

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Донецький національний університет економіки і торгівлі
імені Михайла Туган-Барановського

Навчально-науковий інститут економіки, управління та адміністрування
(назва навчально-наукового інституту)

Кафедра маркетингу, менеджменту та публічного адміністрування
(назва кафедри)

ДОПУСКАЮ ДО ЗАХИСТУ
Гарант освітньої програми

_____ Чернега О. Б.
(підпис) (прізвище та ініціали)

« _____ » _____ 20 _____ року

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти _____ магістр _____
(назва освітнього ступеню)

зі спеціальності _____ 281 «Публічне управління та адміністрування» _____
(шифр і назва)

освітньої програми «Публічне управління та адміністрування»
(назва)

на тему: Регіональна політика України: проблеми взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування

Виконав:

здобувач вищої освіти

Зельцер Денис Юхимович

(прізвище, ім'я, по-батькові)

_____ (підпис)

Керівник:

к.е.н., доцент Барабанова В.В.
(посада, науковий ступінь, вчене звання, прізвище та ініціали)

_____ (підпис)

Засвідчую, що у кваліфікаційній
роботі немає запозичень з праць
інших авторів без відповідних
посилань

Здобувач вищої освіти _____
(підпис)

Кривий Ріг
2022

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ
імені Михайла Туган-Барановського

Навчально-науковий інститут економіки, управління та адміністрування
Кафедра маркетингу, менеджменту та публічного адміністрування
Форма здобуття вищої освіти заочна
Ступінь магістр
Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»
Освітня програма 281 «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Гарант освітньої програми

_____ О. Б. Чернега
підпис

« _____ » _____ 20__ р.

ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ ЗДОБУВАЧУ ВИЩОЇ ОСВІТИ
Зельцер Денису Юхимовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: «Регіональна політика України: проблеми взаємодії державних органів та органів місцевого самоврядування»

Керівник роботи к.е.н., доцент Барабанова Валентина Віталіївна

науковий ступінь, вчене звання, прізвище, ініціали

Затверджені наказом ДонНУЕТ імені Михайла Туган-Барановського
від «31» серпня 2022 р. № 242-с

2. Строк подання здобувачем ВО роботи «28» листопада 2022 р.

3. Вихідні дані до роботи: навчальна та наукова література, періодичні видання, статистичні дані, звітність Міністерства розвитку громад та територій, дані мережі Інтернет.

4. Зміст: 1. Теоретико-методичні основи регіональної політики: проблеми взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування. 2. Аналіз формування та реалізації регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу: аналітичні таблиці, схеми, рисунки, графіки

6. Дата видачі завдання: «31» серпня 2022 р.

7. Календарний план

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	Вибір напрямку дослідження, аналіз бази та літературних джерел, визначення об'єкту, предмету та завдань дослідження. Формулювання, обґрунтування та затвердження теми кваліфікаційної роботи		
2	Аналіз та узагальнення теоретичних розробок теми кваліфікаційної роботи		
3	Опис методики дослідження предмету кваліфікаційної роботи		
4	Апробація методики аналізу предмету кваліфікаційної роботи		
5	Формування висновків та рекомендацій щодо розв'язання проблеми, встановлених в результаті аналізу		
6	Попередній захист		
7	Оформлення та представлення роботи на кафедрі		
8	Перевірка кваліфікаційної роботи на унікальність тексту		
9	Оформлення презентаційних матеріалів, проходження нормоконтролю		
10	Захист дипломної роботи		

Здобувач ВО _____ **Зельцер Д. Ю.**
(підпис)

Керівник роботи _____ **Барабанова В.В.**
(підпис)

РЕФЕРАТ

Загальна кількість в роботі:

Сторінок 52, Рисунків 2, Таблиць 7, додатків 4,
графічного матеріалу 6, використаних джерел 40.

- Об'єкт дослідження: регіональна політика України в контексті взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.
- Предмет дослідження: суспільні відносини, що склалися при взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі формування і реалізації регіональної політики України.
- Мета дослідження: вивчення сучасних проблем взаємодії центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні, окреслення нових підходів до формування та реалізації державної регіональної політики.
- Методи дослідження: діалектичний метод пізнання, метод статистичних порівнянь, метод узагальнення, метод індукції та дедукції, метод аналізу і синтезу, нормативний, монографічний.
- Основні результати дослідження: визначено теоретичне узагальнення аспектів та практичний досвід взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, що дало змогу запропонувати шляхи оптимізації взаємодії між органами управління державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням.
- Ключові слова: державна регіональна політика, регіональний розвиток, взаємодія, державні органи влади, органи місцевого самоврядування, механізм реалізації, співпраця.

ЗМІСТ

	стор.
Вступ	6
Розділ 1 Теоретико-методичні основи регіональної політики: проблеми взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування	8
1.1 Сутність регіональної політики та її місце у системі взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування	8
1.2 Формування та реалізація регіональної політики та принципи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування	13
1.3 Методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування	16
Розділ 2 Аналіз формування та реалізації регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування	20
2.1 Аналіз інвестиційних програм і проектів регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування	20
2.2 Основні проблеми взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування і	26
2.3 Аналіз державної регіональної політики у сфері реалізації співпраці державних органів влади та місцевого самоврядування	32
Висновки та рекомендації	41
Список використаних джерел	46
Додатки	– 52

ВСТУП

Сьогодні процес державотворення в Україні дозволяє і вимагає розробки і законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітекτονіки регіонального управління. Необхідність формування регіональної політики обумовлюється дискретністю регіонального простору, нерівнозначністю регіонів за чинниками та завданнями їх розвитку. Відсутність зваженої регіональної політики призводить до дезінтеграції будь-якої країни, що є особливо небезпечним чинником для держав з нетривалою історією демократичного розвитку [1].

Актуальність цієї теми полягає в тому, що взаємодія між державними органами влади та органами місцевого самоврядування є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні. Низка чинників зумовлює необхідність вдосконалення системи розподілу компетенції й повноважень між цих двох інститутів.

Вагомий внесок у формування уявлення про засади розробки та здійснення регіональної політики, окреслення їх суб'єктів та об'єктів зробили такі провідні науковці, як З.С. Варналій, В.С. Воротін, В.Ю. Керецман, М.Б. Дацишин, М.І. Долішній, А.В. Єрмолаєв, Я.А. Жаліло, І.Є. Когут, І.П. Лопушинський, В.В. Мамонова, В.І. Нудельман, Ю.Г. Рубанов, А.Ф. Ткачук та інші. Дослідження окремих аспектів децентралізації та реформування територіальної організації влади в Україні є предметом наукових пошуків таких дослідників, як: В. Я. Малиновський, С. М. Серьогін, Н.Т. Гончарук, П.В. Ворона, В.А. Негода, А.П. Павлюк, І.П. Лопушинський. Разом з тим, невирішеними залишаються проблеми формування та реалізації сучасної регіональної політики, взаємовідносин центральних і регіональних владних інституцій, розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування.

Метою кваліфікаційної роботи є вивчення сучасних проблем взаємодії центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті реалізації регіональної політики в Україні, окреслення нових підходів до формування та реалізації державної регіональної політики.

Відповідно до визначеної мети поставлено такі завдання:

- розкрити сутність регіональної політики та її місце у системі взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування;
- вивчити принципи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- охарактеризувати методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- проаналізувати інвестиційні програми і проекти регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні;
- розкрити основні проблеми взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування в Україні;
- проаналізувати державну регіональну політику у сфері реалізації

співпраці державних органів влади та місцевого самоврядування;

- назвати напрямки реформування взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження в роботі є регіональна політика України в контексті взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є суспільні відносини, що склалися при взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в процесі формування і реалізації регіональної політики України.

Теоретичною та методологічною основою дослідження є фундаментальні праці українських і зарубіжних учених, а також практиків із питань формування і реалізації регіональної політики України, основних напрямків реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади.

Інформаційною основою дослідження є Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інформація, інші джерела інформації з питань взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні.

У процесі дослідження використовувалися такі наукові методи: ретроспективного аналізу та синтезу – для узагальнення основних теоретичних підходів до формування і реалізації регіональної політики, взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування; діалектичний метод – для комплексного дослідження відносин між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування; графоаналітичний – для схематичного зображення теоретичних і практичних положень кваліфікаційної роботи; системного аналізу – для визначення пріоритетних напрямів реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

До новизни основних результатів, що були одержані під час проведення наукового дослідження, належать шляхи вдосконалення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Результати роботи можуть бути використані під час порівняльного аналізу діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, роботи над помилками в контексті їхньої взаємодії, а також складення покрокової інструкції з подальшими діями на місцях в аспекті децентралізації влади.

За результатами дослідження опубліковано тези доповідей для участі у Міжнародній науково-практичній конференції «Тренди розвитку менеджменту, фінансів та бізнес-технологій в умовах формування сучасної економіки та суспільства» (м. Київ, 30 листопада 2022 року).

При написанні кваліфікаційної роботи були використані наступні комп'ютерні програми для вводу та аналізу даних: Microsoft Word, Microsoft Excel.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1 Сутність регіональної політики та її місце у системі взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування

Опорним терміном, що лежить в основі розгляду розвитку державної регіональної політики в аспекті її європейської інтеграції є поняття «регіональна політика». Аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують суттєві розбіжності у тлумаченні змісту регіональної політики, формулюванні її мети та завдань. При цьому, «доцільно розрізняти державну регіональну політику, що проводиться центральними органами державної влади відносно регіонів, і власне регіональну політику, що проводиться органами управління регіонів відносно територій, які перебувають під їхньою юрисдикцією» [1].

На даний момент часу існує чимало підходу щодо визначення поняття «регіональна політика», тому розкриття сутності та методів оцінки даного показника залишається актуальними з точки зору теорії, що дасть змогу вирішити проблему взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування.

Регіональна політика є «політикою держав з управління своєю територією. За допомогою неї держави «територіалізують» суспільство та активності. Протягом ХХ століття в різних країнах у різні періоди використовували різні підходи до регіональної політики або їх поєднання залежно від того, що визначали як проблеми, на якому рівні вони виникали та які заходи були найвдалішими для їх подолання» [2]. Трактатування політики територіального розвитку західними науковцями представлено в табл. 1.1.

Наукові підходи щодо формування цього поняття розглянуто в додатку А.

Для означення суті регіональної політики звернемося до монографії під редакцією М. Долішнього, де зазначено, що «в широкому розумінні регіональна політика – це система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [6]. Таке визначення досить повно окреслює існуюче уявлення про регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийняттого як для держави, так і для її регіонів механізму взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню їх ендегенного потенціалу.

Кравченко Т. В. регіональну політику визначає як «систему цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій» [7]. Таке визначення досить повно окреслює існуюче уявлення про

регіональну політику, а головне, вказує на можливість створення прийнятної як для держави, так і для її регіонів механізму взаємодії, який враховуватиме особливості окремих територій та сприятиме найкращому використанню наявних ресурсів.

Таблиця 1.1 – Тракткування політики територіального розвитку західними науковцями

Автори	Зміст трактування
Ніл Бреннер	Механізмом нових політик стало «перемасштабування» (<i>rescaling</i>) державної влади, коли головним рівнем став регіональний або місцевий, а не національний, як раніше.
Боб Джессоп	це не просто увиразнення «локального», а релятивізація або ж фрагментація просторових шкал в економічній та соціальній політиці – вгору (до європеїзації), вниз (децентралізація) та вбік (за допомогою державно-приватних партнерств).
Крістіан Лесманн	Хоча децентралізація загалом скорочує регіональні нерівності, її ефект залежить від рівня економічного розвитку держави

Джерело: складено автором на основі [3-5]

Наврузов Ю. вважає, що «сучасна регіональна політика має бути визначена як така діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення збалансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів» [8, с. 43]. Можна навести більш стисле трактування регіональної політики як «державних заходів щодо перерозподілу ресурсів між регіонами країни заради заданих цілей» [9, с. 38].

Вважаємо позитивною думку Голікова А.П., Казакової Н.А., Прав Ю.Г., на переконання яких регіональна політика – це «розробка і реалізація в державних масштабах системи заходів щодо збалансованого соціально-економічного розвитку територій, створення сприятливих передумов для функціонування господарських об'єктів, а також належних соціальних і економічних умов для життєдіяльності населення» [10, с. 254]. Показово, що в сучасну епоху регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку переважної частини держав світу.

Як зазначає Яковенко Р. В., регіональна політика держави – це «сфера її діяльності щодо управління політичним, економічним та соціальним розвитком окремих територій країни виходячи із загальнодержавних інтересів» [11]. Перш за все, це соціально-економічна політика окремих регіонів, спрямована на реалізацію певних цілей і завдань, виходячи з внутрішніх потреб і наявних ресурсів. Тобто вона має два аспекти, поєднання яких забезпечує раціональну регіональну соціально-економічну політику держави.

Державна регіональна економічна політика, як сукупність організаційно-правових та економічних заходів спрямована на сприяння ефективного

розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання їхнього ресурсного потенціалу, вдосконалення територіальної організації суспільства [11].

Сутність регіональної політики Лелеченко А. П. констатує так: «державна регіональна політика – це політика держави щодо політичного, правового, соціального та економічного розвитку країни в просторовому (регіональному) аспекті, яка відображає як взаємовідносини між державою і регіонами, так і взаємини регіонів між собою» [12].

На думку Бугай С.М. і Щепанського Е.В., регіональна політика – це «державна політика або нормотворча-законотворча діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів та їхнього саморозвитку за рахунок паритетного поєднання можливостей держави та регіонів, створення ефективних механізмів управління комплексним соціально-економічним розвитком регіонів» [13].

В Законі України «Про засади державної регіональної політики» визначено, що державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [14].

Що стосується наведених визначень дефініції «регіональна політика», то такі науковці як Долішній М. І., Кравченко Т. В., Семененко І. під регіональною політикою розуміють систему цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів; Голиков А. П., Казакова Н. А., Прав Ю. Г., Семененко І. вважають, що регіональна політика – це системи заходів щодо збалансованого соціально-економічного розвитку територій; на думку Наврузова Ю., Бугай С. М., Щепанського Е. В. регіональна політика – це діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів.

Зважаючи на останні дослідження та публікації, виявлено конкретні акцентуації щодо визначення феномену дефініції «регіональна політика», яку в нашому розумінні можна конкретизувати і представити як сукупності цілей, завдань, намірів і дій державних, регіональних і муніципальних органів влади, а також інших суб'єктів господарювання, спрямованих на створення умов для саморозвитку територій, досягнення певної просторової соціально-економічної та іншої рівноваги країни з урахуванням дотримання загальнонаціональних, власне регіональних, субрегіональних та локальних інтересів.

Звідси мету регіональної політики можна визначити як створення умов для динамічного, збалансованого, сталого соціально-економічного розвитку України шляхом від розвиненого регіону – до розвиненої держави. Пріоритетними шляхами досягнення вказаної вище головної мети є «вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших

механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень і завдань» [15, с. 21].

В ст. 2 Закону України «Про засади державної регіональної політики» визначено, що «метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів, забезпечення їх соціальної та економічної єдності, підвищення рівня життя населення, створення безпечних умов, додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від його місця проживання» [14].

Досліджуючи місце регіональної політики у системі взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування, необхідно визначити об'єкти і суб'єктів регіональної політики.

Суб'єкти регіональної політики – це центральні органи державної виконавчої влади, місцеві ради народних депутатів, інші органи місцевого самоврядування. Об'єкти – це системи територіальних утворень: адміністративно-територіальні одиниці регіону, галузі господарського комплексу території, соціальна інфраструктура, природне середовище, трудові ресурси тощо. Засобом реалізації державної регіональної політики є управління, одна із галузей якого – управління регіональною економікою.

Регіональна політика будується з урахуванням наступних принципів (рис. 1.1):

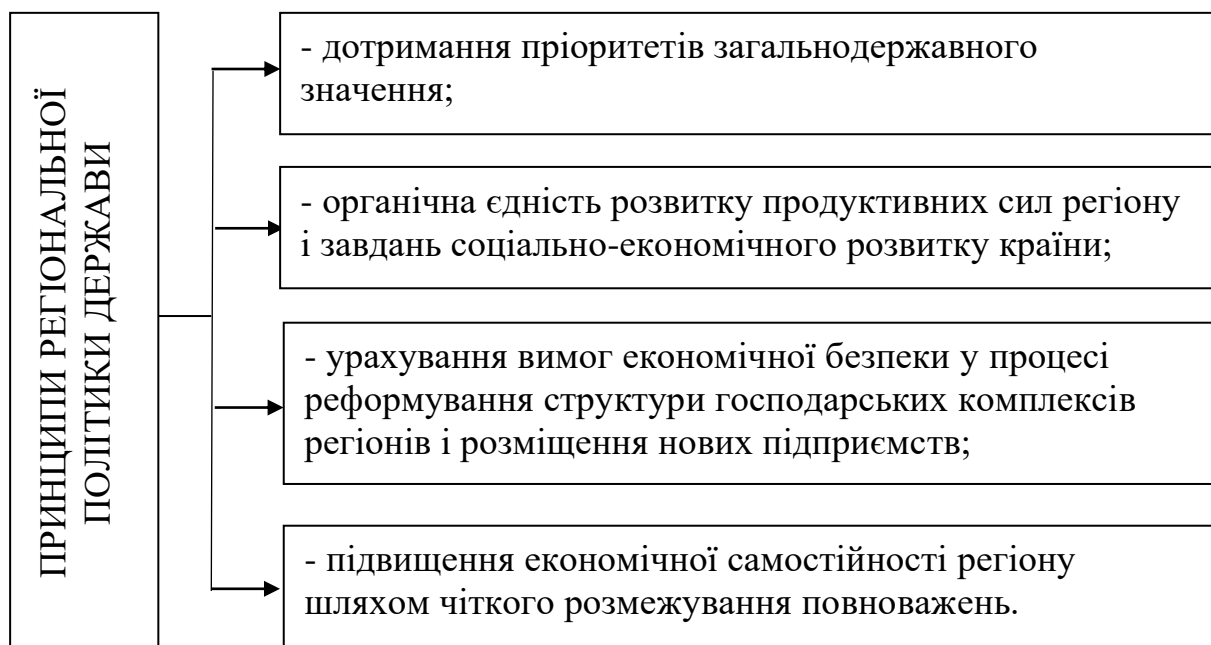


Рисунок 1.1 – Принципи регіональної політики держави

Джерело: складено автором на основі [16]

В ст. 3 Закону України «Про засади державної регіональної політики» наводяться принципи державної регіональної політики, зміст яких подано у

додатку Б.

Особливостями формування регіональної політики України є [16]: брак досвіду щодо здійснення власної регіональної політики; незавершеність процесів формування дієздатних центральних органів державної влади, правового оформлення держави; гостра економічна криза; відмова від старої моделі стосунків між центральною та місцевою владою; необхідність широкого розширення повноважень місцевої влади. Останнє, в свою чергу, потребує децентралізації унітарного державного устрою в Україні. Тобто [16]:

- 1) посилення ролі органів регіонів в політичному управлінні країною;
- 2) розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади стосовно виконання функцій державного регулювання економічного розвитку;
- 3) фінансова децентралізація.

Слід відзначити, що в усіх європейських країнах існують державні органи на регіональному (проміжному) рівні, які становлять суттєву частину адміністративного апарату цих держав і у більшості випадків створюються саме за рішенням центральної влади для виконання певних завдань. Проміжні рівні управління є навіть в маленьких європейських країнах, де немає реального місця для регіонів. Також слід зауважити і на тому факті, що в європейських країнах визначається три типи структур регіонального рівня: регіональне управління, регіональне державне управління, місцеве регіональне врядування (міжмуніципальні асоціації) [17].

На регіональному рівні максимально повно проявляється принцип багатоманітності організаційних зв'язків, який розкриває реальні вертикальні й горизонтальні організаційні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в системі державного управління. Відповідно, і в Україні (порівняно з європейським досвідом) можна визначити три типи структур регіонального рівня управління: державне управління на регіональному рівні, державне регулювання регіонального розвитку; регіональне управління [18].

Таким чином, на думку автора, регіональну політику можна представити як сукупності цілей, завдань, намірів і дій державних, регіональних і муніципальних органів влади, а також інших суб'єктів господарювання, спрямованих на створення умов для саморозвитку територій, досягнення певної просторової соціально-економічної та іншої рівноваги країни з урахуванням дотримання загальнонаціональних, власне регіональних, субрегіональних та локальних інтересів.

Об'єктами державної регіональної політики є територія держави, визначені законодавством її регіони, макрорегіони у складі декількох регіонів чи їх частин, а також інші територіальні утворення, які характеризуються, специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особливих цілей розвитку територій. Суб'єктами державної регіональної політики є органи державної влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції розв'язують проблеми соціально-економічного розвитку регіонів.

1.2 Формування та реалізація регіональної політики та принципи взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Державне управління включає в себе не лише керуючий вплив, а й організаційне співробітництво держави з місцевим самоврядуванням, що забезпечує цілеспрямоване і ефективне функціонування органів місцевого самоврядування. Більшість вчених під взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування розуміють як спільну узгоджену діяльність, спрямовану на досягнення спільної мети, здійснюваної в певних формах відповідно до законодавчих актів України. В рамках взаємодії між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування складається система відносин, що регулюються нормами конституційного та права місцевого самоврядування. Як доводять науковці, взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування має декілька засад: єдине джерело владних повноважень – народ, що дає підстави деяким з них стверджувати про їх «соціально-політичну єдність»; визначається певною умовністю виділення кола справ, віднесених до відання місцевого самоврядування – питань місцевого значення; систему місцевого самоврядування не можна розглядати «автономно» від системи виконавчої влади.

Найбільш важливу роль для взаємодії органів публічної влади відіграє загальний правовий принцип верховенства Конституції [19], який виступає втіленням правової держави. В сукупності з «імперативом» принципу законності органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи та громадяни під час взаємодії зобов'язані дотримуватись Конституції, виданих відповідно до неї законів. Конституція закріплює конституційно-правову основу взаємодії. Будь-яка взаємодія повинна будуватися при дотриманні принципу законності. Це означає, що органи влади в цій сфері та їх посадові особи у процесі здійснення своєї діяльності керуються вимогами законів, що визначають їхні повноваження, порядок прийняття відповідних управлінських рішень, надання адміністративних послуг.

Взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування зумовлюється також такими фундаментальними юридичними принципами, як народовладдя та децентралізація. Дані принципи лежать в основі формування, організації та функціонування механізму держави.

Принцип субсидіарності вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижньому рівні, а верхні ланки управління втручались у будь які дії тільки у тому разі, якщо ці ідеї будуть ефективнішими за відповідні дії нижніх ланок. За допомогою принципу субсидіарності відбувається формування компетенції кожного рівня влади, розподіл між ними повноважень, відповідності й гарантії їхньої діяльності. У правовій демократичній державі відносини органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні будуватися відповідно до такого міжгалузевого принципу, як принцип гласності, що полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи.

Визначальне місце серед загальних принципів займає принцип самостійності місцевого самоврядування. Зміст цього принципу розкривається і конкретизуються в самостійності прийняття територіальною громадою рішення щодо питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю, формування, затвердження і виконання місцевого бюджету, встановлення місцевих податків і зборів, а також вирішують інші питання місцевого значення.

До спеціальних принципів взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування належать:

- принцип цілеспрямованості взаємодії. При цілепокладанні, перш за все, слід брати до уваги ту сферу, яка потребує докладання діяльності відповідних органів влади. Напрями і конкретні форми взаємодії повинні обиратися з урахуванням характеристики питання, що вимагає розв'язання;

- принцип організуючої спрямованості взаємодії логічно пов'язаний з принципом цілеспрямованості. Відносини, що виникають між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, певною мірою мають риси управлінських відносин. Ігнорування законів управління, яким необхідно слідувати при взаємодії органів публічного управління, неминуче призводить до зниження результативності такої взаємодії;

- принцип рівноправності органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні досліджуваних питань дозволяє мінімізувати розбіжності у визначенні обсягу їх повноважень;

- принцип єдності соціально-економічних цілей органів державної влади та органів місцевого самоврядування є основою ефективного механізму взаємодії. Єдність цілей повинна спрямовувати діяльність усіх ланок державного управління, направлених на мінімізацію негативних подій (аварій, природних катастроф тощо) та їх наслідків;

- принцип дотримання балансу інтересів органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Гарантії дотримання балансу інтересів самоврядних і державних органів містять закони;

- принцип поєднання державного управління із самоврядним управлінням в рамках компетенції. Значення цього принципу важко переоцінити, його прояв дуже багатогранний і, разом з тим, практика зіштовхується з проблемами його неухильної реалізації.

Слід зазначити, що спеціальні принципи взаємодії визначається певними особливостями сфери публічного управління. Складними є принципи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління основних галузей економіки с елементами природних монополій (енерго-газо-водопостачання):

- принцип централізації управління й автономності, який передбачає забезпечення організаційно-функціональної самостійності процесу організації місцевого та централізованого управління з метою підвищення надійності енергозабезпечення;

- принцип своєчасності, згідно з яким забезпечується використання

попереджувальних заходів;

- принцип взаємодії та координації, згідно з яким реалізація заходів щодо забезпечення енергозабезпечення повинна забезпечуватися на основі чіткого взаємозв'язку відповідних державних органів, громадських організацій, підприємницьких структур, а також окремих громадян;

- принцип комплексності (оптимальності), що передбачає розробку і реалізацію системи взаємопов'язаних і взаємозумовлених заходів щодо забезпечення енергозабезпечення на основі розробки системи правових, політичних, економічних, організаційних, соціальних, екологічних, технічних, технологічних та інших інструментів;

- принцип доцільності передбачає зіставлення можливого збитку і витрат щодо забезпечення надійного енергопостачання на місцевому рівні;

- принцип професіоналізму передбачає, що реалізація заходів щодо забезпечення енергопостачання повинна здійснюватися тільки професійно підготовленими фахівцями;

- принцип урахування наслідків прийнятих рішень щодо розвитку місцевих об'єктів енергопостачання.

Згідно чинного законодавства, «державна регіональна політика здійснюється відповідно до визначених напрямів на основі системи взаємопов'язаних документів стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики» [14]. Розроблення документів стратегічного планування і реалізації державної регіональної політики здійснюється з урахуванням напрямів державної регіональної політики, визначених Законом України «Про засади державної регіональної політики» (ст. 7), та документів державного прогнозування і державного планування, визначених законодавством.

Таким чином, забезпечення продуктивної взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування є досить актуальним завданням удосконалення системи публічного управління в Україні.

Основними принципами взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування слід вважати принципи законності, народовладдя, децентралізації, субсидіарності

Спеціальні принципи взаємодії визначається певними особливостями сфери публічного управління. Складними є принципи взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні управління основних галузей економіки з елементами природних монополій, ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

1.3 Методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Налагодження співпраці та ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з кожним днем стає все більш актуальним питанням в різних напрямках державотворчої реалізації. Зміцнення позицій інститутів громадянського суспільства завжди є передумовою їх успішного впливу на реалізацію державної політики. Окреслена проблема притягує сьогодні неабияку увагу не тільки політиків, фахівців із проблем управління та представників громадських об'єднань. Її осмислення має важливе наукове значення. Об'єктом чисельних досліджень – як українських, так і зарубіжних – стають феномени громадянського суспільства, соціальної, правової держави, діалектика їх відносин.

Дієві механізми координації зусиль органів влади в комунікації з громадськістю дадуть змогу об'єднати зусилля у розв'язанні спільних питань, допоможуть уникнути дублювання функцій та спростять організаційну структуру в місцевому управлінні.

Якщо говорити про конкретні форми, рішення, методи взаємодії інститутів держави та громадянського суспільства, а також робочі моделі розв'язання проблем визначених соціальних груп на основі цієї взаємодії, то маємо виділити час на більш детальний розгляд.

В умовах плюралістичної побудови демократії держава делегує частину своїх повноважень, що стосується державної та управлінської сфери, соціальної життєдіяльності, самоуправлінським структурам. Зрозуміло, що потужна держава не могла б утворитися без прокачаного громадянського суспільства. Саме воно провокує ефективне державотворення, але лише за умови конструктивного та соціально відповідального діалогу з державою в межах правового поля.

Варто додати, що регіональний рівень відіграє важливу роль у створенні сприятливих умов для співпраці міської влади з інститутами громадянського суспільства. Адже саме реалізації права громадян на участь у формуванні та реалізації місцевої політики, вирішенні питань місцевого значення, розвитку соціального партнерства, залученні громадськості до профілактики та протидії корупції, сприяє зростанню рівня відповідальності у учасників громадськості, а саме тому напряму впливає на реалізацію проектів щодо розвитку конкретних населених пунктів. Саме на рівні локальної взаємодії органів влади з місцевими громадами вибудовується довіра до державних інституцій і держави в цілому.

Класичними формами співпраці органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, з політичними партіями та інституціями громадянського суспільства виступають політично-консультативні ради, що працюють з очільником обласної держадміністрації, громадські ради при районних держадміністраціях та міських виконкомах (міст обласного значення). Основна ціль, яку вони переслідують, формувати і реалізовувати ефективну політику що стосується завдань соціально-економічного та суспільно-політичного життя в області.

Головні завдання взаємодії на місцевому рівні громадянського суспільства та держави наступні:

- виробити робочі моделі участі представників громади в ухваленні важливих рішень органів місцевої влади;
- боротися з корупцією на місцях;
- поліпшити рівень правової культури;
- засвоїти демократичні цінності та усвідомити всю вагу своєї відповідальності у ролі представників громадянського суспільства;
- врегулювати механізми сприяння проведенню громадської експертизи щодо роботи органів місцевої виконавчої влади з електронними петиціями, проводи громадські слухання, консультувати громадськість;
- проводити спільні збори учасників територіальної громади за місцем проживання;
- розвивати правову обізнаність ключових осіб місцевої влади стосовно сприяння відкритості й прозорості управлінської діяльності;
- об'єднати громаду.

Серед додаткових завдань, що постають перед інституціями громадянського суспільства, варто виокремити також:

- сприяння активності громади та підвищення рівня самоорганізації мешканців для розв'язання питань місцевого значення;
- покращення механізмів процесу консультацій з громадськістю на місцевому рівні;
- моніторинг роботи консультативно-дорадчих органів;
- матеріально-технічне забезпечення роботи вище згаданих органів;
- впровадження та адаптація дієвих практик контролю діяльності органів місцевої влади від громади;
- фінансовий супровід соціально важливих для громади проектів, а також програм за допомоги конкурсних моделей;
- проведення відбору проектів та програм громадських організацій та творчих спілок;
- підвищення рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування з питань взаємодії та комунікації з інститутами громадянського суспільства;
- соціологічні дослідження думки громадян;
- широке інформування громадськості з питань розвитку суспільства та забезпечення соціального партнерства;
- підтримка громадського телебачення і радіо, впровадження незалежного друкованого чи електронного інформаційно-аналітичного бюлетеню;
- контроль розв'язання питань на місцях, дослідження діяльності виконавчих органів та посадових осіб міськради, а також відповідна оцінка їхньої роботи, відповідальності окремих посадових і виборних осіб місцевого самоврядування за свої дії чи бездіяльність;
- втілення ідеї бюджету участі, завдяки якому окремий відсоток річного місцевого бюджету розподілятиметься на витрати, які громадяни визначають пріоритетними;

- створення певного поля для обміну досвідом та діяльності громадських фахівців, навчання щодо вирішення регіональних питань – скажімо таких, як розбудова кадрового запасу міста;

- фінансова і соціальна підтримка місцевих стартапів.

Для того, щоб конкретизувати і класифікувати методи ефективної взаємодії між органами публічного управління і громадськості, а також для більш наочного структурування, візьмемо як основу принцип щодо класифікації форм і способів прояву комунікативної активності територіальної громади у процесі здійснення місцевого самоврядування за критеріями їх приналежності до окремих видів комунікації, який запропонував В. Пісоцький [20]. Цим автором взято два виміри, які універсально класифікують комунікативні методи взаємодії. Така ієрархія зважає також на методи й масштаби певної комунікативної взаємодії:

- 1) за способом взаємодії – безпосередня, опосередкована (технічно або соціально) та змішана комунікація;

- 2) за масштабом комунікації – міжособистісна, групова та масова комунікація.

Міжособистісна комунікація – це взаємодія між суб'єктами, які відносно чітко ідентифікують один одного, групова – у межах певних груп, члени яких об'єднані певними ідеями, ставленням до певних явищ і процесів тощо, масова – у межах гетерогенної, розосередженої аудиторії. Структуровані таким чином форми комунікативної взаємодії пропонується розподілити за дев'ятьма групами (дод. В).

На думку Кінцак А. В., методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування поділяються на прямі і непрямі. Прямий метод передбачає активне втручання держави шляхом цілеспрямованого фінансування територіальної структури господарства (створення центрів росту і т.п.). Непрямий метод спрямований на створення сприятливої атмосфери в області економіки за допомогою фінансових систем [1].

Крім того, необхідно зазначити методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які пропонує Рачинська О. А. На її думку, вони поділяються на універсальні і специфічні. До універсальних методів ефективної взаємодії належать методи переконання, заохочення і примусу [21, с. 138].

Переконання є первинним та пріоритетним методом ефективної взаємодії і втілюється через: інформування про публічне управління; консультування з питань державної влади та місцевого самоврядування; опублікування попередніх рішень; обмін інформацією з питань державної влади та місцевого самоврядування; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування та інші.

Метод заохочення сприяє забезпеченню законності і дисципліни як у діяльності публічної адміністрації, так і у її відносинах з громадянами за допомогою впливу на їх свідомість та інтерес через використання моральних і

матеріальних заходів з метою стимулювання їх до правомірної поведінки.

Державний примус – це психологічний або фізичний вплив публічної адміністрації на осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми з метою досягнення відповідності їх поведінки нормативним установленням.

До специфічних методів ефективної взаємодії належить метод відкритої публічної дискусії. Сенс дискурсу полягає у «формуванні нової комунікативної моделі, притаманної громадянському суспільству, яке всі проблеми вирішує методом відкритої публічної дискусії, спрямованої на досягнення згоди» [21, с. 139].

В умовах реформ у державній політиці управління в Україні найактуальнішою залишається потреба наблизити до стандартів ЄС систему публічних комунікацій, модернізувати її. Йдеться передусім про побудову ефективних механізмів комунікативної співпраці органів державної влади в першу чергу з представниками громадського сектору.

Таким чином, залежно від ступеня використання в управлінському впливові обов'язковості повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування методи взаємодії поділяються на прямі (однозначний зобов'язальний вплив; відсутність можливості вибору варіанта активності; більш швидке та достовірне досягнення результату; виключення позитивної ініціативи; необхідність оперативного коригування; ускладнені процедури застосування) та непрямі (опосередковано впливають на волю; багатоваріантність дій та можливість розсуду; сприяння активності приватних осіб; відтермінований і не безумовно гарантований результат; не вимагають регулярного розпорядчого втручання).

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1 Аналіз інвестиційних програм і проектів регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні

У січні 2012 року Бюджетний кодекс України було доповнено статтею 24-1, що стало законодавчим підґрунтям для створення сучасного інноваційного інструменту фінансової підтримки регіонального розвитку – державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) та визначило прозорий (формульний) розподіл його коштів. Починаючи з 2015 року головним розпорядником коштів державного фонду регіонального розвитку визначено Міністерством розвитку громад та територій України. Протягом 2015-2017 років за кошти державного фонду регіонального розвитку було профінансовано понад 2200 проектів, на фінансування спрямовано 9400,8 млн. грн.

Реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку здійснюється на підставі таких нормативно-правових актів: Закон України «Про засади державної регіональної політики», Бюджетний кодекс України, Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 24.04.2015 р. № 80 «Питання підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку», Наказ Міністерства розвитку громад та територій України від 17.04.2015 р. № 74 «Про затвердження примірного Положення про регіональну комісію з оцінки та попереднього конкурсного відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів».

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. №196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» затверджено: порядок підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку, який визначає механізм підготовки, оцінки та відбору інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що можуть відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку; порядок використання коштів державного фонду регіонального розвитку, який визначає механізм використання коштів державного фонду регіонального розвитку, обсяг яких затверджується законом про Державний бюджет України на

відповідний рік (рис. 2.1).

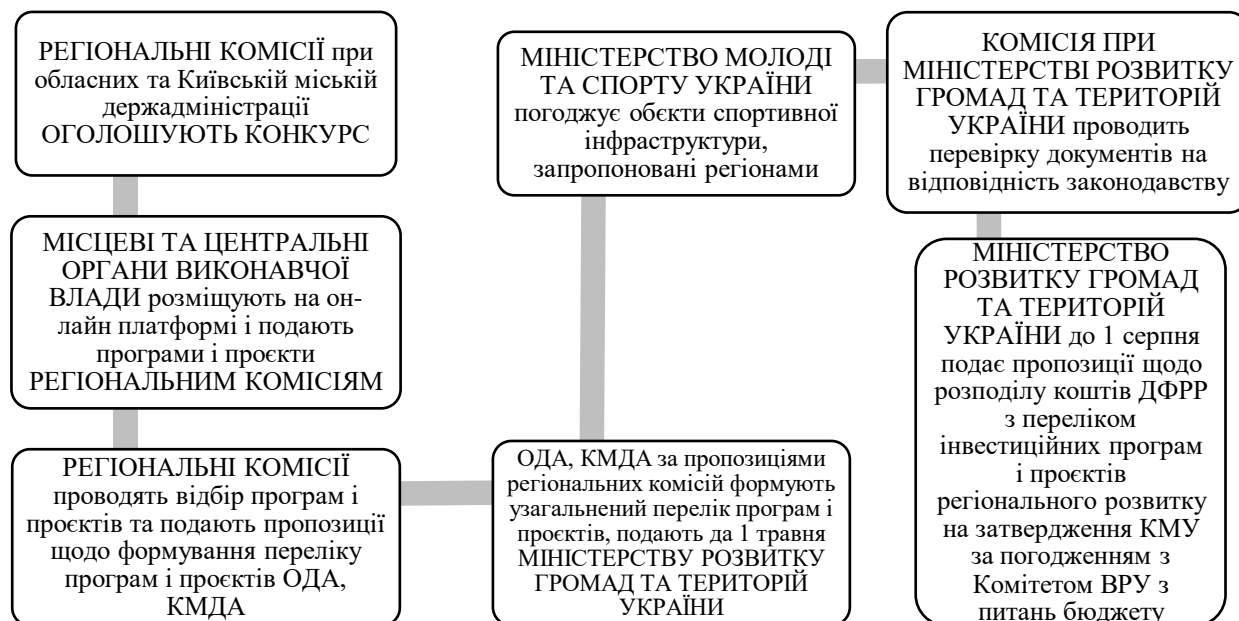


Рисунок 2.1 – Формування переліків інвестиційних програм і проектів в Україні

Джерело: складено автором на основі [22]

Аналізуючи відповідність інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що реалізуються за кошти державного фонду регіонального розвитку стратегічними і програмними документами, в тому числі щодо досягнення їх цілей та виконання завдань, бажано розпочати з кількості й тематичних напрямів проектів (табл. 2.1, рис. 2.2).

Таблиця 2.1 – Кількість проектів ДФРР та ступінь їх реалізації в Україні станом на 01.01.2021 р.

Роки	Кількість проектів	Кількість завершених проектів	% завершення від загальної кількості проектів
2015	876	532	60,7
2016	810	502	61,9
2017	803	401	50,0
2018	806	806	100,0
2019	707	немає даних	немає даних
2020	461	немає даних	немає даних

Джерело: складено автором на основі [23]

Відповідно до даних таблиці 2.1, «у 2015 році було затверджено 876 проектів, з них було завершено 532» [24], «у 2016 році було започатковано 810 проектів по Україні, з яких завершено – 502 (69 проектів було реалізовано в

ОТГ, що складає 8,5% від їх загальної кількості), у 2017 році було започатковано менше – 803 проекти, з яких завершено 401 проект (50%), у 2018 році – затверджено 806 проектів, і всі вони були завершені (згідно зі Звітом Рахункової палати України за 2017-2018 рр.). Проте, у 2019 році було затверджено лише 707 проектів, із них тендерні процедури не завершені по 120 проектах на загальну суму 988 млн. грн. Серед проектів, де тендерні процедури завершені, роботи не розпочалися по 192 проектах на суму 1,6 млрд грн. У 2020 році реалізується ще менше – 461 проект» [25]. Таке зниження пояснюється невідповідністю поданих проектів встановленим вимогам та/або ненаданням регіонами пропозицій.

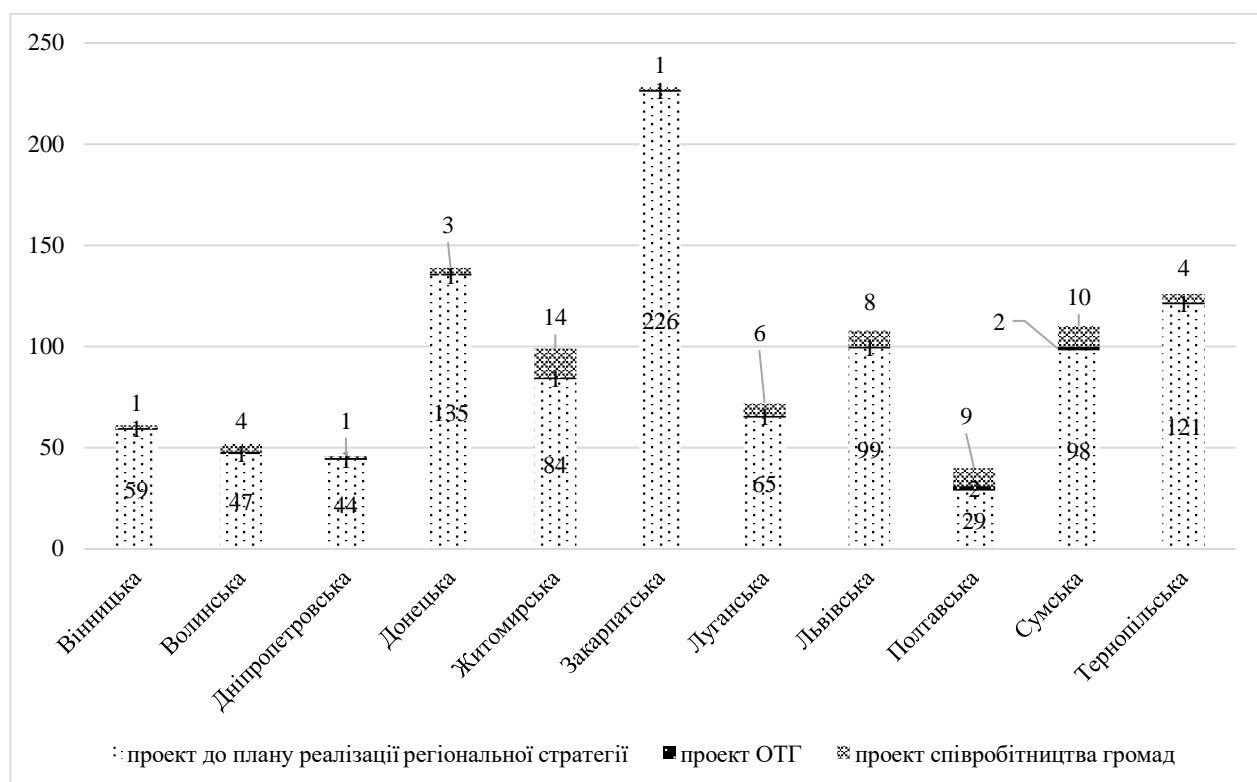


Рисунок 2.2 – Тематичні напрями проектів регіонального розвитку в Україні станом на 01.01.2021 р.

Джерело: складено автором на основі [22]

Згідно даних рис. 2.2 видно, що за окремими областями України найбільше впроваджено проекти до плану реалізації регіональної стратегії. Коло поданих до фінансування проектів найрізноманітніше: від проектів з відновлення історичних пам'яток до будівництва та ремонту шкіл, амбулаторій, доріг, спортивних майданчиків тощо.

Що стосується території впливу проекту, то станом на 01.01.2021 р. структура має наступний вигляд (рис. 2.3). Згідно даних рис. 2.2 видно, що найбільшу питому вагу займають проекти, які були реалізовані однією громадою (33%) та частиною громади (30%). Далі слід відмітити проекти, які були реалізовані кількома громадами або частиною району (13%) та окремим

районом або містом обласного значення (16%). Також слід зазначити, що відсутні випадки реалізації проєктів кількома громадами.

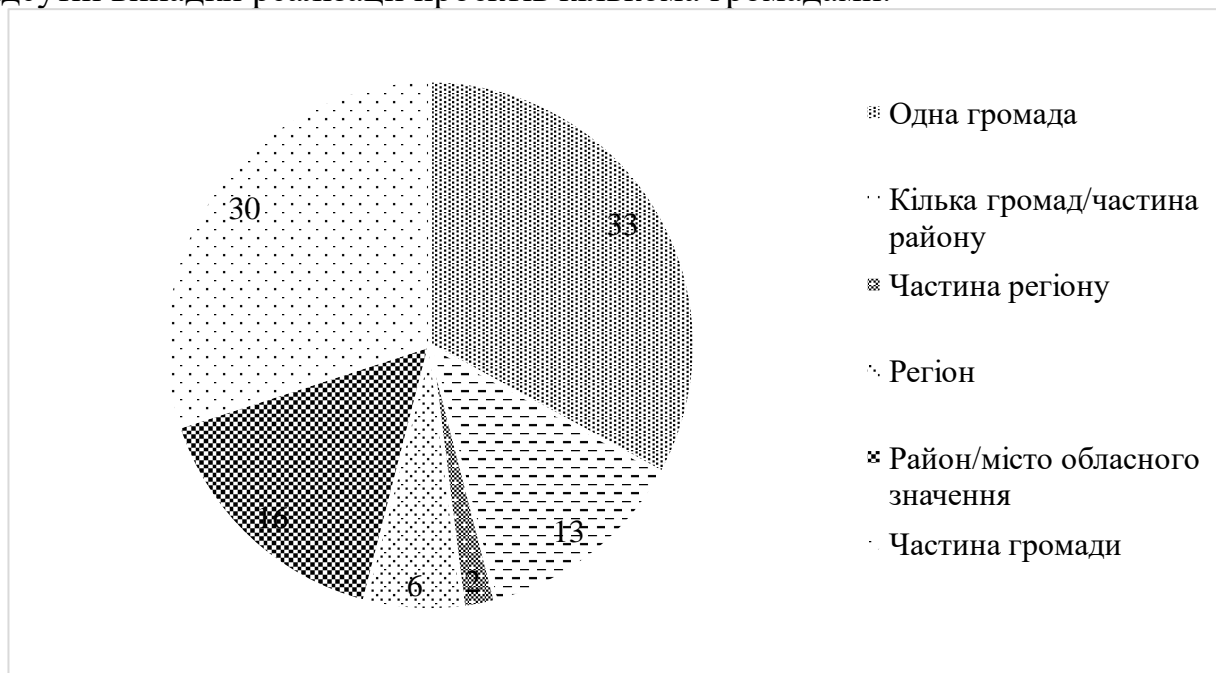


Рисунок 2.3 – Структура території впливу проєктів регіонального розвитку в Україні станом на 01.01.2021 р.

Джерело: складено автором на основі [22]

Далі проаналізуємо сфери реалізації проєктів регіонального розвитку в Україні станом на 01.01.2021 р. (рис. 2.4).

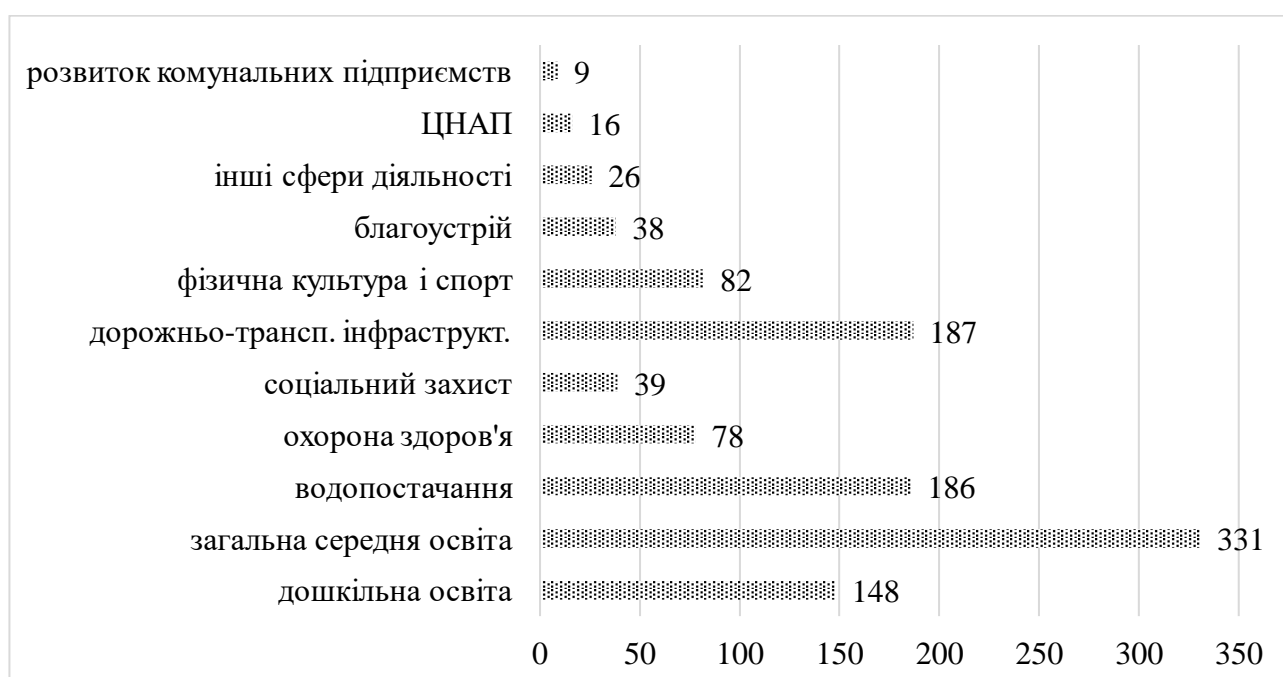


Рисунок 2.4 – Сфери реалізації проєктів регіонального розвитку в Україні станом на 01.01.2021 р.

Джерело: розроблено автором на основі [43]

Згідно даних рис. 2.4 видно, що в Україні має місце значна регіональна диференціація проектів за сферами реалізації. Разом з тим, більшість сфер, що мають прямий вплив на підвищення конкурентоспроможності регіонального бізнесу, не стали переможцями за результатами конкурсів регіональних комісій.

Щороку на фінансування проектів через ДФРР у державному бюджеті «повинні виділяти кошти у сумі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду держбюджету на відповідний рік. Проте дана норма з 2016 року призупинена і сума виділених коштів до 1% не дотягує. Наприклад, на 2019 рік виділено 7,7 млрд. грн, або неповних 0,8% усіх доходів загального фонду держбюджету. Тобто, один з найпрогресивніший механізмів державної фінансової підтримки розвитку регіонів не дофінансовують. Загалом, починаючи з 2015 року, на проекти регіонального розвитку з держбюджету виділили 23,1 млрд. грн.» [26] (рис. 2.5).

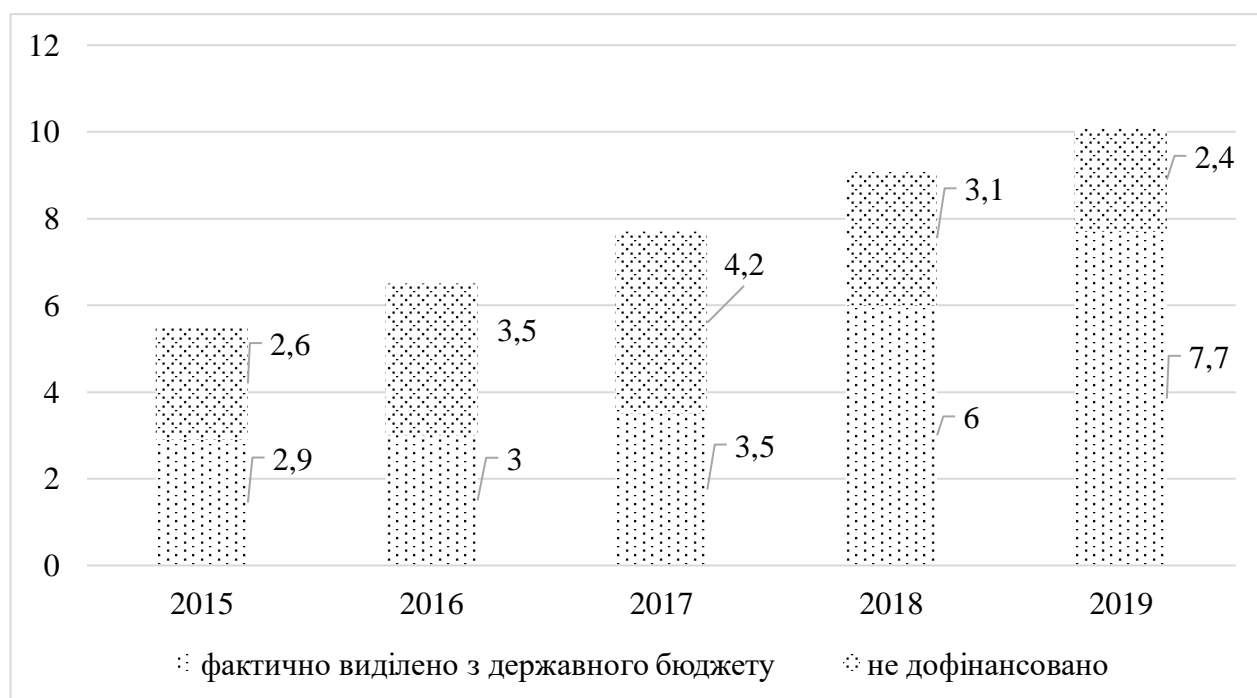


Рисунок 2.5 – Кошти на фінансування проектів через ДФРР в Україні у 2015-2019 рр., млрд. грн.

Джерело: розроблено автором на основі [26]

Для збалансування розвитку усіх регіонів країни, кошти ДФРР розподіляють між регіонами наступним чином: 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідній області та Києві, і 20% – відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75% середнього показника по Україні) [26].

На разі (станом на травень 2019 року), Кабміном затверджено до

реалізації 623 проекти загальним обсягом фінансування понад 31 млрд. грн. Тобто один проект в середньому коштує держбюджету трохи більше 50 млн грн. Розбіжність між фактично виділеними в держбюджетів коштами до ДФРР і загальним обсягом затверджених Кабміном кошторисів проектів до реалізації зумовлена тим, що проекти фінансуються поступово, впродовж кількох років відповідно до затвердженого графіка, а не одночасно на початку їх реалізації.

На останок проаналізуємо регіони (вибірково), у яких були створені нові робочі місця в рамках проектів ДФРР (рис. 2.6).

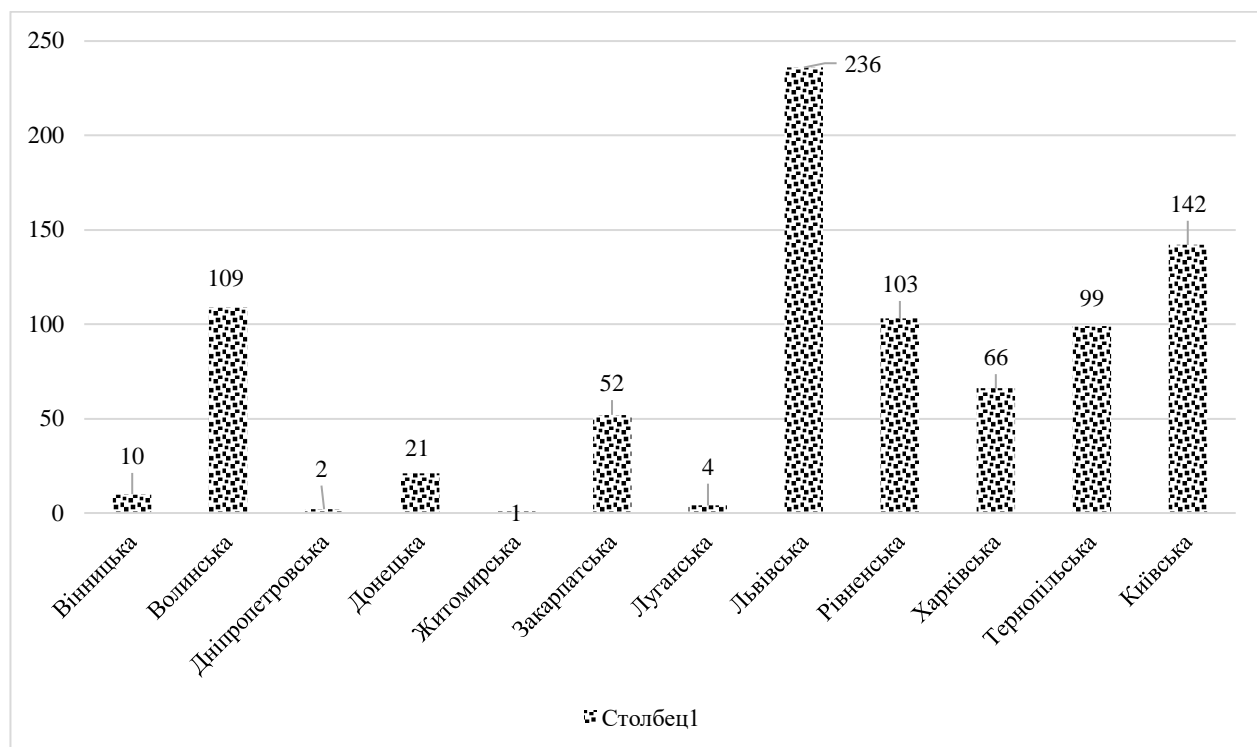


Рисунок 2.6 – Регіони, у яких були створені нові робочі місця в рамках проектів ДФРР в Україні станом на 01.01.2021 р.

Джерело: складено автором на основі [22]

Згідно даних рис. 2.6 видно, що створення нових робочих місць (925) передбачали 62 з 1646 проектів, реалізованих за кошти ДФРР. Найбільше робочих місць створено у Львівській області (236). Однак, всі ці робочі місця були створені у соціальній сфері і лягли додатковим фінансовим тягарем на місцеві бюджети.

Таким чином, варто відзначити наступне:

- серед відібраних регіональними комісіями проектів розвитку, спрямовані на вирішення системних інфраструктурних завдань. В переважній більшості запропоновано окремі невеликі проекти, які вирішують поточні проблеми тієї чи іншої громади;

- регіональні комісії при обласних державних адміністраціях залишаються недостатньо відкритими;

– не якісно підготовлені інвестиційні програми і проекти, найбільш розповсюджена проблема – відсутність підтвердження про співфінансування з місцевих бюджетів.

Кошти ДФРР в недалекому майбутньому можуть стати чи не головною фінансовою підтримкою розвитку громад, і в першу чергу утворених в процесі децентралізації ОТГ. Оскільки з кожним роком із збільшенням їх кількості сума субвенції на формування інфраструктури ОТГ в розрахунку на одну громаду зменшується. Однак, для «боротьби» за гроші з ДФРР потрібні герої – фахівці із складання та супроводу проектів. Лише їх залучення дасть реальний шанс «потягатися» із обласними та міськими громадами за обмежені держбюджетні кошти.

2.2 Основні проблеми взаємодії державних органів влади та органів місцевого самоврядування в Україні

Проблема розподілу компетенції між державними органами влади та органами місцевого самоврядування зберігала актуальність протягом чотирьох етапів нинішнього періоду незалежності України (табл. 2.2) [27, с. 13]:

Таблиця 2.2 – Етапи розподілу компетенції між державними органами влади та органами місцевого самоврядування в Україні

Етап	Характеристика
1	2
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;
червень 1995 – липень 1996 рр.	відновлення вертикалі виконавчої влади відповідно до ухваленого Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України. Ним була фактично відновлена система представників Президента;
1996-2014 рр.	чинна система була сформована з ухваленням Конституції України, на підставі якої були прийняті Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»;
2014-2021 рр.	реформа децентралізації в Україні – це реформа місцевого самоврядування та місцевої державної влади, метою якої є покращення громадянам їхнього життєвого середовища, також надання якісних та доступних публічних послуг, узгодження інтересів держави та територіальних громад; передача повноважень та фінансових ресурсів від органів

	державної влади – органам місцевого самоврядування, а також утворення виконавчих органів місцевого самоврядування – громади;
з 2021 р. – по сьогоднішній час	перші в світі цифрові паспорти, paperless, пенсійні послуги онлайн, розбудова мережі офлайн-точок доступу до eМалятко, електронні кабінети для учасників будівництва, фінансування понад 250 стартапів. Це – лише невеликий список досягнень у діджиталізації держави та публічних послуг.

Джерело: складено автором на основі [27]

Ефективність системи публічного адміністрування, в тому числі місцевої влади, визначається наявністю певних елементів структури, а також їх функціональної змоги. Такими елементами є:

- 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.

Система організації влади на місцях має загалом наступні види недоліків. Серед них загальні політико-правові, інституційні та фінансово-економічні (табл. 2.3).

Таблиця 2.3 – Етапи розподілу компетенції між державними органами влади та органами місцевого самоврядування в Україні

Недоліки	Характеристика
1	2
Політико-правові	Викривленість системи регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Неідеальні критерії категоризації територіальних громад, у контексті розподілу повноважень між ними. Відсутність чіткого поділу компетенцій органів управління на місцях та місцевого самоврядування. Недосконалість системи державного контролю на рівні села, селища й міста
Інституційні	Відсутність регулювання щодо делегування повноважень місцевої ради. Пряме вмішування державної виконавчої влади у справи територіальних колективів. Саботування між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень.

	Недовершеність системи стримувань і противаги у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами.
Фінансово-економічні	Проблеми з фінансовим та матеріальним забезпеченням роботи публічної влади на місцях. Залежність районних та обласних рад від вертикалі виконавчої влади. Невідповідність між обсягами доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків.

Джерело: складено автором самостійно

Розглянемо їх детальніше.

1. Загальні політико-правові проблеми нормативно-правового регулювання взаємодії місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Викривленість системи регіонального та місцевого самоврядування в Україні. Щоб наочно побачити структурні проблеми у системі української публічної влади на місцях, потрібно провести аналіз різних видів і форм влади згідно з такими критеріями, як правовий статус територіальної громади, виконавчий орган, фінансова самостійність, представницький орган, самоврядні повноваження.

В Україні існують сім найбільш поширених видів адміністративно-територіальних одиниць, що мають органи місцевого самоврядування (крім міст Києва та Севастополя, а також Автономної Республіки Крим, які мають особливий статус, що регулюється окремими законами) (дод. Д).

Варто сказати, що лише міста обласного підпорядкування повноцінно володіють усіма зазначеними раніше складовими. Вони у свою чергу потрібні для виконання самоврядних повноважень у повному обсязі. Райони у містах, які мають подібний розподіл, є зазвичай найменш забезпеченими. Вони мають виконавчі та представницькі органи самоврядування. Але у них нема власних фінансових надходжень, економічної самостійності, виключних повноважень, а також статусної громади.

На районному та обласному рівні самоврядування публічна влада, хоч і має ширший бюджет та більший спектр функцій та зон відповідальності, не можуть створювати власні виконавчі комітети. Їх повноваження здійснюють держадміністрації на відповідному рівні. Окрім того, обласні та районні ради це специфічні органи самоврядування, що представляють тільки ті спільні інтереси територіальних громад, які відносяться до їх складу. Тому про статутні територіальні громади мови тут не йдеться.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) громади мають представницькі органи (ради) та їхні виконавчі комітети. Ці органи також мають і власні повноваження. Утім, їхня діяльність обмежена у контекст прямих міжбюджетних відносин із центральною владою: зокрема, Бюджетний кодекс України [28] не зобов'язує Верховну Раду України визначати окремими пунктами розподіл дотацій вирівнювання для зазначених громад. Це, у свою чергу, дещо обмежує їх фінансову самостійність.

Неідеальні критерії категоризації територіальних громад, у контексті

розподілу повноважень між ними. Через різну кількість населення та обсяг бюджетів не можна визначити єдиний перелік функцій місцевих органів самоврядування в селах, селищах та містах, що мають різні рівні підпорядкування.

Відсутність чіткого поділу компетенцій органів управління на місцях та місцевого самоврядування, коли ми говоримо про різні рівні адміністративно-територіального розподілу. Наприклад, між районними та обласними державними адміністраціями, між районними та обласними радами, між територіальними радами, якщо адміністративно-територіальні одиниці одного рівня входять одна до одної, зберігаючи відповідні органи публічної влади. Прикладом останнього, є міста і селища у складі міських рад. Такі недоліки адміністративно-територіального поділу простежуються на прикладі Донецької області та Автономної Республіки Крим.

Негативні наслідки такого управління зумовлені й тим, що місцеві державні адміністрації подекуди виконують повноваження місцевих органів самоврядування. А ці два інститути є різними за своєю природою (державна та самоврядна влада).

Недосконалість системи державного контролю на рівні села, селища й міста, зокрема за виконанням органами самоврядування власних повноважень. Відповідно до ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [10], контроль за їх діяльністю, що формально здійснюється районними та обласними державними адміністраціями, стосується, перш за все, делегованих місцевим радам та їх виконавчим органам повноважень, однак ця ж стаття чітко визначає, що «місцеві державні адміністрації не мають права втручатися у здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень».

Об'єктом контролю з боку Рахункової палати є центральні органи виконавчої влади. Прокурорський нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування дещо ускладнений у зв'язку зі скасуванням змін до Конституції України [19] від 2004 р., зокрема пункту 5 статті 121. Крім того, наявність у Прокуратури наглядових функцій зазвичай ставало предметом критики України з боку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), оскільки дана сфера компетенції не властива органам прокуратури у країнах – членах Ради Європи.

2. Інституційні проблеми взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевих рад.

Закон не регулює делегування повноважень, не передбачає порядку дій при відмові місцевої ради від виконання делегованих функцій, у тому числі й через незабезпеченість належними ресурсами.

Інститут делегування повноважень районними та обласними місцевими радами відповідним державним адміністраціям не відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Так, у статті 44 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [29] визначено, що на районному та обласному рівнях ради делегують відповідним органам державної влади повноваження щодо транспорту, будівництва, розвитку охорони здоров'я.

Натомість один із головних принципів самоврядування, який визначено в

Європейській хартії [30] місцевого самоврядування, є виключність його повноважень, що унеможливорює передачу самоврядних повноважень будь-якому іншому органу влади.

Пряме вмішування державної виконавчої влади у справи територіальних колективів. Місцеві державні адміністрації переймають ініціативу з програм розвитку районів і областей, а також розробкою бюджетів. Адміністрація підпорядковується Главі держави та Кабінету Міністрів України. Кадровий вплив на які з боку представницьких органів недостатній. Він обмежується правом висловити недовіру голові Адміністрації. У свою чергу обласні та районні ради, представляючи територіальні громади, мають право лише на їх затвердження.

Саботування між обласними (районними радами) та обласними (районними) державними адміністраціями з приводу делегування повноважень. Фактором для цього саботування є і те, що повертаючи делеговані повноваження, можна говорити про додаткові матеріальні ресурси для їх виконання

Недовершеність системи стримувань і противаги у взаємодії між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. Для того, аби контролювати виконання делегованих повноважень публічна влада може висловити недовіру головам відповідних державних адміністрацій. Якщо дві третини від усієї ради ухвалили таке рішення, голови МДА зі своїх посад мають бути обов'язково звільненими. Проте це застосовується переважно опозицією, що переважає у місцевих радах для того, аби перешкоджати територіальним адміністраціям виконувати свою роботу у сферах, за які несе відповідальність держава. Часто це трапляється під час вертикальної коабітації, тоді більша частина корпусу локальної влади та управління певної місцевої адміністрації належать до політичних сил, що конкурують.

Ситуація поглиблюється територіальною поляризацією політичних орієнтацій громадян, що зумовлює практично постійне відтворення стану вертикальної коабітації у тих чи тих адміністративно-територіальних одиницях.

3. Особливості фінансово-економічного забезпечення діяльності органів місцевої публічної влади в Україні.

Проблеми з фінансовим та матеріальним забезпеченням роботи публічної влади на місцях бувають адміністративними та економічними. Адміністративного характеру питання зазвичай про суб'єктність та фінансову автономність публічної влади на місцях під час складення бюджету та поділу грошей. Економічний бік стосується матеріальних та ресурсних засад, що стосується наповнення бюджету громади.

За формування та реалізацію місцевого бюджету в Україні несе відповідальність місцевий виконавчий орган. Через те, що виконавчі функції рад на районному та обласному рівні належать до відповідних державних адміністрацій, присутня залежність самоврядних органів від органів державної влади у питаннях ресурсно-фінансових засад. На рівні територіальних громад (села, селища, міста) за Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [31] ради (сільські, селищні, міські) та їх виконавчі органи самостійно

можуть формувати бюджет та розподіляти бюджетні кошти. Проте за положеннями Бюджетного кодексу України [28] зазначені органами місцевого самоврядування мають обмежене право на прямі міжбюджетні відносини, зокрема їм не гарантоване отримання дотацій вирівнювання безпосередньо з державного бюджету.

Через це вони є залежними від ухвалення рішень районними та обласними державними адміністраціями, що відповідають за розподіл коштів державного бюджету для забезпечення, фінансового у тому числі, делегованих повноважень. Районні та обласні ради стали залежними від вертикалі виконавчої влади оскільки відповідним державним адміністраціям була надана ініціатива по створенню районного та обласного бюджету. За таких умов часто виникають взаємні домовленості щодо фінансової політики, які піклуються про інтереси центральної влади більше, ніж про запити територіальної громади.

Так, досі ведуться дискусії щодо коректності прямих міжбюджетних відносин з місцевими громадами, оскільки це б значно підняло автономність місцевого самоврядування. Зокрема, стаття 108 Бюджетного кодексу України передбачає прямі дотації вирівнювання лише бюджетам областей, районів, міст загальнодержавного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення, натомість нічого не згадує окремо про бюджети міст районного значення, селищ та сіл. Переважно такий розподіл здійснюється постановами районних рад з ухвалення районних бюджетів, а не окремим законом. Наявність великої кількості територіальних громад (більше 10 тис.) на рівні села, селища та міста значно ускладнює їх встановлення.

Зараз органам публічної влади на місцях важко виконувати соціальні функції ще й через те, що їхні бюджетні зобов'язання значно перебільшують рівень їхньої дохідності. Особливо коли мова йде про значне соціальне навантаження так як розширення житлового будівництва. Протягом кількох останніх років залишалися дотаційними понад 90% місцевих бюджетів, і лише не більше 8% – були донорами [32, с. 66].

Такі цифри говорять проте, що навіть прямі міжбюджетні відносини не змінять глобально соціальний та економічний рівні життя громади. У цей самий час політика України щодо питань з урегулюванням кількості територіальних громад не відповідала демографічній ситуації в державі. Зокрема, з 1991 по 2001 рік сільських рад було збільшено на 1052 одинці, при цьому кількість сільського населення зменшилася на 1,1 млн. Кількість таких населених пунктів зменшилася також на 153 [33]. У 2015 році 794 сільських, селищних та міських ради, до складу яких увійшло 2015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад. У 2016 році ще 946 сільських, сільських та міських ради добровільно об'єдналися у 208 територіальних громад [34]. Унаслідок цього зросла кількість посад у місцевих радах та виконавчих комітетах, а це означає додаткові витрати, аби їх утримувати.

Таким чином, система організації влади на місцях має загалом наступні види недоліків: загальні політико-правові, інституційні та фінансово-економічні.

Проблемним є питання про розмежування функцій та повноважень

місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Вказане питання виникає тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень.

2.3 Аналіз державної регіональної політики у сфері реалізації співпраці державних органів влади та місцевого самоврядування

Аналіз важливий для успішної розробки політики й реалізації програм, проектів і операційних послуг. Він допомагає формулювати й оцінювати альтернативи, розуміти функціонування та поведінку складних систем, вимірює продуктивність системи й вдосконалює ефективність. Проте якщо аналіз і допоміжні моделі, дані та припущення не відповідають цілі, наслідки можуть бути серйозними – від фінансових та репутаційних збитків до правових проблем. У найбільш серйозних випадках життя людей та засоби до їхнього існування можуть опинитися під загрозою [35].

Постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385 затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року [36], що визначила три ключові стратегічні цілі державної регіональної політики на семирічний період:

- ✓ ціль 1 – підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- ✓ ціль 2 – територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- ✓ ціль 3 – ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

В рамках «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів» забезпечено виконання наступних завдань та заходів [37]:

- у 2019 році в регіонах проводилася робота з підготовки проектів регіональних стратегій розвитку на наступний плановий період до 2027 року на засадах смарт-спеціалізації, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках зазначених стратегій окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні;

- за ініціативи Президента України та Кабінету Міністрів України запроваджена програма фінансової державної підтримки бізнесу «Доступні кредити: 5-7-9%». Завдання програми – посилення конкурентоспроможності українського мікро та малого бізнесу, створення нових робочих місць, повернення трудових мігрантів. За попередніми розрахунками програма сприятиме створенню понад 90 тис. робочих місць. Програма передбачає доступні кредити для ведення бізнесу на суму 1,5 мільйона гривень на 5 років за такими умовами: ставкою 5% для нового та діючого бізнесу, який створить мінімум 2 нові робочі місця; 7% для бізнесу з виручкою до 25 млн. грн. який не створить нові робочі місця, але за кожного найнятого працівника ставка буде знижуватися на 0,5%; 9% для вже працюючого бізнесу, який має виручку 25-50

млн. грн. (рис. 2.7);

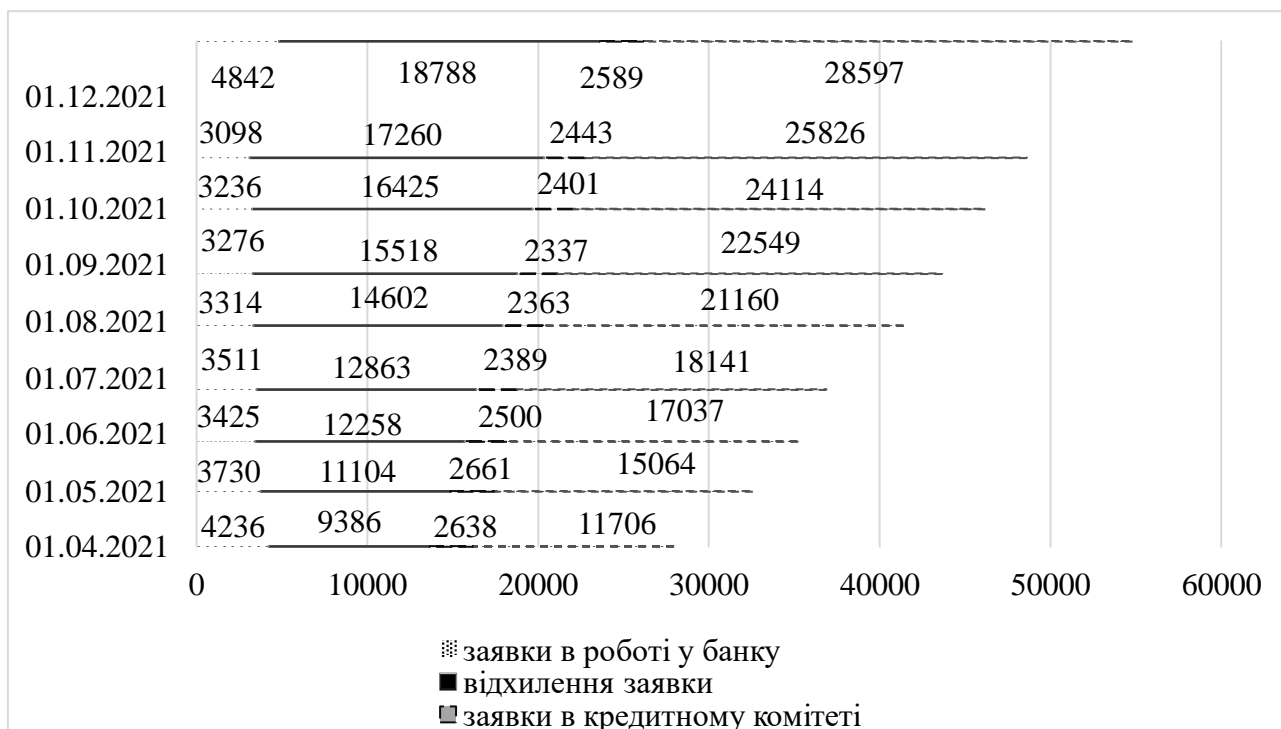


Рисунок 2.7 – Динаміка розгляду заявок на отримання кредиту за програмою «Доступні кредити: 5-7-9%» в Україні станом на 03.01.2022 р., шт.

Джерело: розроблено автором на основі [38]

- з метою удосконалення правового регулювання та забезпечення можливості ефективного залучення вітчизняних та іноземних інвестицій прийнято Закон України «Про концесію» від 03.10.2019 р. №155-IX, яким внесені суттєві зміни до Закону України «Про державно-приватне партнерство», було реформовано законодавство України у сфері державно-приватного партнерства, включаючи концесійне;

- важливим аспектом подальшого забезпечення ефективності транскордонного співробітництва є: підвищення активності суб'єктів транскордонного співробітництва щодо реалізації проектів транскордонного співробітництва; визначення постійного джерела фінансування для реалізації проектів транскордонного співробітництва, які включені до Державної програми розвитку транскордонного співробітництва; забезпечення обласними державними адміністраціями належного співфінансування великомасштабних інфраструктурних проектів транскордонного співробітництва та своєчасного виконання вимог органів управління програм прикордонного співробітництва; підвищення якості проектного менеджменту на рівні місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, з метою поліпшення спроможності місцевих суб'єктів до залучення зовнішнього фінансового ресурсу для реалізації спільних проектів;

- забезпечення інфраструктурного, екологічного, соціально-

економічного та інституційного розвитку Дунайського регіону (українська частина: Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська та Чернівецька області). Фінансовим інструментом Стратегії є Дунайська транснаціональна програма, яка спрямована на політику інтеграції в Дунайському регіоні у 4-х сферах а саме: інноваційність та соціальна відповідальність; навколишнє середовище та культурна відповідальність; покращення інфраструктурних зв'язків та енергоефективність; ефективне урядування. Метою Програми є залучення співфінансування проєктів (від українських партнерів складає не менше 15%) у сукупному обсязі 5 млн. євро на безоплатній основі. Джерелом фінансування програми є ресурси Європейського фонду регіонального розвитку та Інструменту передвступної допомоги для держав-кандидатів на вступ до ЄС;

- узгоджено дорожню карту для координації подальших спільних дій країн Карпатського регіону на шляху до впровадження макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону;

- для ефективного здійснення екоосвітньої та рекреаційної діяльності в установах природно-заповідного фонду створюється і розвивається відповідна інфраструктура: 11 музеїв та 23 музейні кімнати, 31 екоосвітні та візит-центри, 58 екоосвітні (зелені) класи, 463 рекреаційні зони. Створення та обладнання еколого-освітніх стежок та туристичних маршрутів дозволяє поєднати теоретичні знання з відпочинком на природі, так створено 148 еколого-освітніх стежок загальної протяжністю 822,65 км, а також кілька різновидів туристичних маршрутів: 138 пішохідних загальною протяжністю 1346,75 км, 41 вело-маршрутів довжиною 1206,60 км, 23 водних довжиною 703,25 км, 8 кінних довжиною 60,60 км, 24 маршрутів іншого видів довжиною 858,99 км.;

- з метою інтеграції національної туристичної сфери в туристичний простір ЄС, розвитку конкуренції на ринку туристичних послуг, підвищення якості надання туристичних послуг створено правове підґрунтя для сталого розвитку туризму та забезпечення виконання рекомендацій Всесвітньої туристичної організації (UNWTO) та імплементації положень Директив та Регламентів Європейського Союзу у цій сфері, у тому числі в рамках виконання Угоди між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони;

- з метою визначення цілей, пріоритетів та завдань транскордонного співробітництва українських регіонів із сусідніми державами, в тому числі в рамках єврорегіонів, Урядом схвалено Державну програму транскордонного співробітництва на 2021-2027 роки, у якій визначено цілі, напрямки та завдання транскордонного співробітництва.

В рамках цілі 1 в цілому по країні забезпечено досягнення індикаторів за наступними показниками (табл. 2.4):

- валовий регіональний продукт у розрахунку на одну особу (2019) – 134% досягнення прогнозного значення (забезпечено досягнення індикатора у всіх регіонах за винятком Донецької та Луганської областей, оскільки статистика не враховує частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях). Варто зазначити, що показник у Луганській області є

значно меншим за середній по Україні (18,8 тис. грн. проти 94,7 тис. грн.);

Таблиця 2.4 – Динаміка основних індикаторів підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів України за 2015-2020 роки

Індикатор	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Валовий регіональний продукт, млн. грн.	1988544	2385367	2983882	3560596	3978400	4222026
Кількість малих підприємств, одиниць	1958385	1850034	1789406	1822671	1922978	1955119
Наявний дохід у розрахунку на одну особу, грн.	31803	37080	47270	58442	69140	73355
Обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу, дол. США	888	852	887	952	984	1065

Джерело: розроблено автором на основі [38]

– кількість малих підприємств у розрахунку на 10 тисяч наявного населення (2019) – 113,2%. У решті регіонів (за винятком Донецької області – 79,3%) досягнуто прогнозні значення на 90% і більше;

– наявний дохід у розрахунку на одну особу (2020) – 160% (забезпечено досягнення прогнозних значень у всіх регіонах);

– обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу (2020) – 111% (крім Волинської (85%), Донецької (95%), Закарпатської (90%), Київської (90%), Луганської (25%), Одеської (72%) та Херсонської (95%) областей).

Не досягнуто прогнозних значень за показниками:

– обсяг реалізованої інноваційної продукції (2019) – лише 29%, при цьому варто відмітити значні диспропорції у досягненні зазначеного індикатора: у Миколаївській області його досягнуто на 343%, у Донецькій – на 274%, у Чернігівській – на 200%, у Черкаській – на 150%, у Херсонській – на 115%. З іншого боку, у Дніпропетровській Івано-Франківській, Чернівецькій та Закарпатській областях індикатор досягнуто на менше ніж 20%. В той же час у Рівненській області частка обсягу реалізованої інноваційної продукції є нульовою, тобто індикатора не досягнуто зовсім.

– обсяг прямих іноземних інвестицій (акціонерного капіталу) у розрахунку на одну особу населення (2019) – 82%. Досягнення індикатора забезпечено лише у 8 регіонах: Вінницькій (115%), Волинській (112%), Запорізькій (123%), Кіровоградській (111%), Луганській (102%), Миколаївській (117%), Полтавській (101%), Херсонській (105%), Хмельницькій (110%) та Чернігівській (162%) областях.

В рамках «Територіальної соціально-економічної інтеграції і просторового розвитку» забезпечено виконання наступних завдань та заходів [37]:

– з метою вирішення існуючих проблем розвитку регіону Українських Карпат 03.04.2019 р. Урядом було схвалено Концепцію розвитку гірських територій українських Карпат, яка визначає пріоритетні напрями розвитку цих

територій. За інформацією, отриманою від Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької обласних державних адміністрацій, у 2020 році було реалізовано 16 заходів Програми за такими напрямками, як формування конкурентної економіки гірських територій; скасування інфраструктурних обмежень, розбудова просторово збалансованої дорожньої, виробничої та соціальної інфраструктури; розвиток туристичного потенціалу та безпека територій; екологічна безпека та природоохоронні заходи, на виконання яких було спрямовано близько 2 млрд. грн., у тому числі: 1,88 млрд. грн. – за рахунок коштів інших програм державного бюджету (кошти ДФРР, резервного фонду держбюджету, державного дорожнього фонду, субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій); 81,9 млн. грн. – кошти місцевих бюджетів; 1,0 млн. гривень – за рахунок інших джерел;

– схемами планування території забезпечені всі області. Переважна більшість областей (20) мають актуальні схеми планування, розроблені після 2011 року. Три схеми планування областей (Львівської, Харківської, Черкаської) розроблено у період 2005-2010 років. Отже, наразі застарілою залишається лише схема планування 9 територій Київської області, розроблена ще у 1988 році, яка наразі вже оновлена і перебуває на стадії погоджувальних процедур. Майже абсолютними є показники забезпечення схемами планування територій районів. Лише три райони (два у Хмельницькій та один у Запорізькій областях) не мають відповідних схем планування. Разом з тим, переважну більшість схем планування територій районів (більше 80%) розроблено ще за радянських часів, а тому вони не містять актуальних проектних рішень і є не ефективними для практичного застосування в сучасних соціально-економічних реаліях;

– за результатами даних обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ), поданих органами виконавчої влади на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, станом на 01.01.2021 р. природно-заповідний фонд України має в своєму складі 8633 території та об'єктів фактичною площею 4105522,247 га та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря. Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави («показник заповідності») становить 6,8%. Більше половини (62,7%) площі ПЗФ України займають території та об'єкти загальнодержавного значення. Серед них 19 природних і 5 біосферних заповідників, 53 національні природні парки, 328 заказників, 136 пам'яток природи, 18 ботанічних садів, 20 дендрологічних та 7 зоологічних парків, 90 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. Загальна площа територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення становить 2977006,19 га, місцевого – 1910517,58 га (табл. 2.5);

– з метою реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року, постановою Кабінету Міністрів України від 20.02.2019 р. №117 затверджено Національний план управління відходами до 2030 року, який закладає передумови до адаптації національного законодавства до вимог європейського законодавства у сфері управління відходами. Управління

відходами залишається однією із важливих екологічних проблем, яка потребує системного вирішення. Перетворення системи управління відходами на екологічно безпечну є для України одним із пріоритетних завдань. За даними Державної служби статистики у 2019 році було утворено відходів 441,5 млн. т, що на 89,4 млн. т відходів більше, ніж у 2018 році (табл. 2.5). Домінуючим способом управління з відходами у 2019 році, як і у попередні роки, залишалось їх видалення. Із відходів, що утворилися, утилізовано 108,0 млн. т, що складає майже 24,5% із загального обсягу утворених, видалено у спеціально відведені місця та на об'єкти 238,9 млн. т, що становить 54,1% та спалено 1059,0 тис. т відходів, або 0,4%;

Таблиця 2.5 – Динаміка показників ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку регіонів України за 2015-2020 роки, %

Індикатор	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Питома вага утилізованих відходів, відсотків загальної кількості утворених відходів	29,6	28,6	30,2	31,8	33,4	35
Питома вага площі природно-заповідного фонду, відсотків площі адміністративно-територіальної одиниці	6,3	6,6	8,7	10,8	12,9	15

Джерело: розроблено автором на основі [38]

– за результатами даних обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, поданих органами виконавчої влади на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, станом на 01.01.2021 р. природно-заповідний фонд України має в своєму складі 8633 території та об'єктів фактичною площею 4105522,247 га та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря. Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави («показник заповідності») становить 6,8%;

В рамках цілі 2 в цілому по країні забезпечено досягнення індикаторів за наступними показниками: за показником кількості адміністративно-територіальних одиниць, що мають схеми планування територій на рівні областей та м. Київ (2020) – 100% (схема планування території Київської області, розроблена ще у 1988 році, проте уже підготовлена оновлена версія, що перебуває у процесі погодження); забезпечення генеральними планами міст обласного значення – 100% забезпечення схемами планування районів – 99% (лише три райони мають відповідних схем планування).

Не досягнуто прогнозованих значень за показниками [37]:

– питома вага утилізованих відходів (2019) – 73% від прогнозного значення. Перевищення прогнозу спостерігається у 2 регіонах: Чернівецькій (169%), Запорізькій (105%) областях. У Львівській області прогнозне значення індикатора досягнуто на 100%. Найгірший рівень досягнення – у м. Києві (1%),

Закарпатській (1%), Київській (6%), Полтавській (4%) областях;

– питома вага площі природно-заповідного фонду (2020) – 45% від прогнозного показника, що свідчить про недостатність проведених Мінприроди та регіональною владою заходів щодо створення або розширення природно-заповідного фонду. Обласні державні адміністрації зазначають про те, що проблематичним є отримання погодження з первинними власниками та користувачами земель, на яких планується створення об'єктів природно-заповідного фонду. Значне відставання у досягненні індикаторів спостерігається у Житомирській (22%), Харківській (26%) та Вінницькій (28%) областях. Варто зазначити, що у м. Києві прогнозне значення індикатора досягнуто на 120%, у Київській області – на 89 %, що значно перевищує показники в інших регіонах.

В рамках цілі 3 «Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку» забезпечено виконання наступних завдань та заходів [37]:

– з 2014 року в Україні успішно впроваджується Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, метою якої є побудова ефективного місцевого самоврядування, спроможних громад та розвиток регіонів та країни в цілому.

– з метою підвищення ефективності роботи Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку щодо координації процесів планування та реалізації державної регіональної політики затверджено персональний склад Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку.

– з метою визначення цілей державної регіональної політики та основних завдань центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на 2021-2027 роки розроблено та затверджено Урядом Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки. У Стратегії визначено тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів в контексті загальнодержавних викликів, виділено три стратегічні цілі регіонального розвитку: формування згуртованої держави в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів; розбудова ефективного багаторівневого врядування.

У рамках цілі 3 забезпечено досягнення індикаторів за показниками [37]:

– кількість агенцій регіонального розвитку, утворених відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики» – 84% (21 агенція зареєстрована);

– частка проектів регіонального розвитку, що фінансуються з державного бюджету та відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, регіональних стратегіях розвитку та у планах заходів з їх реалізації – 100%.

Не досягнуто індикатора за показником обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку на відповідний бюджетний період відповідно до законодавчо визначеного рівня – 57%. Статтею 241 Бюджетного кодексу України встановлено, що 22 обсяг коштів державного фонду регіонального

розвитку визначається на рівні 1% від загального фонду державного бюджету. Отже, на сьогодні зазначена законодавча норма не виконується.

Наприкінці аналізу державної регіональної політики у сфері реалізації співпраці державних органів влади та місцевого самоврядування помістимо таблицю 2.6 з узагальненою оцінкою досягнення трьох стратегічних цілей.

Таблиця 2.6 – Узагальнена оцінка досягнення трьох стратегічних цілей державної регіональної політики у сфері реалізації співпраці державних органів влади та місцевого самоврядування

Стратегічна ціль	Виконано	Виконано частково
Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів		+
Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток		+
Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку	+	

Джерело: складено автором самостійно

Таким чином, проведений аналіз формування та реалізації регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні дав змогу визначити результати підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів:

- ✓ запроваджено європейський підхід смарт-спеціалізації у стратегічне планування регіонального розвитку;
- ✓ впроваджені та реалізуються нові механізми підтримки підприємництва;
- ✓ на законодавчому рівні врегульовано питання концесійної діяльності;
- ✓ реалізовано проекти в рамках Державної програми транскордонного співробітництва;
- ✓ забезпечено реалізацію Стратегії ЄС для Дунайського регіону та Дунайської транснаціональної програми;
- ✓ забезпечено залучення України до нової макрорегіональної Стратегії ЄС для Карпатського регіону;
- ✓ забезпечено підвищення рівня обізнаності населення щодо цінностей територій та об'єктів природно-заповідного фонду і залучення населення до управління ними;
- ✓ створюються умови для розвитку туристичної галузі та підвищення якості надання послуг у цій сфері.

Щодо територіальної соціально-економічної інтеграції і просторового розвитку України, необхідно зазначити наступні результати:

- ✓ створено умови для сталого розвитку гірських територій українських Карпат;
- ✓ поступово оновлюється містобудівна документація на регіональному та місцевому рівнях;

- ✓ створено нові та розширено існуючі території об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення;

- ✓ створюються умови для зменшення обсягів утворення відходів та збільшення обсягу їх переробки та повторного використання на регіональному рівні;

- ✓ забезпечено розроблення регіональних схем формування екомережі;

- ✓ здійснюється раціональне використання природно-ресурсного потенціалу, збереження культурної спадщини та найцінніших природних територій;

- ✓ продовжується врегулювання на законодавчому рівні питання утворення та функціонування електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини та культурних цінностей.

Отже, проведений аналіз регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні дав змогу визначити результати ефективного державного управління у сфері регіонального розвитку:

- ✓ здійснюються заходи щодо подальшого впровадження процесів децентралізації та реформування місцевого самоврядування.

- ✓ здійснюються заходи щодо комплексного удосконалення законодавства у сфері регіональної політики

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У кваліфікаційній роботі визначено теоретичне узагальнення аспектів та практичний досвід взаємодії між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням, що дало змогу запропонувати шляхи оптимізації взаємодії між органами управління державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. За результатами дослідження зроблені наступні висновки теоретичного, методичного та прикладного характеру:

1. Досліджено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють, у першу чергу, тому, що разом вони виконують спільну функцію – управління на регіональному рівні в Україні. Для ефективного виконання цієї функції потрібна двостороння підтримка вищезгаданих органів, злагодженість, спрямованість їх дій. Тільки за таких умов можна говорити про ефективне демократичне керування територією.

2. Вивчено форми комунікації органів державної влади і місцевого самоврядування, до яких належать: додаткові повноваження для органів місцевого самоврядування, щоб вирішувати питання місцевого значення; обопільне делегування повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; ухвалення органами державної влади законів та інших нормативних актів щодо питань місцевого самоврядування; підписання угод і договорів між державними органами та органами місцевого самоврядування; формування координаційних, консультативних, дорадчих та інших робочих органів, як тимчасових, так і постійно чинних.

3. Названо методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які в свою чергу поділяються на прямі і непрямі. Прямий метод передбачає активне втручання держави шляхом цілеспрямованого фінансування територіальної структури господарства. Непрямий метод спрямований на створення сприятливої атмосфери в області економіки за допомогою фінансових систем. Крім того, методи ефективної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування поділяються на універсальні і специфічні. До універсальних методів ефективної взаємодії належать методи переконання, заохочення і примусу, а серед специфічних методів ефективної взаємодії можна виділити метод відкритої публічної дискусії.

4. Здійснено аналіз інвестиційних програм і проектів регіональної політики взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. В процесі дослідження проаналізовано відповідність інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що реалізуються за кошти державного фонду регіонального розвитку(ДФРР) стратегічними і програмними документами, в тому числі щодо досягнення їх цілей та виконання завдань, бажано розпочати з кількості й тематичних напрямів проектів. Встановлено, що для збалансування розвитку усіх регіонів країни, кошти ДФРР розподіляють між регіонами наступним чином: 80% коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідній області та

Києві, і 20% – відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу.

5. Розкрито основні проблеми роботи місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в Україні. Система організації влади на місцях має загалом наступні види недоліків: загальні політико-правові, інституційні та фінансово-економічні. Проблемним є питання про розмежування функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Вказане питання виникає тому, що ці органи часто вступають у конфлікти між собою через різне розуміння межі здійснення ними функцій та повноважень.

6. Дослідженнями доведено, що на сьогодні повноваження між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування належним чином до кінця не розподілені. Саме це обтяжує управлінську систему, призводить до сутичок між представниками цих державних органів, утворення дубльованих структур управління, зайвих фінансових витрат. У результаті спостерігається нівелювання в процесі ефективного вирішення місцевих справ.

7. Проаналізовано співпрацю громадянського суспільства, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Спільна робота державних інститутів з інститутами громадянського суспільства виступає першоумовою для існування будь-якої демократичної держави. З аналізу можна зробити висновки, що саме інститути громадянського суспільства спільно з державою реалізують усі нормотворчі, правозастосовні та правоохоронні функції. Тільки двостороння довіра призведе до ефективної співпраці, громадська ініціатива, своєю чергою, стане запорукою успішного діалогу держави та громадянського суспільства.

8. Названо шляхи реформування взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначено перспективні напрямки розвитку: по-перше, чіткий розподіл сфер відповідальності органів місцевого самоврядування відповідного рівня та місцевих державних адміністрацій у межах кожної предметної сфери відділу, що формує досвід цих органів; по-друге, утворення інституту префектури, за умови прийняття вже розробленого Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» з доопрацюванням, зокрема створення виняткового переліку конституційних повноважень префекта.

На сьогодні органи державної влади активно застосовують найрізноманітніші форми співпраці, консультування з місцевими органами самоврядування, їх асоціаціями та громадськими організаціями з метою розроблення більш ефективних механізмів виконання державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку. Але і ці форми та способи мають бути допрацьовані.

Об'єднання державних і місцевих інтересів є дієвою формою втілення децентралізованих державновладних повноважень недержавними, за своєю природою, суб'єктами. Проведений аналіз стверджує, для стабілізації суспільства й ефективного функціонування держави потрібно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів з інтересами регіонів, спираючись на

засади унітарності та непорушності кордонів.

Адже саме недосконалість розмежування компетенції та повноважень між центральними гілками влади, центром і регіонами, місцевим самоврядуванням та органами державної адміністрації призвела до дублювання змісту та форм роботи місцевих гілок влади, суперечностей і протистояння між ними, політичними партіями, громадськими організаціями, які здебільшого прагнули реалізувати власні корпоративні, партійно-політичні проекти і недостатньо переймалися проблемами населення.

Мешканці територіальних громад були відсторонені від процесу підготовки та ухвалення рішень на місцевому рівні, майже не впливали на діяльність обраних депутатів, посадових осіб. Як доконаний факт слід визнати, що влада віддалилася на небезпечну відстань від власного народу, і якщо ситуацію не змінити, то наслідки стануть непередбачуваними.

Тому реформи, запропоновані чинною владою, мають закладати міцне підґрунтя для розвитку регіонів, сприявши більшій автономності для них, самостійності, фінансових ресурсів. Це, у свою чергу, зміцнить місцеву демократію, створить відповідне самоврядне середовище, у якому кожен мешканець територіальної громади міг би брати участь у діяльності органів місцевого самоврядування, долучатися до моніторингу їхньої діяльності, вести конструктивний діалог з місцевою владою, вносити пропозиції щодо поліпшення її роботи.

На сьогодні вироблено основні інститути системи місцевого самоврядування. Можна дискутувати про рівень успішності цього процесу, але, безсумнівно, це стало прогресивним кроком для молоді Української держави, враховуючи її попередні десятиліття практично бездержавного існування. Загалом систему місцевого самоврядування можна визначити як сукупність суб'єктів і форм здійснення місцевого самоврядування, через які населення територіальної громади реалізує надані їй функції і повноваження.

5 лютого 2015 року в основний Закон з питань муніципального будівництва – «Про місцеве самоврядування в Україні» – було внесено зміни, зокрема до переліку елементів місцевого самоврядування було віднесено: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Таким чином, відбулося розширення категорії посадових осіб, органів місцевого самоврядування за рахунок закріплення поняття «староста». Повноваження місцевого самоврядування можуть реалізуватися безпосередньо населенням територіальної громади, оскільки вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень і може самостійно вирішувати будь-яке питання місцевого значення, віднесене законодавством до відання місцевого самоврядування.

Деякі питання можуть вирішуватися тільки безпосередньо населенням відповідної громади, яким належить право обирати представницькі органи місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голову, виражати

свою волю на місцевому референдумі, загальних зборах громадян, реалізувати право на місцеві ініціативи, громадські слухання, здійснювати контроль за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Однак більшість повноважень реалізується органами і посадовими особами місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» окремо закріплює повноваження представницьких органів місцевого самоврядування, їх виконавчих органів, посадових осіб місцевого самоврядування, розрізняючи власні й делеговані повноваження.

Регіональна політика у другій половині ХХ століття змінювалась у західних країнах від подолання нерівномірного географічного розвитку через політики вирівнювання до використання цього нерівномірного розвитку для стимулювання окремих регіонів. Попри застереження, «регіональна політика ЄС використовує принцип згуртованості, за яким ресурси перерозподіляються між регіонами і їхні рівні соціально-економічного розвитку зближуються» [2].

Україна змінює регіональну політику від вирівнювання до стимулювання полюсів зростання. Децентралізація може стати основою для такої політики, бо створює громади, які будуть новими гравцями і змагатимуться за капітал. Важливо, однак, працювати над тим, щоб це не були «перегони до дна» (race to the bottom), де в конкуренції за інвестиції громади пропонуватимуть дедалі більш не вигідні для себе умови.

Україна сьогодні є регіонально розбалансованою країною. Суттєві нерівності в якості життя та спроможності гарантувати її існують не лише між регіонами, а й у межах самих регіонів. Регіональна політика не має обмежуватися заходами, спрямованими на стимулювання полюсів зростання, а має балансувати нерівності між регіонами за допомогою політик вирівнювання для збереження згуртованості.

Децентралізація не може замінити цілісної державної регіональної політики, яка має включати розуміння місця громад у загальній схемі розвитку і того, як громади взаємодіятимуть між собою для досягнення гармонійного збалансованого розвитку держави та гарантуватимуть високу якість життя незалежно від місця проживання. З метою запобігання нерівномірному географічному розвитку відповідальним за розробку та втілення політик потрібно докладати зусиль для узгодження секторальних реформ і впровадження цих політик регіонами та місцевими громадами.

З метою оновлення підходів та принципів формування політики регіонального розвитку доцільно [40, с. 144]:

- розширити мандат Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінеті Міністрів України шляхом доповнення її основного профілю з координації заходів центральних та місцевих органів щодо регіонального розвитку додатковим напрямом координації секторальних та державної регіональної політик як на рівні стратегічних документів, так і на стадіях фінансування та моніторингу реалізації політик та секторальних реформ;

- передбачати під час формування політик секторальних реформ відповідальними центральними органами виконавчої влади обов'язкове

залучення до розроблення та впровадження цих політик регіональних і місцевих громад, включення завдань секторальних реформ до їх стратегічного планування;

- відповідно до Указу Президента України від 25.02.2021 р. №73/2021 забезпечити в регіонах ефективну діяльність рад розвитку громад та територій з метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування у питаннях вироблення пріоритетів державної регіональної політики та механізмів сталого розвитку територіальних громад, вирішення проблемних питань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- систематично проводити стратегічні наради та консультації центральних та місцевих органів виконавчої влади із органами місцевого самоврядування з метою напрацювання спільних пріоритетів розвитку та узгодження стратегічних цілей розвитку регіону та громад;

- розробити регіональні плани реалізації інфраструктурних та інвестиційних проектів, що базуються на результатах SWOT-аналізу регіонального розвитку, оцінках його природно-ресурсного, трудового, фінансового та інноваційного потенціалу; запровадити моніторинг рівня та якості життя населення регіонів.

Наприкінці, слід зазначити, що незважаючи на те, що система місцевого самоврядування в Україні вже набула певних усталених форм, це не означає, що її подальший розвиток і видозміну слід вважати недоцільними. Зараз відбувається постійний пошук можливостей покращення ефективності цієї сфери управління. Зокрема, дослідники визначають як досить перспективні концепції прямої демократії на місцевому рівні і використання місцевого самоврядування як політичної школи для виховання свідомих громадян з населення України, а також представництво громад в парламенті.

На перший план також доцільно винести питання розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, фінансування місцевого самоврядування в Україні, оскільки без належно сформованої, налагодженої та законодавчо підкріпленої фінансової бази усі можливості місцевого самоврядування залишаться на папері. Звичайно, це вже питання законодавців і слід побажати їм обрати єдність в обранні правильного шляху для розв'язання непростих питань українського місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кінщак А. В. Державна регіональна політика в Україні: термінологічна невизначеність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=867>.
2. Громадська організація «Центр дослідження суспільства»: Офіційний сайт. URL: <https://cedos.org.ua/researches/derzhavna-regionalna-polityka-decentralizacziya-nerivnostej>.
3. Brenner, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, 2004. 351 p.
4. Jessop, B. State Power: A strategic-Relational Approach. *British Journal of Sociology*. 2009. №60(1). P. 201-202.
5. Lessmann, C. Regional Inequality and Decentralization - An Empirical Analysis. CESifo Working Paper. 2011. №3568.
6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століття: нові пріоритети. монографія. К. : Наукова думка, 2006. 512 с.
7. Кравченко Т.В. Теоретичні засади державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2009. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/DeBu/20092/doc/1/07.pdf>.
8. Наврузов Ю. Регіональна політика в Україні: проблеми, принципи, перспективи. *Управління сучасним містом*. 2001. № 1-3 (1). С. 41-50.
9. Семененко И. Группы интересов в Европейском Союзе: региональный аспект. *Мировая экономика и международные отношения*. 1998. № 4. С. 38.
10. Голиков А. П., Казакова Н. А., Прав Ю. Г. Региональная политика и экономическое развитие: европейский контекст: учебное пособие. Х.: РИО ХНУ имени В. Н. Каразина. 2009. 270 с.
11. Яковенко Р. В. Національна економіка : навч. посіб. 2-ге вид., випр. Кіровоград : «КОД», 2010. 548 с.
12. Лелеченко А. П. Регіональна політика як науково-прикладний феномен. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. №13-14. С. 92-96.
13. Бугай С. М., Щепанський Е. В. Регіональна політика в Україні: термінологічна невизначеність та загальні проблеми становлення. В кн. Університетські наукові записки: Зб. наук. пр. Вип. 4. Хмельницький: Хмельницький університет управління та права, 2005. С. 300-307.
14. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року №156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. ст. 90.
15. Бугай С. М., Чернова З. О. Державна регіональна політика: становлення та основні інструменти її подальшої реалізації. *Науково-технічна інформація*. 2007. №1. С. 21-25.
16. Яковенко Р. В. Сутність, принципи та цілі регіональної політики держави. URL: <https://tusovka.kr.ua/news/2019/11/21/sutnist-printsipi-ta-tsili-regionalnoi-politiki-derzhavi>.
17. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність

проти демократії? / За ред. Т. Ларсона, К. Номдена, Ф. Петітвілля. К.: К. І. С., 2003. 346 с.

18. Безверхнюк Т. М. Державне управління на регіональному рівні та державне регулювання регіонального розвитку: змістовне наповнення й ресурсне забезпечення. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3(15). Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. С. 146-153.

19. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. ст. 141.

20. Пісоцький В. Комунікативна активність територіальної громади в процесі здійснення місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 4 (19).

21. Рачинська О. А. Комунікативне партнерство як механізм оптимізації комунікативної взаємодії у сфері публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2(45). С. 135-145.

22. Міністерства розвитку громад та територій України: Офіційний сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/ZVIT-pro-oglyad-vidatkiv-byudzhetu.pdf>.

23. Шевченко О. В., Бахур Н. В. Удосконалення функціонування державного фонду регіонального розвитку. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-09/dfr.pdf>.

24. Бондарчук Н. Особливості фінансування проектів регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. *Стратегія розвитку*. 2017. № 1. URL: https://regionet.org.ua/ua/Osoblivositi_finansyvannya_proektiv_regionalnogo_rozvytku_za_rahynok_koshtiv_derzhavnogo_fondu_regionalnogo_rozvytku_1547.html.

25. Про інвестиційні програми і проекти регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися у 2020 році за рахунок коштів ДФРР: Розпорядження КМУ від 26.02.2020 р. № 211-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D1%80#Text>.

26. Ціна держави: Офіційний сайт. Державний фонд регіонального розвитку: гроші для розвитку чи проїдання? URL: <https://cost.ua/730-derzhavnyu-fond-rehionalnoho-rozvytku-hroshi-dlya-rozvytku-chy-proyidannya>.

27. 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. К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. 54 с.

28. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 р. №2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №50-51. ст. 572.

29. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 р. №586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. №20-21. ст. 190.

30. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 38. Ст. 249.

31. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280-97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. №24. ст. 170.

32. Слухай С. В., Гончаренко О. В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні. *Фінанси України*. 2007. № 8. С. 66.
33. Домбровський О. Децентралізація влади: історія, проблеми, перспективи. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід / наук. редактор М. Пухтинський. К. : Атіка-Н, 2006. 285 с.
34. Міністерство розвитку громад та територій України: Офіційний веб-сайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua>.
35. Хосе Л. Сервера. Розробка системи моніторингу територіального розвитку. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13779>.
36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. №385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>.
37. Звіт про проведення моніторингу реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року та виконання плану заходів з її реалізації на 2018-2020 роки у 2020 році. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/05/zvit-z-dodatkamy.pdf>.
38. ФРП: Офіційний сайт. URL: https://bdf.gov.ua/storage/files/5-7-9_03-01-2022.pdf.
39. Керецман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія. К.: УАДУ, 2002. 188 с.
40. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.

ДОДАТОК А

Підходи до визначення економічної сутності регіональної політики

Автори	Визначення
Долішній М. І.	система цілей і дій, спрямованих на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій.
Кравченко Т. В.	система цілей і дій, що спрямовані на реалізацію інтересів держави щодо регіонів та внутрішніх інтересів самих регіонів, яка реалізується за допомогою методів, що враховують історичну, етнічну, соціальну, економічну та екологічну специфіку територій.
Наврузов Ю.	діяльність держави, що спрямована на адміністративно-економічну оптимізацію регіональної структури країни та відносин між центром і територіями з метою забезпечення балансованого розвитку за рахунок максимально ефективного використання наявних внутрішніх і залучення зовнішніх ресурсів.
Семененко І.	система державних заходів щодо перерозподілу ресурсів між регіонами країни заради заданих цілей.
Голиков А. П., Казакова Н. А., Прав Ю. Г.	розробка і реалізація в державних масштабах системи заходів щодо збалансованого соціально-економічного розвитку територій, створення сприятливих передумов для функціонування господарських об'єктів, а також належних соціальних і економічних умов для життєдіяльності населення.
Яковенко Р. В.	сфера її діяльності щодо управління політичним, економічним та соціальним розвитком окремих територій країни виходячи із загальнодержавних інтересів.
Лелеченко А. П.	політика держави щодо політичного, правового, соціального та економічного розвитку країни в просторовому (регіональному) аспекті, яка відображає як взаємовідносини між державою і регіонами, так і взаємини регіонів між собою.
Бугай С. М., Щепанський Е. В.	державна політика або нормотворча-законотворча діяльність держави, спрямована на формування єдиного правового поля для цілей державного управління розвитком регіонів та їхнього саморозвитку за рахунок паритетного поєднання можливостей держави та регіонів, створення ефективних механізмів управління комплексним соціально-економічним розвитком регіонів.

ДОДАТОК Б

Принципи державної регіональної політики

Принцип	Характеристика
Законності	відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;
Співробітництва	узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;
Паритетності	забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів державної регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;
Відкритості	забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;
Субсидіарності	реалізації владних повноважень на найнижчому рівні управління, на якому це найбільш ефективно;
Координації	взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;
згуртованості	забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної єдності України;
Історичної спадкоємності	врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;
Етнокультурного розвитку	відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;
Сталого розвитку	розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь;
Об'єктивності	розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких реально досягти та які можливо оцінити;
Рівних прав та можливостей жінок і чоловіків	відсутності обмежень чи привілеїв за ознакою статі та забезпечення рівних умов для реалізації прав жінок і чоловіків;
Інклюзивності	дотримання інтересів осіб з особливими потребами шляхом урахування при формуванні і реалізації державної регіональної політики спеціальних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації такими особами їхніх прав і основоположних свобод;
Інтегрованого розвитку	поєднання галузевого та територіального підходів для розвитку територіальної громади та/або регіону, що забезпечує соціально-економічний та культурний розвиток територій.

ДОДАТОК В

Форми комунікативної взаємодії органів публічного управління і громадянськості (за В. Пісоцьким)

Види комунікацій	Безпосередня комунікація	Змішана безпосередня та опосередкована комунікація	Опосередкована комунікація
Міжособистісна комунікація	неформальний обмін думками – особистий прийом громадян – засідання громадської ради – засідання «круглого столу»	гаряча лінія – розсилання повідомлень (листів), у т.ч. електронною поштою	подання звернень, запитів (у т.ч. через вебсайт) – розсилання СМС
Групова комунікація	- загальні збори; - внесення місцевих ініціатив.	- консультації з громадськістю – проведення громадської експертизи; - подання петицій – видання та поширення листівок, буклеті.	повідомлення у соціальних мережах, блогах – розсилання СМС
Масова комунікація	-громадські слухання; - мітинги та інші масові заходи.	- флешмоб; - проведення референдуму; - проведення соціологічного опитування.	-повідомлення на інформаційних стендах – повідомлення на носіях зовнішньої реклами (білборди, сітілайти, стікери тощо) – графіті – повідомлення на веб-сайтах – розсилання СМС; - повідомлення у ЗМІ.

ДОДАТОК Д

Коротка систематизація структури місцевої публічної влади в Україні

Рівень місцевого самоврядування	Місцеві представницькі органи влади	Виконавчі комітети	Бюджетна самостійність	Територіальна громада	Самоврядні повноваження (власні)
Село	+	+/- Відповідно до ч. 3 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільська рада у громаді, що налічує менше 500 мешканців, має право утриматися від формування виконавчого комітету.	обмежена	+	+
Селище	+	+	обмежена	+	+
Місто районного значення	+	+	обмежена	+	+
Район у місті	+	+	–	–	–
Місто обласного значення	+	+	+	+	+
Район	+	–	+	–	+
Область	+	–	+	–	+