т. Особенности генезиса местного самоуправления и местного управления в России. часть 1 /

Л. Т. Чихладзе, Н. Н. Соколов. // Всероссийский научно-практический журнал: Юстиция. – 2015. – №2. – С. 1–9.

339. Шабатько К. В. Особливості розмежування повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування / К. В. Шабатько // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2012. – № 3. – С. 269–275.

340. Шабульдо Ф.М. Земли Юго-Западной Руси в составе Великого Княжества Литовского/ Ф.М. Шабульдо. – К.: Наук. думка, 1987. – 183 с.

341. Шварценберг Р.-Ж. (127) Политическая социология / Р.-Ж. Шварценберг. – М., 1992. – Ч. 1. – 121 с.

342. Шевчук Б. Європейські стандарти державного управління та формування принципів організації виконавчої влади в організованому українському націоналізмі 20-30-х років / Б. Шевчук // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: міжнар. наук.-практ. конф., 20 січня 2006 р./ за наук. ред. Я. Й. Малика: У 2 ч. – Л., 2006. – Ч. 2. – С. 155–158.

343. Шемшученко Ю. С. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. Ф. Андрійко, О. П. Анісімов, Н. О. Армаш, А. В. Береза, М. А. Бояринцева, Ж. В. Завальна, М. М. Іжа; ред.: І. В. Люлька; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Юрид. думка, 2010. – 495 с.

344. Шрьодер Петер. Нове публічне адміністрування або як досягнути ефективного урядування: матеріали до семінару / П. Шрьодер. – К., 2008. – 57 с.

345. Шульженко Г. Д. Форми та методи участі громадян у прийнятті управлінських рішень: світовий та вітчизняний досвід / Г. Д. Шульженко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 5 квітня 2013 р. / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева: У 2 ч.– Львів, 2013. – Ч. 1. – С. 240–244.

346. Шумляєва І. Д. Взаємодія територіальної громади та органів місцевого самоврядування: теоретико-прикладний аспект / І. Д. Шумляєва // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2012. – №1. – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу:http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sdup/2012_1/17%2
– Заголовок з екрана.

347. Щербина С. А. Історія розвитку місцевого самоврядування в Україні / С. А. Щербина // Теорія та практика державного управління: матеріали наук.-практ. конф., 24 вересня 2003 р. – Харків, 2004. – Вип. 5. – С. 154–156.

348. Bingham Blomgren L., Nabatchi T., O’Leary R. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government / Bingham (134) Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, Rosemary O’Leary // Public Administration Review. – № 65 (5). – 2005. – P. 547–58.

349. Bourgault J., Lapierre R. Horizontality and Public Management: Final Report to the Canadian Centre for Management Development, the Leadership Network, the Federal Regional Council – Quebec and the École nationale d’administration publique. Retrieved April, 2009. – Mode of access: http://www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/P96_e.pdf

350. Buschor Ernst; Dumont du Voitel, Roland [Hrsg.]: (1996) New public management: internationale Errfahrungen und Beitrage, Heidelberg: Verl.Ddv.

351. Chris A., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice / Ansell Chris, Alison Gash // Journal of Public Administration Research and Theory № 18(4). – 2007. – P. 543–71.

352. Cooper T. L. Citizenship and Professionalism in Public Administration / Terry L. Cooper // Democracy, Bureaucracy, and Administration. – Edited by Camilla Stivers. – Boulder, CO: Westview Press, 2001. – P. 266–279.

353. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. and Tinkler J. Digital era governance: IT corporations, the state and e-government., Oxford University Press, Oxford, – 2006 – 301pp.

354. Dunleavy P. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. J Public Adm Res Theory (July 2006) 16 (3): – p. 467-494. Published by Oxford University Press. – Точка доступу: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/16/3/467>

355. Fitzpatrick T. Horizontal Management: Trends in Governance and Accountability. – Canadian Centre for Management Development. Action Research Roundtable on the Management of

Horizontal Issues. Retrieved April, 2009. – Mode of access: www.cspsefpc.gc.ca/pbp/pub/pdfs/W2_e.pdf

356. Fung A. Varieties of Participation in Complex Governance / Fung, Archon // Public Administration Review. – № 66. – 2006. – P. 66–75.

357. Homer-Dixon T. The Great Transformation – Climate change as cultural change / Homer-Dixon T. – 2009. – Mode of access: <http://www.homerdixon.com/2009/06/08/speech-to-a-conference-on-the-great->

358. Hood C. A. Public Management for all Seasons? – Public Administration. – 1/1991. – p. 3–19.

359. Hopkins M., Couture C., Moore E. Moving from the Heroic to the Everyday: Lessons Learned from Leading Horizontal Projects. / Hopkins, M., Couture, C. & Moore, E. – April, 2009. – Mode of access: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/SC94-81-2001E.pdf>

360. Iordanes: Getica. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.libros.am/book/read/id/135763/slug/getika-1> – Заголовков з екрана. (19)

361. Kettl D. The Global Public Management Revolution (2nd edn), Washington, DC, The Brookings Institution. – 2005 – 427 pp.

362. Kooiman J. Governing as Governance / Jan Kooiman. – Sage publications, 2003. – 178 p.

363. Networked Governance. – Mode of access: <https://www.iisd.org/networks/gov/>

364. Osborne D, Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the Public Sector, Reading, Mass., Adison Wesley. – 1992. – 427 pp.

365. Phillips S. The Intersection of Governance and Citizenship in Canada: Not Quite the Third Way. IRPP Policy Matters. – Montreal: Institute for Research on Public Policy, August 2009. – Mode of access: <http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol7no4.pdf>

366. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State (3rd edn), United States, Oxford University Press Inc., New York. – 2011. – 367 pp.

367. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy /

REC 240 (2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511>

368. Rec 19 on the implementation of the principle of subsidiarity <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=536827&SecMode=1&DocId=528600&Usage=2>

369. Roe M. Discussion Paper No. 488 08/2004 / Mark J. Roe. – Harvard Law School Cambridge, MA 02138 – Harvard John center for law, economics, and business the institutions of corporate governance. – Mode of access: http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center

370. Torfing J., Peters G., Pierre J., Sørensen E. Horizontal, vertical, and diagonal governance / Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, Eva Sørensen – Mode of access: <http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001/acprof-9780199596751-chapter-6>

371. Canadian Radio-Telecommunications Commission [Электронный ресурс] // CRTC. – Режим доступа: <http://www.crtc.gc.ca/eng/about.htm>. Назва з екрану.

372. Electronic Freedom of Information Act Amendments, EFOIA – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.justice.gov/oip/electronic-freedom-information-act-amendments-1996>

373. «France-Actors», 18 January 2008; ePractice Communities. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.epractice.eu/document/3348>

374. France Pilots Internet Voting for Professional Elections. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.tbs-sct.gc.ca/pki-icp/pki-inpractice/efforts/2004/11/scan-analyse_e.rtf

375. Transparency Principle as an Evolving Principle of EU Law – Vasiliki Karageorgou – 2012. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.right2info.org/resources/publications/eu-karageorgou-vasiliki-transparency-principle-as-an-evolving-principle-of-eu-> . Назва з екрану.

ДОДАТКИ

Федеральний устрій Росії

№	Суб'єкт федерації	Площа (км ²)	Населення	Адміністративний центр	Склад
Республіки					
1	Адігея	7 792	442 451	Майкоп	7 районів і 2 міста
2	Алтай	92 903	208 425	Горно-Алтайськ	10 районів і 1 місто
3	Башкортостан	142 947	4 064 245	Уфа	54 райони і 21 місто
4	Бурятія	351 334	971 391	Улан-Уде	21 район і 2 міста
5	Дагестан	50 270	2 930 449	Махачкала	41 район і 10 міст
6	Інгушетія	3 628	430 495	Магас	4 райони і 4 міста
7	Кабардино-Балкарська Республіка	12 470	859 063	Нальчик	10 районів і 3 міста
8	Калмикія	74 731	286 689	Еліста	13 районів і 1 місто
9	Карачаєво-Черкеська Республіка	14 277	474 675	Черкеськ	10 районів і 2 міста
10	Республіка Карелія	180 520	639 681	Петрозаводськ	16 районів і 13 міст
11	Республіка Комі	415 900	889 837	Сиктивкар	12 районів і 8 міст
12	Марій Ел	23 375	692 435	Йошкар-Ола	14 районів і 4 міста
13	Мордовія	26 128	825 454	Саранськ	22 райони і 7 міста
14	Північна Осетія – Аланія	7 987	709 032	Владикавказ	8 районів і 1 місто
15	Татарстан	67 847	3 803 189	Казань	43 райони і 14 міст
16	Тива (Тува)	168 604	309 347	Кизил	17 районів і 2 міста
17	Удмуртія	42 061	1 518 091	Іжевськ	25 районів і 5 міст
18	Хакасія	61 569	532 135	Абакан	8 районів і 5 міст
19	Чеченська Республіка	16 000	1 302 165	Грозний	17 районів і 5 міст

20	Чувашська Республіка	18 343	1 247 012	Чебоксари	21 район і 9 міст
21	Саха (Якутія)	3 083 523	955 859	Якутськ	33 райони і 5 міст
Края					
1	Алтайський край	167 996	2 407 230	Барнаул	60 районів і 11 міст
2	Забайкальський край	431 892	1 099 396	Чита	31 район і 5 міст
3	Камчатський край	464 275	320 156	Петропавловськ-Камчатський	11 районів і 2 міста
4	Краснодарський край	75 485	5 284 464	Краснодар	38 районів і 15 міст
5	Красноярський край	2 366 797	2 829 125	Красноярськ	54 районів і 19 міст
6	Пермський край	160 236	2 631 073	Перм	33 райони і 14 міст
7	Приморський край	164 673	1 950 483	Владивосток	22 районів і 12 міст
8	Ставропольський край	66 500	2 787 030	Ставрополь	26 районів і 10 міст
9	Хабаровський край	787 633	1 342 475	Хабаровськ	17 районів і 6 міст
Області					
1	Амурська	363 700	821 573	Благовещенськ	20 районів і 7 міст
2	Архангельська	587 400	1 213 533	Архангельськ	20 районів і 8 міст
3	Астраханська	44 100	1 014 972	Астрахань	11 районів і 3 міста
4	Белгородська	27 100	1 536 073	Белгород	21 район і 6 міст
5	Брянська	34 900	1 264 416	Брянськ	27 районів і 5 міст
6	Владимирська	29 000	1 431 932	Владимир	16 районів і 10 міст
7	Волгоградська	113 900	2 594 825	Волгоград	33 райони і 6 міст
8	Вологодська	145 700	1 198 546	Вологда	26 районів і 4 міста
9	Воронезька	52 400	2 331 506	Воронеж	32 райони і 7 міст
10	Івановська	21 800	1 054 040	Іваново	21 район і 6 міст

11	Іркутська	767 900	2 424 355	Іркутськ	33 райони і 14 міст
12	Калінінградська	15 100	946 796	Калінінград	13 районів і 6 міст
13	Калужька	29 900	1 008 229	Калуга	24 райони і 4 міста
14	Кемеровська	95 500	2 750 829	Кемерово	19 районів і 18 міст
15	Кіровська	120 800	1 327 915	Кіров	39 районів і 5 міст
16	Костромська	60 100	661 764	Кострома	24 райони і 8 міст
17	Курганська	71 000	896 264	Курган	24 райони і 9 міст
18	Курська	29 800	1 121 563	Курськ	28 районів і 5 міст
19	Ленінградська	84 000	1 733 907	Санкт- Петербург	17 районів і 20 міст
20	Липецька	24 100	1 165 916	Липецьк	18 районів і 2 міста
21	Магаданська	461 400	154 485	Магадан	8 районів і 2 місто
22	Московська	46 000	7 198 686	Москва	38 районів і 56 міст
23	Мурманська	144 900	787 948	Мурманськ	5 районів і 13 міст
24	Нижегородська	76 900	3 296 947	Нижній Новгород	48 районів і 12 міст
25	Новгородська	55 300	629 748	Великий Новгород	21 район і 3 міста
26	Новосибірська	178 200	2 686 863	Новосибірськ	30 районів і 7 міст
27	Омська	139 700	1 974 820	Омськ	32 районів і 6 міст
28	Оренбурзька	124 000	2 023 665	Оренбург	35 районів і 12 міст
29	Орловська	24 700	781 281	Орел	24 райони і 3 міста
30	Пензенська	43 200	1 376 538	Пенза	28 районів і 5 міст
31	Псковська	55 300	666 924	Псков	24 райони і 2 міста
32	Ростовська	100 800	4 260 643	Ростов-на- Дону	43 райони і 16 міст
33	Рязанська	39 600	1 148 457	Рязань	25 районів і 4 міста

34	Самарська	53 600	3 214 065	Самара	27 районів і 10 міст
35	Саратовська	100 200	2 508 754	Саратов	38 районів і 13 міст
36	Сахалінська	87 100	495 402	Южно- Сахалінськ	17 районів і 9 міст
37	Свердловська	194 800	4 307 594	Єкатеринбург	30 районів і 34 міста
38	Смоленська	49 800	980 482	Смоленськ	25 районів і 2 міста
39	Тамбовська	34 300	1 082 545	Тамбов	23 районів і 7 міст
40	Тверська	84 100	1 342 200	Твер	36 районів і 12 міст
41	Томська	316 900	1 057 748	Томськ	16 районів і 6 міст
42	Тульська	25 700	1 544 545	Тула	23 районів і 9 міст
43	Тюменська	1 435 200	3 459 438	Тюмень	38 районів і 26 міст
44	Ульяновська	37 300	1 282 094	Ульяновськ	21 район і 6 міст
45	Челябінська	87 900	3 480 142	Челябінськ	24 райони і 23 міста
46	Ярославська	36 400	1 271 030	Ярославль	17 районів і 6 міст
Автономні округа					
1	Ненецький	176 700	42 437	Нар'ян-Мар	1 район 1 місто
2	Ханти-Мансійський	523 100	1 561 238	Ханти- Мансійськ	9 районів і 14 міст
3	Чукотський	737 700	50 988	Анадир	8 районів і 1 місто
4	Ямало-Ненецький	750 300	536 558	Салехард	7 районів і 7 міст
Автономна область					
1	Єврейська	36 000	174 412	Біробіджан	5 районів і 1 місто
Міста федерального значення					
1	Москва	2 511	11 612 943	Москва	12 округів
2	Санкт-Петербург	1 439	4 953 219	Санкт- Петербург	18 районів
	Разом	17 07 5 400	143 05 6 383	Москва	

**Взаємовідносини територіальної громади з іншими суб'єктами
місцевого самоврядування**

Відносини територіальної громади з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
<p>Обрання сільської, селищної, міської ради</p> <p>Ініціювання розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.</p> <p>Місцева ініціатива підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.</p> <p>Рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад.</p> <p>Внесення електронної петиції, що набрала необхідну кількість підписів.</p> <p>Внесення пропозиції щодо питань на розгляд ради загальними зборами громадян.</p> <p>Дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму.</p> <p>Проведення зустрічей з депутатами відповідної ради через громадські слухання та внесення відповідних пропозицій</p> <p>Внесення ініціативи про створення органу самоорганізації зборами громадян.</p> <p>Звернення зборів (конференції) жителів за місцем проживання до відповідної ради про виключення делегованих повноважень органу самоорганізації населення, якщо вони не забезпечені фінансами і майном.</p>	<p>Сільська, селищна, міська ради</p>
<p>Обрання сільського, селищного, міського голови</p> <p>Дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови за рішенням місцевого референдуму.</p> <p>Відкликання сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою.</p> <p>Проведення зустрічей з сільськими, селищними, міськими головами через громадські слухання та внесення відповідних пропозицій.</p>	<p>Сільський, селищний, міський голова</p>

Проведення зустрічей з посадовими особами виконавчих органів сільської, селищної, міської ради через громадські слухання та внесення відповідних пропозицій	Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради
Обрання районної та обласної ради.	Обласні та районні ради
Обрання членів органів самоорганізації населення Прийняття рішень про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення зборами громадян, що утворили даний орган.	Органи самоорганізації населення
Обрання старост	Старости
Ініціювання співробітництва у порядку місцевої ініціативи. Громадське обговорення підготовленого проекту договору про співробітництво. Територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби.	Органи місцевого самоврядування інших громад

Взаємовідносини сільського, селищного, міського голови з іншими суб'єктами місцевого самоврядування

Відносини сільського, селищного, міського голови з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
<p>Періодично, але не менш як два рази на рік, інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітування перед територіальними громадами про свою діяльність.</p> <p>Скликання загальних зборів громадян за місцем проживання.</p> <p>Представлення територіальної громади у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.</p> <p>Ведення особистого прийому громадян.</p> <p>Звітування не рідше одного разу на рік про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами.</p> <p>Укладання від імені територіальної громади договорів відповідно до законодавства.</p>	Громада
<p>Внесення пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів</p> <p>Врахування голосу сільського, селищного, міського голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради при встановленні результатів голосування складом сільської, селищної, міської ради.</p> <p>Звітування сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.</p> <p>На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.</p> <p>Організація роботи відповідної ради.</p> <p>Внесення на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради.</p> <p>Внесення на розгляд ради пропозиції про кількісний і</p>	Сільська, селищна, міська ради

персональний склад виконавчого комітету відповідної ради.

Внесення на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів.

Подання до сільській, селищній, міській раді щодо утворення інших виконавчих органів ради.

Підписання рішення ради.

Здійснення керівництва апаратом ради.

Скликання сесії ради, вносення пропозиції та формування порядку денного сесій ради і головування на пленарних засіданнях ради.

Внесення на розгляд ради пропозиції про утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;

Внесення на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги.

Представлення ради у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

Укладання від імені ради договорів відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подання їх на затвердження відповідної ради;

Щорічне звітування сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради.

На вимогу не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Скликання сесій ради.

Відкриття і ведення сесій ради.

Підписання протоколів сесій сільської, селищної, міської ради та прийнятих нею рішень.

Внесення пропозицій щодо питань денного на розгляд ради.

Внесення пропозицій щодо обрання секретаря ради.

Внесення пропозицій щодо затвердження персонального складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради.

Зупинення рішення сільської, селищної, міської ради у

<p>п'ятиденний строк з моменту його прийняття і внесення на повторний розгляд відповідної ради із обґрунтуванням зауважень.</p> <p>Внесення на розгляд відповідної ради рішення виконавчого комітету, яке було зупинено головою.</p> <p>Порушення питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму.</p> <p>Внесення на затвердження на посаді заступників міського, селищного, сільського голови.</p>	
<p>Укладання від імені виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства.</p> <p>Очолення виконавчого комітету відповідної сільської, селищної, міської ради, головування на його засіданнях.</p> <p>Організація роботи відповідної ради та її виконавчого комітету.</p> <p>Підписання рішень виконавчого комітету.</p> <p>Здійснення керівництва апаратом виконавчого комітету.</p> <p>Призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради.</p> <p>Представлення виконавчого комітету у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування.</p> <p>Входження до складу виконавчого комітету.</p> <p>Скликання засідань виконавчого комітету.</p> <p>Зупинення рішень виконавчого комітету.</p>	<p>Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради</p>
<p>Внесення пропозицій на розгляд обласної, районної ради.</p>	<p>Обласні та районні ради</p>
<p>Ініціювання співробітництва</p> <p>Надсилання пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади – потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечення утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.</p> <p>Підписання договору про співробітництво</p>	<p>Органи місцевого самоврядування інших громад</p>

**Взаємовідносини обласної (районної) ради з іншими суб'єктами
місцевого самоврядування**

Відносини районної та обласних рад з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
<p>Розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення.</p> <p>Розподіл між територіальними громадами коштів Державного бюджету або коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм.</p> <p>Періодично, але не менш як два рази на рік, інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітування перед територіальними громадами про свою діяльність.</p>	Громада

**Взаємовідносини органів самоорганізації населення
з іншими суб'єктами місцевого самоврядування**

Відносини виконавчих органів сільської, селищної, міської ради з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
<p>Сприяння додержанню рішень прийнятих на місцевих референдумах</p> <p>Організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо.</p> <p>Організація на добровільних засадах участі населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві і ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням встановленого законодавством порядку проведення таких робіт.</p> <p>Звітування на зборах (конференції) жителів за місцем проживання не рідше одного разу на рік про діяльність органу самоорганізації населення.</p>	Громада
<p>Представлення інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді</p> <p>Сприяння додержанню рішень місцевих рад</p> <p>Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.</p>	Сільська, селищна, міська ради
Сприяння додержанню розпоряджень сільського, селищного, міського голови	Сільський, селищний, міський голова
<p>Представлення інтересів жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у виконавчих органах відповідної місцевої ради</p> <p>Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях виконавчих органів відповідних рад, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу.</p>	Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради

Взаємовідносини старост з іншими суб'єктами місцевого самоврядування

Відносини старост з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
Сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування.	Громада
Представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. Вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради. Входження до складу виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.	Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради

Взаємовідносини сільської, селищної, міської ради з іншими суб'єктами місцевого самоврядування

Відносини сільської, селищної, міської ради з іншими суб'єктами місцевого самоврядування	Суб'єкти місцевого самоврядування
Визначення порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд ради Здійснення від імені та в інтересах територіальних громад права суб'єкта комунальної власності. Періодично, але не менш як два рази на рік, інформування населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітування перед територіальними громадами про свою діяльність.	Громада
Заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради. Прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові. Прийняття рішення щодо дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради.	Сільський, селищний, міський голова
Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, Утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу. Внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск. Затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання. Утворення інших виконавчих органів ради. Скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень. Визначення меж управління комунальним майном	Виконавчі органи сільської, селищної, міської ради

<p>виконавчими органами сільської, селищної, міської ради.</p> <p>Утворення у складі виконавчого комітету ради органу з питань містобудування та архітектури.</p> <p>Прийняття рішення про розмежування повноважень між виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою.</p> <p>Затвердження положень про відділи, управління та інші виконавчі органи ради.</p> <p>Скасування рішень виконавчого комітету ради з питань, віднесених до власної компетенції виконавчих органів ради.</p> <p>Встановлення чисельності працівників органів місцевого самоврядування у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України.</p> <p>Затвердження на посаді заступників міського, селищного, сільського голови.</p>	
<p>Внесення пропозицій до районної, обласної ради щодо затвердження символіки району, області.</p> <p>Узгодження порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;</p> <p>Внесення доручення обласним, районним радам щодо питань про продаж, передачу в оренду, концесію або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку.</p> <p>Внесення пропозицій щодо прийняття рішення про проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів територіальних громад.</p> <p>Внесення до обласної ради пропозицій, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон.</p> <p>Внесення інших пропозицій на розгляд обласної, районної ради.</p>	<p>Обласні та районні ради</p>
<p>Визначення обсягу і меж повноважень за узгодженням з районними у містах радами, які здійснюють районні у містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах.</p>	<p>Районні у містах ради</p>

<p>Передача органу самоорганізації населення відповідних коштів, а також матеріально-технічних та інші ресурсів, необхідних для реалізації його власних повноважень.</p> <p>Здійснення контролю за виконанням власних повноважень органів самоорганізації населення (рада).</p> <p>Наділяти органу самоорганізації населення частиною своїх повноважень з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.</p> <p>Здійснення контролю за виконанням делегованих повноважень органів самоорганізації населення.</p> <p>Прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення.</p> <p>Зупинення рішення органу самоорганізації населення, що не відповідають чинному законодавству з одночасним зверненням до суду про скасування такого рішення.</p> <p>Здійснення контролю за фінансовою діяльністю органу самоорганізації населення</p>	<p>Органи самоорганізації населення</p>
<p>Затвердження положення про старосту радою об'єднаної територіальної громади.</p>	<p>Старости</p>
<p>Створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб).</p> <p>Прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням співробітництва територіальних громад.</p> <p>Заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста.</p> <p>Прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення.</p> <p>Схвалення договору про співробітництво.</p> <p>Делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.</p>	<p>Органи місцевого самоврядування інших громад</p>

<p>Прийняття рішення про спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності</p> <p>Утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління.</p> <p>Утворення суб'єктами співробітництва спільних підприємств, установ, організацій.</p> <p>Прийняття рішення про припинення співробітництва та письмово звертається до інших суб'єктів співробітництва з пропозицією проведення переговорів про припинення співробітництва.</p>	
--	--

ПЕРЕЛІК НАУКОВИХ, НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИХ ПРАЦЬ, ВИДАНИХ АВТОРАМИ МОНОГРАФІЇ ЗА ТЕМОЮ ДОСЛІДЖЕННЯ

Навчально-методичні праці

1. Державно-приватне партнерство: Навчальний посібник/ кол. авт. (Н.В. Піроженко, О.Ф.Толпиго); за наук. ред. Н.В. Піроженко.– К.: Навчально-методичний центр «Консорціум із удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2016.– 408 с.

2. Загальні засади добровільного об'єднання територіальних громад : навч.-метод. посіб. / Авт. кол. Ю. Б. Молодожен, О. В. Голинська, О. В. Гуненкова, О. Л. Ковінчук. – Одеса, 2016. – 108 с.

3. Концептуальні засади розвитку публічного управління та адміністрування : Програма, тематичні плани і методичні вказівки: денна, вечірня та заочна форми навчання: Навчально-методичний комплекс модуля «Концептуальні засади розвитку публічного управління та адміністрування» [Укладач: Л. Л. Приходченко]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – 54 с.

4. Організація фінансової діяльності органів самоорганізації населення. Методичні рекомендації / Крупник А.С., Кіщенко В.В., Трепалюк А.С. За заг. ред. Крупника А.С. – Одеса, 2015. – 88 с.

5. Публічне управління. Багаторівневе управління : Програма, тематичні плани і методичні вказівки: денна, вечірня та заочна форми навчання: Навчально-методичний комплекс модуля «Публічне управління. Багаторівневе управління» [Укладач: Л. Л. Приходченко]. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – 44 с.

6. Стратегічне планування в системі публічної влади: навч.-метод. посіб. / Приходченко Л.Л., Піроженко Н., Попов С.А., Чебан О.І. / за заг. ред Л.Л. Приходченко. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – 208 с.

Монографії:

1. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт. (Саханенко С.Є., Давтян С.Г. – розділ 11); за заг. ред. Р. М. Плюща. – К.: Рідна мова, 2016. – 744 с.

2. Місцева влада в країнах пострадянського простору: Колективна монографія / Кол. авт. (Саханенко С.Є., частина 5) ; за заг. ред. професора П. В. Ворони. – К.: Пафом, 2016. – 642 с.

3. Віліжінський В.М., Попов М.П. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – 182 с.

Статті у наукових фахових виданнях

1. Ковинчук О. Некоторые классификации кластеров / О.Ковинчук // Направления социально-экономического развития региональной экономики : материалы международного научно-практического «круглого стола» (Калужский филиал Финуниверситета, 24 марта 2015 г.) / под ред. А.А. Мигел, Е.А. Александрова. – Калуга : ИД «Эйдос», 2015. – 196 с. – С. 63–71.

2. Ковінчук О. Л. Принципи формування та функціонування кластерних утворень [Текст] / О. Л. Ковінчук // Молодий вчений. — 2016. — №4. – С. 644–648.

3. Крупник А.С., Калашнікова О.Є.. Громадська оцінка ефективності роботи телефонних «гарячих ліній» органів виконавчої влади // Актуальні проблеми державного управління: Зб.наук.праць. Спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України/ [за заг. ред. М.М.Іжа]. Вип. №3 (63). – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015.– С. 154–162.

4. Крупник, А. Проблеми проведення реформування місцевого самоврядування та розвитку місцевої демократії в умовах нової системи державного управління / О. Калашнікова, А. Крупник. – 2016. – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.irf.ua/knowledgebase/publications/problemi_provedennya_reformuvannya_mistsevogo_samovryaduvannya_ta_rozvitku_mistsevoi_demokratii/

5. Лесик О.В. Архетипи та їх роль у розвитку вітчизняної моделі державного управління/ О.В. Лесик //Архетипіка і державне управління: виклики та ризики суспільної трансформації [Текст] : зб. наук. пр. переможців і кращих авторів Четвертого міжнар. конкурсу молодих учених ; 28 трав. 2016 р., Київ, Україна / за наук. ред. Е. А. Афоніна, Г. А. Рябцева. – Київ ; Тбілісі : Псіхея, 2016. – с. 39–49.

6. Мануилова Е.В. Принципы децентрализации публичной власти: опыт для Украины // Международное научное издание

«Современные фундаментальные и прикладные исследования» / International scientific periodical «Modern fundamental and applied researches». – 2015. – №2(17). – С. 18–20. (05 арк.). (Російська Федерація) Входить в систему Російського індексу наукового цитування РІНЦ.

7. Мануилова Е.В. Проблемы децентрализации Украины глазами украинской общественности// Zbiór raportów naukowych. „Państwo i Prawo Współczesna nauka.Nowy wygląd.. „ (30.01.2015 – 31.01.2015) – Warszawa: Wydawca: Sp. z o.o. «Diamond trading tour», 2015. – str. 49–51. (Сборник научных докладов. Государство и право современная наука. Новый взгляд Вроцлав 30.01.2015 -31.01.2015)) (0,5 др. арк.) (Польша). Збірник включено до російської бази наукового цитування РІНЦ.

8. Мануілова К. В. Децентралізація публічної влади в Данії: досвід для України.// Інвестиції: практика та досвід. – № 15. – 2015 – С. 96–99. (05 арк.) (Журнал «Інвестиції: практика та досвід» займає 41 місце серед 100 найбільш цитованих у Google Scholar українських наукових фахових видань.)

9. Мануілова К. В. Інститут омбудсмена в децентралізованих країнах ЄС: досвід для України. // Аспекти публічного управління. – № 1-2 (27-28) січень-лютий 2016. –С. 42–50. (журнал індексується Google Scholar;BASE – Bielefeld Academic Search Engine;- Vsenauki.ru; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor – General Impact Factor).

10. Мануілова К.В. Засади децентралізації публічної влади на українських землях, що належали Речі Посполитій // Держава та регіони. Науково-виробничий журнал. Серія: Державне управління. – 2016. – № 2 – С.139–143.

11. Мануілова К.В. Омбудсмени у скандинавських країнах ЄС в умовах децентралізації публічної влади [Електронний ресурс] // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. наук. фах. вид. Херсонського національного технічного університету / голов. ред. проф. Лопушинський І.П. – 2016. – № 1 – Режим доступу: <http://www.irbis-gov.ua>.

12. Мануілова К.В. Особливості децентралізації публічної влади українських земель, що входили до складу Литви (XIII – на XVII ст.) // Аспекти публічного управління. № 4-5 (27–28) квітень- травень

2016. – С. 12 – 20. (журнал індексується Google Scholar;BASE – Bielefeld Academic Search Engine;- Vsenauki.ru; National Library of Ukraine Vernadsky; Universal Impact Factor – General Impact Factor).

13. Мануїлова К.В. Тенденції розвитку децентралізації публічної влади у світі // Держава та регіони. Науково-виробний журнал. Серія: Державне управління. – 2016. – № 1 – С.179–182.

14. Надолішній П.І. Концепція демократичного врядування: зміна парадигми у постановці проблем публічного управління (Революція гідності чи «так звана революція гідності»?) /Петро Іванович Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. нук. Пр. ОРІДУ : спецвипуск до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України / [голов. Ред. М. М. Іжа]. Вип. 3 (63). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 169–177.

15. Панченко Г.О., Матвієнко Л.В. Адміністративно-територіальний розвиток Миколаївщини: історія, реалії та перспективи // Теоретичні та прикладні питання державотворення : Електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – Вип. 14-2015. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuuv.gov.ua/cgi-in/irbis_nbuuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN

16. Панченко Г.О., Матвієнко Л.В. Діахронічні аспекти адміністративно-територіального становлення та розвитку Миколаївщини // Білорусь і сусіди: шляхи формування державності, міжнаціональні і міждержавні відносини. – Вип. 4.– Гомель: ГДУ ім. Ф. Скорини, 2016 р. – С. 143–148.

17. Піроженко Н.В., Митрофанов О.А. Оцінка забезпечення соціальних прав в Україні / О.А. Митрофанов// електронний збірник наукових праць «Публічне адміністрування». – 2015 р.

18. Приходченко Л.Л. Адаптація світових моделей публічного управління до вітчизняних реалій/ Л.Л. Приходченко, О.В. Лесик// Актуальні проблеми державного управління: зб. Наук. праць. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 2 – С. 118–123.

19. Приходченко Л.Л. Система публічного управління України: механізми горизонтальної взаємодії / Л.Приходченко // Державне управління: теорія та практика : електронне фахове видання. – 2016. – Вип.2

20. Саханенко С.Є. Альтернативи реформування територіального поділу // Держава та регіони. Серія : Державне

управління : наук.-вироб. журн. / Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя. – 2015. – №3. – С. 56–61

21. Саханенко С.Є. Методика та процедури дослідження адміністративно-територіального устрою // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. – Вип. 44 / [за заг. ред. проф. В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – 2015. – С. 255–265.

22. Саханенко С.Є. Розвиток територіального поділу України за часів незалежності: ретроспективний аналіз // Прикарпатський вісник НТШ: Пульс = Precarpathian bulletin of the Shevchenko scientific society: наук. журн. / Наук. т-во ім. Шевченка, Івано-Франків. осередок. – Івано-Франківськ: Плай. – 2015. – №2 – С. 41–45.

23. Саханенко, С. Організаційно-правові механізми подолання бюрократизму у системі місцевого самоврядування // Ефективність державного управління. – Львівський регіональний інститут державного управління при Президентові України. – 2016. – №3. – С. 86–92

24. Саханенко, С. Територіальна громада як юридична особа // Держава та регіони / Класичний приватний університет. – 2016. – №2. – с. 66-69.

25. Sakhanenko S. The prerequisites for consolidated local communities in Ukraine // Публічне урядування. – 2016. – №4. – С. 151-157

Тези доповідей на науково-практичних конференціях:

1. Забезпечення діалогу влади та суспільства: теорія, практика та напрями удосконалення». Авт. колектив Іжа М.М., Попов С.А. та інші. – Одеса, 2016, Видавництво ОРІДУ НАДУ при Президентові України – 178 с.

2. Давтян С.Г. «Підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців у контексті Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки» / Матеріали Всеукраїнської науково – практичної конференції ОРІДУ НАДУ при Президентові України за міжнародною участю «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід», 28 жовтня 2016 р. – Одеса, стор. 293–295,

3. Давтян С.Г. Залучення громадськості до процесу прийняття рішень на місцевому рівні як чинник інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні»/ Матеріали VII Міжнародній науковій конференції аспірантів та докторантів із державного управління «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи», 27 травня 2016 року [Електронний ресурс]. – Одеса, стор. 251–255;

4. Ковінчук О.А. Принципи формування та функціонування кластерів / О.А. Ковінчук // Реформування публічного управління : теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29-30 жов. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 396 с., с. 134–135.

5. Крупник А.С. Розвиток громадянського суспільства – сучасна вимога реформування публічного управління та адміністрування // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 28 жовтня. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/blog/2016/11/03/15721/>

6. Лесик Е.В. Ключевые векторы реформирования отечественной модели государственного управления в свете евроинтеграционных процессов (системный подход) / Е. В. Лесик // «Украина – България – Европейски Сюз: съвременно състояние и перспективи». Сборник с доклади от международна научна конференция. Том 2. – Варна: Издателство «Наука и икономика», 2016. – С. 204–208.

7. Лесик О. В. Digital-Era Governance – новітня модель реформування державного управління/ О.В. Лесик // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс]: матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 22 трав. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – подано до друку.

8. Лесик О.В. Діалектика державності та не державності в історії становлення вітчизняної моделі державного управління / О.В. Лесик // Збірник статей та тез доповідей за матеріалами III Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Розвиток основних напрямів соціогуманітарних наук: проблеми та перспективи» (м. Дніпродзержинськ, 27 травня 2016 р.)

/ відп. За випуск, професор К. Ю. Богомаз. – Д.: ДДТУ, 2016. – С. 98–99

9. Лесик О.В. Інноваційна складова зарубіжного досвіду реформування публічного управління./ О.В. Лесик // Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали VII Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених / за заг. ред. С. О. Шевченка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 152–155.

10. Лесик О.В. Упорядкування в системі державного управління: ієрархія та гетерархія/ О.В. Лесик //Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 32–35

11. Лужецкая Н.А. Проблемы предприятий малого бизнеса на международных рынках / Н. Лужецкая // «Украина – България – Европейски Съюз: съвременно състояние и перспективи». Сборник с доклади от международна научна конференция. Том 2. – Варна: Издателство «Наука и икономика», 2016. – С. 209-212.

12. Лужецька Н. Діяльність державної служби з контролю за наркотиками: проблемні питання реорганізації «/ Матеріали VII Міжнародній науковій конференції аспірантів та докторантів із державного управління «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи», 27 травня 2016 року [Електронний ресурс], – Одеса, с 109–112

13. Мануїлова К.В. Європейські концепції місцевого самоврядування : досвід для України // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 22 трав. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 266–270. (0,3др. арк.).

14. Мануїлова К.В. Організаційно-правові традиції децентралізації публічної влади України у складі Речі Посполитої (XVI – XVIII ст.) //Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції, 20 квітня 2016 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2016. – С.112 – 114.

15. Мануїлова К.В. Передумови децентралізації в Україні // Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації:

цілі, механізми, інструменти : матеріали щоріч. наук.-прак. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. 29 трав. 2015 року. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 89–91. (0,3др. арк.).

16. Мануїлова К.В. Політичне значення децентралізації публічної влади // Публічне управління: стратегія реформ 2020 : 36. тез .XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2015. – С. 55–56. (0,3др. арк.).

17. Мануїлова К.В. Соціальна направленість політики децентралізації публічної влади. // Сучасні соціально-гуманітарні дискурси. Матеріал. V всеукр. наук. конфер. м. Дніпропетровськ, 21 березня 2015 р.) : у 5-х частинах. – Д.: ТОВ «Інновація», 2015. – ч.2. – С. 142–143. (0,3 др. арк.).

18. Мануїлова К.В. Українські місцеві сеймики у Великому Князівстві Литовському//Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 288–291.

19. Митрофанов О / Систематизація видів міжсекторного партнерства на місцевому рівні / [Електронний ресурс] : матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 22 трав. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 310 с.

20. Митрофанов О. Проблеми забезпечення соціальних прав громадян та шляхи їх подолання//Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С.117–121.

21.Митрофанов О. Систематизація видів між секторного партнерства на місцевому рівні / [Електронний ресурс] : матеріали VI Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів з державного управління, 22 трав. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – 310 с., с. 271–276.

22. Надолішній П.І. Принцип «Стратегія визначає структуру» і «Канони реконструкції соціальної організації» в контексті в контексті децентралізації /Петро Іванович Надолішній // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. за міжнар. участю,

присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29-30 жов. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 144–146.

23. Панченко Г.О. Категорія «взаємодія» як базис горизонтальних зв'язків в системі публічного управління // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю . 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 153-155.

24. Панченко Г.О. Механізм забезпечення горизонтальної взаємодії органів публічної влади : досвід Франції // Європейська інтеграція в контексті світових глобалізаційних процесів: Матеріали науково-практичної конференції, Одеса, 24 грудня 2015 р. / за заг. Ред. Іжі М.М., Кривцової В.М.. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. – с. 277–28

25. Панченко Г.О. Рада громадського контролю при НАБУ як складова успішної антикорупційної політики України // Правові, економічні та соціальні аспекти протидії корупції в сучасних умовах: матеріали науково-практичного семінару. 20-22 травня 2016 р. – Миколаїв: НУК ім. адмірала Макарова, 2016. – 102-105.

26. Панченко Г.О. Шляхи імплементації європейського досвіду горизонтальної взаємодії органів публічної влади в український простір // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід: матер. Всеукр.наук.-практ.конф.за міжнар.участю, присв. 20-річчю утворення інституту. 29-30 жов. 2015 року. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 148-149.- 0,3 о.в.а.

27. Піроженко, Н.В. 1. Роль державно-приватного партнерства в стратегічному управлінні розвитком території // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 348 с.

28. Піроженко, Н.В. Розвиток комплексної системи міжсекторних взаємодій в регіоні. ОРІДУ НАДУ // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 155

29. Приходченко Л. Інституційне забезпечення регіонального розвитку в контексті децентралізації влади та реформування публічного управління /Л.Приходченко // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний

досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – С. 127–129

30. Приходченко Л.А., Лесик О.В. Модели реформирования государственного управления: теория и практика / Л.Приходченко, О.Лесик // Междунар.научно-практ. конф. «Теория и практика публичного управления (ТППУ 2015) » : Кишинев. – 2015. – 22 мая. – подано до друку.

31. Саханенко С.Є. Потенціал міжмуніципального співробітництва в галузі водопостачання та водовідведення // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції та сучасні тенденції : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. , травень, 2015. – Одеса, 2015.

32. Саханенко С. До питання про територіальну громаду як юридичну особу // Актуальні питання розвитку регіонів Класичний приватний університет, 2016.

33. Саханенко С. Щодо поняття екологія місцевого самоврядування // // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016.

34. Тодорова О. Рівень застосування кластерного підходу при стратегічному плануванні на регіональному рівні. / О. Тодорова // Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 348 с., с. 165–167.

35.Тодорова О.А. «Публічний інструмент реалізації державної політики» як категорія державного управління. / О.А. Тодорова // Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю. 28 жов. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016.

36. Толпиго О.Л. Синхронізація як основа удосконалення системи політико-управлінських відносин у сфері публічних закупівель України / О. Толпиго// Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи [Електронний ресурс] : матеріали VII Міжнар. наук. конф. аспірантів та докторантів із державного управління. 27 трав. 2016 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – 348 с., с. 168–172.

Наукове видання

**СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ:
МЕХАНІЗМИ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ВЗАЄМОДІЇ**

Монографія

Відповідальний за випуск *О.В. Патик*

Підписано до друку 29.11.2017.
Формат 60x84/16. Папір друкарський.
Гарнітура «Times». Друк цифровий. Обл.-вид.арк. 17,2.
Тираж 300 прим. Зам. № 65/11.

Видавництво
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентіві України
Свідоцтво ДК № 1434
від 17 липня 2003 р.
65009 м. Одеса, вул. Генуезька, 22
тел. (048) 705-97-48
www.oridu.odessa.ua