

УДК 352.075(477):17.024.4(44+438+497.2)

Г. К. Зінченко, аспірант Університету  
митної справи та фінансів

### ОРГАНІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Висвітлено досвід європейських країн щодо організації публічного управління на регіональному рівні з метою використання найкращих набувань в українській практиці. Розглянуто моделі розподілу компетенцій між державною владою і місцевим самоврядуванням у Франції, Польщі та Болгарії.*

*Ключові слова: публічне управління; місцеве самоврядування; досвід; регіональний рівень влади.*

*The article is devoted to the experience of organizing public administration at the regional level of European countries in order to use the best achievements in Ukrainian practice.*

*The purpose of this article is to examine the experience of European countries in the context of identifying the role of local self-government in the system of public administration and differentiating the competences of state (public) management at the regional level in conditions of decentralization of authority.*

*Models of the distribution of competences between state power and local government in France, Poland and Bulgaria are considered.*

*As a conclusion, there are state bodies that control and monitor the work of local self-government bodies and present the part of the state at the regional level. Legislation defines the independence of local government bodies at the basic level from public administration. The balance of national interests and needs of the basic community is achieved by the creation of separate structural subdivisions of public administration that do not affect the policy of local government, but serve as a state in the field for which local communities do not respond.*

*Key words: public administration; local self-government; experience; regional level of government.*

**Постановка проблеми.** Здійснення публічного управління у державі передбачає наявність єдиної системи органів, механізмів та загальних принципів їх реалізації в системі публічної влади. При цьому публічна влада розглядається як легальна соціальна влада, що реалізує артикульовані суспільні інтереси певного територіального співтовариства. Вона функціонує у двох основних формах: державна влада та місцеве самоврядування [1, 10; 2].

Ефективне функціонування держави та стабільний розвиток громадянського суспільства можливі лише за умови узгодження інтересів територіальних громад, їх об'єднань, населення регіонів, з одного боку, та загальнодержавних інтересів – з іншого. Встановлення динамічної рівноваги інтересів є запорукою розвитку, а в деяких випадках самого існування держави та суспільства.

В українській Конституції закріплено дві регіональні системи влади (або системи влади на місцях): місцеві державні адміністрації, які отримали функції виконавчої влади, та місцеве самоврядування, що цих функцій позбавлене. На сьогодні особливо гостро постає питання розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процеси децентралізації й централізації державної влади, які відбуваються наразі в Україні, розглядаються в контексті впровадження на регіональному рівні принципу суб-

© Г. К. Зінченко, 2017

сидарності державної влади, що відповідають нормам Європейської Хартії місцевого самоврядування. Норми Європейської Хартії місцевого самоврядування дають змогу виокремити місцеве самоврядування як самостійне джерело публічної влади. В цьому випадку його компетенція має бути поширена не тільки на базовий рівень (село, селище, місто), але й на регіональний (область, район, можливо, окремий регіон як місце пріоритетного розвитку, вільної економічної зони, місце проведення досліду тощо). Досвід країн, що пройшли цей шлях, може бути корисним для України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний внесок у дослідження актуальних питань організаційного забезпечення діяльності органів публічного управління зробили вітчизняні вчені Д. Бакуменко [3], О. Бобровська, С. Вдовенко, В. Григор'єв, І. Грицяк [2], А. Коваленко, В. Кравченко, В. Куйбіда, Ю. Куц, Ю. Наврузов, І. Мамонов [4], В. Погорілко, О. Руденко, Ю. Шаров та ін.

Основу дослідження становлять такі нормативно-правові документи: Всесвітня декларація про місцеве самоврядування, Європейська хартія місцевого самоврядування, Конституції досліджуваних країн, акти парламентів зарубіжних держав тощо.

**Мета статті** – розгляд досвіду європейських країн у контексті ідентифікації ролі місцевого самоврядування в системі публічного управління та розмежування компетенцій державного (публічного) управління на рівні регіонів в умовах децентралізації владних повноважень.

**Виклад основного матеріалу.** Повноваження органів регіонального управління та місцевого самоврядування у багатьох країнах світу можна поділити на власні повноваження (повноваження, які виконуються органами регіонального самоуправління та місцевого самоврядування самостійно в інтересах місцевого населення) та делеговані повноваження (повноваження органів державної влади, які з метою їхнього більш ефективного виконання передаються органам місцевого самоврядування на засадах, визначених законом чи договором з органами іншого рівня). Якщо під час вирішення “власних” справ органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно й незалежно від державних органів відповідно до норм закону, то “делеговані” справи мають здійснюватися під контролем та адміністративною опікою відповідних державних органів [5].

Невирішеність питань розмежування функцій та повноважень регіональних державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування призводить до виникнення конфліктних ситуацій, пов'язаних із застосуванням управлінських впливів або небажанням посадових осіб брати на себе відповідальність чи “зайву роботу”.

Серед основних недоліків чинної системи розподілу компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями можна визначити такі:

- уніфікація повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад незалежно від їхньої категорії, чисельності населення та матеріального забезпечення;
- нечіткий розподіл повноважень між органами місцевого та державного управління на субрегіональному та регіональному рівнях;
- недосконала система контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування;
- недосконалість інституту делегування повноважень та відповідних йому засобів стримувань і противаг, що є потенційним джерелом конфліктів [6].

Ми підтримуємо думку І. Грицяка про те, що децентралізація досягне успіху, коли буде забезпечено реальну незалежність місцевого самоврядування внаслідок передачі (шляхом не делегування, а перетворення державних функцій на самоврядні) повноважень державою [2].

Організація публічного управління на регіональному рівні спирається на різні підходи в нормативному (правовому) забезпеченні. Своєю чергою, система правових актів, що визначає організацію регіонального управління, має різну структуру і здебільшого залежить від належності національної правової традиції. Хоча в останні десятиліття існує тенденція до уніфікації підходів різних правових традицій, особливо в галузі муніципального

права, що стало можливим після імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування, для країн Європи. Знаковим моментом є те, що з 1988 р. ратифікація Хартії є обов'язковою умовою для вступу держави до Ради Європи.

Зупинимось більш детально на досвіді таких європейських країн, як Франція, Польща та Болгарія.

Так, конституція Франції досить лаконічно говорить про місцеве самоврядування: “Місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Всі інші місцеві колективи утворюються законом. Ці колективи вільно управляються виборними радами на умовах, визначених законом. Представники Уряду в департаментах і територіях відповідають за національні інтереси, адміністративний контроль і дотримання законів (ст. 72)” [7]. Отже, базовою ланкою місцевого самоврядування Франції є комуни. За своєю чисельністю вони можуть коливатися від кількох десятків чоловік до декількох мільйонів. Особливістю комун є те, що на їх території не створюються органи державної влади. Деякий час мер поєднував функції і державної влади, і місцевого самоврядування, проте після реформи 1983 р. більшість функцій державної виконавчої влади передано місцевому самоврядуванню. Іншими словами, роль комуни як державної адміністративної одиниці зведена до мінімуму, але вона набуває властивості автономного територіального колективу.

Кантон (фр. Canton) у Франції – адміністративно-територіальна одиниця в складі округу, що, своєю чергою, охоплює декілька комун (принаймні, в сільській місцевості; в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам). Кантони забезпечують реалізацію виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника в Генеральну раду відповідного департаменту.

Округ (фр. arrondissement) – адміністративно-територіальна одиниця, що менша за департамент. 100 департаментів Франції містять у середньому по 3–4 округи. Столицею округу є супрефектура. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, то він має статус префектури. Своєю чергою, округи поділяються на кантони і комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, що є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Головна функція округу – організація виборів до парламенту.

Основною територіально-адміністративною одиницею у Франції є департаменти (фр. départements). Адміністративний центр департаменту носить назву “префектура”. На регіональному рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони вважаються вищим рівнем у дворівневій структурі самоврядування Франції, а нижчим рівнем є муніципалітети або комуни. Однак, з іншого боку, вони – інституційні утворення центрального уряду, очолювані префектами, мають державних службовців, призначених центральним урядом. Тобто працюють два органи влади – Генеральна рада як представницький орган місцевого самоврядування та префект як виконавча державна влада.

Контроль держави за роботою місцевих органів самоврядування побудовано за схемою “більше повноважень – більше відповідальності через державний контроль виконання повноважень”. Префект як представник держави має право контролювати законність прийняття управлінських впливів місцевими органами влади, хоча їх скасування можливе лише рішенням адміністративного суду. Всі прийняті комуною рішення мають отримати схвалення префекта, потім він оприлюднює їх. Таким чином відбувається легалізація управлінських впливів. Префект має право подавати запит на припинення діяльності (розпуск) ради комуни, що здійснюється указом президента республіки на раді міністрів. Префект має право своєю постановою призупинити діяльність ради на строк до одного місяця, про що інформує міністра внутрішніх справ. Обраний мер комуни, крім повноважень, делегованих радою, має повноваження представника державної адміністрації, коло яких визначається законом. У разі вчинення правопорушень мером як представником влади префект має право виступити з пропозицією Міністру внутрішніх справ щодо припинення повнова-

жень мера на 1 місяць. Ієрархічний контроль за діями мера як представника держави здійснюється з боку державних органів, а контроль за його діями як представника комуни – органами місцевого самоврядування.

У конституції *Польської Республіки* 1997 р. міститься розділ VII “Територіальне самоврядування”, проте засади діяльності територіального самоврядування сформульовані вже у преамбулі, де наголошено на особливій ролі гміни як основи територіального врядування, а територіальне самоврядування належить до “публічних влад”. Аналізуючи польську Конституцію, можемо зробити висновки, що до органів публічної влади належать державні органи – законодавчі, виконавчі та судові, а також органи самоврядування – територіальні, професійні, господарські тощо [8, 19].

Переломним у законодавчому оформленні діяльності польського самоврядування став 1998 р., коли 5 червня було прийнято закони про повітове та воєводське самоврядування, а також про урядову адміністрацію у воєводстві. Важливим кроком розвитку самоврядування в Польщі було прийняття закону від 20 червня 2002 р. про безпосередні вибори вїта, бурмістра і президента міста, яким розширено їхні права. Самоврядування як частина публічної адміністрації поділяється за рівнями на місцеве (гміни та повіти) та регіональне (воєводства). Між собою вони не мають ієрархічної залежності, а працюють на принципах субсидіарності, унітарного характеру держави та комплементарності.

Рівень воєводства характеризується співіснуванням воєводської адміністрації та самоврядування воєводства, які мають різні компетенції і повноваження. Воєвода несе персональну відповідальність за реалізацію на території воєводства державної політики, а самоврядування воєводства відповідає за регіональну політику та виконує завдання у сфері освіти, охорони здоров'я, охорони природного та водного середовища тощо. Воєводська об'єднана адміністрація є виокремленою, регіональною частиною урядової адміністрації, підпорядковується безпосередньо воєводі. Це заступники воєводи, допоміжні служби тощо. Повітова об'єднана адміністрація – це староство, управління праці тощо. Необ'єднана адміністрація у Польщі є частиною урядової адміністрації в регіоні та безпосередньо підпорядковується лише органам центральної адміністрації.

Законодавством передбачена можливість делегування державою частини своїх повноважень органам територіального самоврядування та надання для їх реалізації необхідних бюджетів, грантів і субвенцій. Суперечки між органами територіального самоврядування й урядовими адміністраціями вирішуються в судовому порядку. Контроль для різних рівнів місцевого самоврядування відбувається за одним принципом:

- дотримання законодавства про територіальне самоврядування (з боку держави через прем'єр-міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводу);
- контроль за виконанням делегованих повноважень (з боку держави через прем'єр-міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводу);
- контроль використання фінансових інструментів (регіональна палата аудиторів).

Нагляд застосовується, як правило, за рішеннями ради гміни чи повіту і воєводського сейму. Вїт, бургомїстр, президент, староста чи маршалек мусять протягом 7 днів після прийняття рішень відповідних рад подати ці документи на розгляд воєводи, який упродовж 30 днів має розглянути це рішення з погляду відповідності законодавству. Воєвода має право призупинити дію даного рішення чи анулювати його. Під час контролю виконання делегованих повноважень, окрім принципу законності, враховуються критерії адекватності, надійності та економічності. Після завершення 30-денного терміну з дня прийняття рішення орган нагляду вже не має права самостійно його скасувати, але може направити до Адміністративного суду, який приймає ухвалу щодо законності. Особливим видом контролю є право органу виконавчої влади звернутися з поданням до прем'єр-міністра про клопотання до парламенту щодо розпуску територіальної ради, яка допустила порушення Конституції чи законів.

У цьому розділі Конституції *Республіки Болгарія* [9] “Місьцеве самоуправління та місцева адміністрація” (ст. 135–146) визначено, що територія держави поділяється на общини та області, а територіальний статус столичного міста й інших великих міст визначає закон. Передбачена можливість створення законом інших адміністративно-територіальних одиниць та органів самоврядування. У Законі “Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію” визначено, що складовими адміністративно-територіальними одиницями в общині є кметства і райони. Община має статус юридичної особи і є основною адміністративно-територіальною одиницею, в якій здійснюється місцеве самоврядування. Територія общини складається з територій населених пунктів, що входять до неї.

Область визначено як адміністративно-територіальну одиницю для проведення регіональної політики, здійснення державного управління та знаходження балансу між національними та місцевими інтересами. Управління областю здійснює з допомогою обласної адміністрації керівник (“управитель”), який призначається Радою Міністрів. Керівник області забезпечує виконання державної політики, відповідає за захист національних інтересів, дотримання законодавства, громадський порядок, здійснює адміністративний контроль. Ст. 144 Конституції передбачено, що державні органи та їх представництва на місцях здійснюють контроль за відповідністю актів місцевого самоврядування законодавству. Разом з роботою обласних адміністрацій широко запроваджені спеціалізовані територіальні адміністрації, які отримали статус юридичної особи. Такі адміністрації створюються у вигляді регіональних інспекцій, агенцій, районних центрів дирекцій фондів тощо. Державне управління забезпечується не в останню чергу представництвами міністерств.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Як бачимо з наведених прикладів, на регіональному рівні завжди присутні органи, що здійснюють контроль та моніторинг за роботою органів місцевого самоврядування з боку держави. Законодавством визначено незалежність органів місцевого самоврядування базового рівня від органів державного управління. Баланс національних інтересів та потреб базової громади досягається через створення виокремлених структурних підрозділів органів державного управління, що не впливають на політику органів місцевого управління, а виконують функції держави на місцях, за які місцеві громади не відповідають.

Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування може відбуватися двома шляхами: 1) місцеве самоврядування виконує всі повноваження щодо забезпечення життєдіяльності територіальної громади, що не належать до компетенцій виконавчої влади, визначених законодавством; 2) компетенції місцевого самоврядування визначені законодавством за рівнями; а те, що не належать до повноважень місцевого самоврядування, забезпечується органами державної виконавчої влади на місцях. Перспективними напрямками розвідок можуть стати дослідження механізмів формування публічної політики на регіональному рівні в умовах децентралізації владних повноважень.

#### Список використаних джерел:

1. Напрями вдосконалення системи публічної адміністрації в частині розподілу функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : аналіт. записка. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/623>
2. Грицяк І. Деконцентрація і децентралізація у державному управлінні / І. Грицяк // Проблеми теорії і практики державного управління і місцевого самоврядування : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. проф.-викл. складу та слухачів академії (Київ, 31 трав. 1996 р.) / за ред. В. А. Дона. – К. : Вид-во УАДУ, 1996. – С. 88–89.
3. Державне управління: основи теорії, історія та практика : навчальний посібник / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджи ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д. Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

4. Мамонов І. Л. Публічне управління, державне управління, соціальна політика та місцеве самоврядування як складові соціального управління [Електронний ресурс] / Мамонов І. Л. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12MILSSU.pdf>

5. Парламентські процедури : посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web2.pdf>

6. Старцев Я. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах [Электронный ресурс] : курс лекций. – Режим доступа : <http://humanities.edu.ru/db/msg/49349>

7. Гримо Ж. Організація адміністративної влади у Франції. CFPC Centre de Formation des Personnels Communaux [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/fra001.txt>

8. Winczorek P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. / Winczorek P. – Warszawa : Liber, 2000. – 321 s.

9. Конституция на Републик България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parliament.bg/?page=const&lng=bg>



УДК 332.1:005.5

**О. С. Качний**, кандидат наук з державного управління, докторант Міжрегіональної академії управління персоналом

### **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ**

*Проаналізовано досвід реалізації політики регіонального розвитку у країнах світу. Виокремлено особливості формування механізмів державного управління соціально-економічним розвитком регіонів у зарубіжних країнах. Обґрунтовано напрями адаптації світового досвіду у сфері державного управління соціально-економічним розвитком регіонів до національного середовища.*

*Ключові слова: регіон; регіональний розвиток; зарубіжний досвід; механізми державного управління; соціально-економічний розвиток регіонів; політика регіонального розвитку.*

*The experience of realization of the regional development policy in the countries of the world is analyzed. The peculiarities of the formation of mechanisms of state governance for socio-economic development of regions in foreign countries are singled out. The directions of adaptation of world experience in the sphere of public administration of socio-economic development of regions to the national environment are substantiated.*

*The world experience of state regulation of regional development is largely differentiated, due to the peculiarities and development of national economies, the state system of countries, political traditions and forms of international integration, and therefore, it is almost impossible to highlight the dominant model of regional development policy.*

*Governments of the countries discussed above pay more and more attention to the principles of partnership and coordination, strategic planning and targeting, including hybrid policy instruments (grants plus loans). At the same time, funding for regional policy in these countries is steadily increasing, as well as increasing control over their use and the depth of the analysis of the impact of specific measures and instruments in order to improve policy in the future.*

*Key words: region; regional development; foreign experience; mechanisms of public administration; socio-economic development of regions; regional development policy.*

© О. С. Качний, 2017