

**Donetsk State University of Management (Ukraine)
University of Economics and Humanities (Poland)**

**Донецький державний університет управління (Україна)
Вища школа економіки та гуманітаристики (Польща)**

**PUBLIC
ADMINISTRATION FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT:
NEW CHALLENGES AND
PERSPECTIVES**

collective monograph

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ
ДЛЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ:
НОВІ ВИКЛИКИ
ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

колективна монографія

Mariupol – Bielsko-Biala, 2020

Маріуполь – Бельско-Бяла, 2020

PUBLIC ADMINISTRATION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT:
NEW CHALLENGES AND PERSPECTIVES

collective
monograph

2020

Recommended for publication by the Academic Council of Donetsk State University of Management (Protocol number 9/4 from 19.05.2020)

Scientific Editor:

- Chechel Anna, Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Public Administration and Administration of the Donetsk State University of Management of Ministry of Education and Science of Ukraine (Ukraine)
- Khlobystov Ievgen, Doctor of Economics Sciences, Professor, Professor of Department of Environmental Studies of National University of Kyiv-Mohyla Academy (Ukraine) / Professor of University of Economics and Humanities (Poland)
- Śleziak Michał, Rector, Higher School of Economics and Humanities (Poland)

Reviewers:

- Marova Svitlana*, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Environmental Protection Management of Donetsk State University of Management;
- Orlova Natalia* Doctor of Sciences, in Public Administration, Professor, Certified Trainer of Professional Development Center of Kyiv region;
- Rogozhyn Olexa* Doctor of Economics, Professor, Senior Research, Institute of Telecommunications and Global Information Space of the National Academy of Sciences of Ukraine

Public Administration for Sustainable Development: New Challenges and Perspectives : Collective Monograph / The general ed. Chechel A.O., Khlobystov Ie.V., Śleziak M. Mariupol - Bielsko-Biala (Poland): University of Economics and Humanities, 2020. 369 p.

ISBN 978-83-63649-02-9 (online edition)

ISBN 978-617-7565-59-7 (print edition)

The monograph reveals a wide range of issues related to ensuring sustainable economic growth and established social relations in the context of public administration and improving self-government. The specifics of the publication are a combination of theoretical and practical research, experience in implementing public administration, public-private partnership, within both the national dimension and local projects. In particular, regarding the tourism industry, transport logistics, innovation, the impact of Covid-19 on various aspects of modern public life in Ukraine and its neighbors. Within the framework of their research, the authors create the holistic picture of directions of improvement of public management taking into account global challenges, increase of a network load in all spheres of business activity, mobility of employers and e-government. The team of authors represents Ukraine, Poland and Belarus, which reflects the regional aspects of sustainable development in the implementation of methods and principles of public administration. The monograph is designed for scientists, graduate and undergraduate students who are researching these above-mentioned problems in the Public Administration scientific sphere.

© Donetsk State University of Management, 2020
© University of Economics and Humanities (Poland), 2020
© "Center for Adaptive Leadership and Territorial Development", 2020

УДК 316/352
П 78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету управління
(протокол № 9/4 від 19.05.2020 р.)*

Наукова редакція:

- Чечель А.О.,** д. е. н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України
- Хлобистов Є.В.,** д.е.н., професор, професор кафедри екології факультету природничих наук Національного університету "Києво-Могилянська Академія" / професор, Вища школа економіки та гуманітаристики (Бельско-Бяла, Польща)
- Слезак Міхал,** ректор, Вища школа економіки та гуманітаристики (Бельско-Бяла, Польща)

Рецензенти:

- Марова С.Ф.,** д. держ. упр., професор, професор кафедри екологічного менеджменту Донецького державного університету управління
- Орлова Н.С.,** д. держ. упр., професор, сертифікований тренер «Регіонального центру підвищення кваліфікації Київської області»
- Рогожин О.Г.,** д.е.н., с.н.с., головний науковий співробітник відділу природних ресурсів Інституту телекомунікацій та глобального інформаційного простору НАН України

Публічне управління для сталого розвитку: нові виклики та перспективи: П 78 [колективна монографія] / Заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В., Шлезак Міхал. Маріуполь-Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики, 2020. 369 с.

ISBN 978-83-63649-02-9 (електронне видання)

ISBN 978-617-7565-59-7 (друковане видання)

Монографія розкриває широке коло проблем, пов'язаних із забезпеченням сталого зростання економіки та усталених суспільних відносин в контексті публічного управління та вдосконалення самоврядування. Специфікою видання є поєднання теоретичних та практичних досліджень, досвіду реалізації публічного адміністрування, державно-приватного партнерства, в межах як загальнонаціонального виміру, так і локальних проектів. Зокрема, стосовно туристичної галузі, транспортної логістики, інноватики, впливу Covid-19 на різні аспекти сучасного суспільного життя в Україні та її сусідів. В межах авторських досліджень складається цілісна картина напрямів удосконалення публічного управління з урахуванням глобальних викликів, збільшення мережевого навантаження на всі сфери ділової активності, мобільності роботодавців та електронного урядування. Колектив авторів представляє Україну, Польщу та Білорусь, що відображає регіональні аспекти забезпечення сталого розвитку в реалізації методів та принципів публічного управління. Монографія розрахована на вчених, аспірантів та магістрантів, які досліджують вищезазначені проблеми з наукового напрямку «Публічне управління та адміністрування».

УДК 316/352

© Донецький державний університет управління, 2020

© Вища школа економіки та гуманітаристики, 2020

© ГО «Центр адаптивного лідерства та територіального розвитку», 2020

державної адміністрації є системне та високопрофесійне організаційне забезпечення управлінської діяльності з метою ефективного виконання обласною державною адміністрацією функцій та завдань у найкоротші або встановлені терміни при найкращому використанні ресурсів: фінансових, кадрових, матеріальних, інформаційних та інших.

4.3. Горизонтальна взаємодія в системі публічної влади: соціальна мобілізація населення задля сталого розвитку громад¹

Децентралізація та реформа державного управління є першочерговими реформами, прописаними в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», і основними задачами у рамках цієї реформи визначено побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи, як констатується в Стратегії, має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики². У цьому контексті важливим є дослідження горизонтальної взаємодії всередині системи державного управління, між ключовими акторами моделі державного управління з урахуванням інтересів громадян та задля перетворення держави в сервісну.

Проблемам розвитку моделей державного управління, зокрема з дослідженням горизонтальних зв'язків між їх учасниками у вітчизняному наковому дискурсі присвячено хоч і не так багато робіт³, проте дата їх публікації свідчить, що інтерес до цієї теми не

¹ Автори підрозділу: Чечель А.О., Зелінська М.М., Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна.

² Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення 23.05.2020)

³ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. 273

згасає протягом останнього десятиліття і аспекти горизонтальної взаємодії в системі публічної влади вивчаються все частіше на конкретних прикладах по мірі розвитку громадянського суспільства в нашій країні. Дана розвідка присвячена взаємовідносинам місцевих державних адміністрацій з територіальними органами виконавчої влади. Як зазначають фахівці, така взаємодія є центральною та найгострішою проблемою територіальної організації влади в Україні¹.

Правовою основою цих взаємовідносин є ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»². Зазначена взаємодія включає наступні складові.

По-перше, голови місцевих державних адміністрацій взаємодіють з представницькими органами місцевого самоврядування³. Зокрема, вони володіють правом скликати сесії районної та обласної ради, вносити пропозиції щодо питань на розгляд будь-якої місцевої ради. Постійні комісії місцевої ради вивчають діяльність місцевих державних адміністрацій з питань місцевого самоврядування, подають за результатами перевірки рекомендації на їх розгляд. Депутат має право звернутися із запитом до голови місцевої державної адміністрації з питань, віднесених до відання ради. Голови місцевих державних адміністрацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації або їх представники мають право бути присутніми на засіданнях органів

Надолішній та ін. ; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.; Бакуменко В. Д. Базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах. *Наук.-інформ. вісн. з держ. упр.* Київ: НАДУ. Вип.1. 2010. С. 34–39; Ісаєнко І. І. Теорія управлінських мереж як підґрунтя дослідження управлінських зв'язків у системі державного управління / Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 4 (35). С. 215–223; Онупрієнко А. М. Проблеми взаємодії органів самоорганізації населення та органів місцевого самоврядування. *Форум права.* 2012. № 4. С. 706–710; Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у взаємовідносинах «влада – громадянське суспільство – місцеве самоврядування» / Науковий часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія 22: «Політичні науки та методика викладання соціальнополітичних дисциплін». 2011. Вип. 5. С. 62–67.

¹ Система публічного управління в умовах децентралізації влади: механізми горизонтальної взаємодії : монографія...

² Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 20-21. Ст. 190.

³ Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” ... С. 145.

місцевого самоврядування та бути вислуханими з питань, що стосуються їх компетенції.

По-друге, місцеві державні адміністрації поряд з іншими органами виконавчої влади здійснюють контроль за делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, закріплених відповідними законами. Контроль здійснюється шляхом аналізу актів органів місцевого самоврядування, надання органами місцевого самоврядування інформації про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Місцеві держадміністрації розробляють та затверджують щорічні плани здійснення контролю. При цьому райдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на території району, делегованих повноважень органів виконавчої влади, а облдержадміністрації контролюють здійснення виконавчими органами міських (міст обласного значення) рад делегованих повноважень органів виконавчої влади. Облдержадміністрації також мають право безпосередньо контролювати здійснення виконавчими органами сільських, селищних і міських рад (міст районного значення), розташованих на відповідній території, делегованих повноважень органів виконавчої влади. У разі коли сільський, селищний, міський голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, перешкоджає здійсненню контролю за їх виконанням та в інших випадках, орган, що здійснює контроль, порушує у встановленому порядку питання про його відповідальність згідно із законодавством. Копії актів органів місцевого самоврядування, прийнятих з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, протягом 10 днів з дня їх прийняття надсилаються до органу, що здійснює контроль. У разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству орган, що здійснює контроль, протягом трьох місяців надсилає органу місцевого самоврядування повідомлення про невідповідність акта. Виконавчі органи сільських,

селищних, міських рад один раз на півріччя надсилають інформацію про виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади до органів, що здійснюють контроль. Форму такої інформації затверджує керівник органу, що здійснює контроль. На вимогу органу, що здійснює контроль, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад мають надавати інформацію про виконання окремих делегованих повноважень¹.

По-третє, при делегуванні органами спільної компетенції територіальних громад – обласними та районними радами низки повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Відповідно до ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям наступні повноваження:

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

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

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

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

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

¹ Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 339 від 09 березня 1999 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF> (Дата звернення 15.05.2020)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів;

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

18) забезпечення виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними, обласними радами¹.

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

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

2) погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280 1995 // ВВР України. 1998. № 48. Ст. 292.

коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

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

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

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

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

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

По-п'яте, органи місцевого самоврядування приймають рішення про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, які обмежують права територіальних громад, а також повноваження органів місцевого самоврядування¹.

¹ Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади ...

По-шосте, у разі розгляду місцевою державною адміністрацією питань, які зачіпають інтереси місцевого самоврядування, про це повідомляється заздалегідь відповідним органам місцевого самоврядування¹. Представники цих органів та посадові особи територіальних громад мають право брати участь у розгляді таких питань місцевою державною адміністрацією, висловлювати зауваження і пропозиції. Зокрема, місцеві державні адміністрації: – вносять за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон; – розглядають та приймають рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території; – на пропозиції органів місцевого самоврядування формують обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування та інших джерел фінансування.

По-сьоме, місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством².

По-восьме, для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укласти договори, створювати спільні органи та організації³.

¹ Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління. Вісник НАДУ. 2004. №4. С. 300.

² Торохтій Ю. З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис к. ю. н. / Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Х., 2005. 210 с.

³ Завальна Ж. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання. *Юридична Україна*. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1037-administrativni-vidnosini-shhomozhut-pidpadati-pid-dogovirne-regulyuvannya.html> (дата звернення 19.05.2020)

По-дев'яте, місцеві державні адміністрації проводять перевірки стану додержання органами місцевого самоврядування Конституції та законів України в окремих сферах, наприклад, законодавства щодо звернення громадян¹.

По-десяте, у сфері інформаційного обміну місцеві державні адміністрації мають право одержувати відповідну статистичну інформацію та інші дані від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб².

Основними проблемами взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в Україні є:

– суттєве обмежене самоврядування в Україні як права, так і можливості територіальної громади, за винятком міст обласного значення;

– подвійний статус місцевих державних адміністрацій – як складників вертикалі державної виконавчої влади та одночасно виконавчих органів місцевих рад. Відповідальність місцевих ОДА перед органами виконавчої влади вищого рівня та перед представницькими органами областей та районів створює передумови для виникнення конфліктів між ними та місцевими радами;

– неоднозначний ефект від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг. З одного боку, це відповідає вимогам, встановленим для України ратифікованими міжнародними документами. З іншого боку, такий перелік повноважень зумовлює великий розмір витрат із місцевих бюджетів, що призводить до зменшення фінансової спроможності територіальних громад;

– недосконалість системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Місцеві державні адміністрації мають право контролювати лише виконання делегованих повноважень,

¹ Карабін Т. О. Форми здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій за реалізацією повноважень органами місцевого самоврядування. *Форум права*. 2012. № 1. С. 430.

² Рильська В. В. Механізм взаємодії між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в аспекті децентралізації влади. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування: збірник наукових праць*. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2014_2_26.pdf (Дата звернення 13.05.2020)

Рахункова палата України — діяльність центральних органів державної влади, а нагляд з боку Прокуратури України викликає зауваження з боку міжнародних організацій, членом яких є Україна;

– компенсація недосконалості правових механізмів контролю за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції України та інших нормативно-правових актів за допомогою неформального впливу державних адміністрацій через фінансову (бюджетну) залежність органів самоврядування від місцевих адміністрацій, що є також потенційним джерелом конфліктів.

Досвід країн – членів Європейського Союзу у подоланні подібних конфліктів горизонтальної взаємодії органів виконавчої влади та оорганів місцевого самоврядування полягає в тому, що:

– проблема розв’язується на основі принципу субсидіарності – виконання органами влади вищого рівня тих функцій, які не можуть бути виконані на базовому рівні адміністративно- територіального поділу;

– місцеві державні адміністрації виконують функції виключно у сфері компетенції держави, і як правило не беруть на себе обов’язки виконавчих органів місцевого самоврядування; на будь-якому рівні, де існує інститут місцевого самоврядування, для виконання таких функцій, представницькими установами формуються виконавчі органи;

– найголовнішим завданням місцевих державних адміністрацій зазвичай є контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: щодо власних функцій місцевого самоврядування – з точки зору законності, а щодо повноважень, делегованих державою – з точки зору доцільності та ефективності ухвалених рішень. Також за державними адміністраціями можуть бути закріплені повноваження щодо координації роботи територіальних підрозділів центральних спеціалізованих органів виконавчої влади в галузі заходів із захисту інтересів держави (мобілізації населення, здійснення патріотичного виховання); обов’язковим елементом надання повноважень місцевого самоврядування є забезпечення фінансової спроможності територіальних громад. Для цього державою гарантується база доходної частини бюджету, яка включає в себе місцеві податки та збори, використання комунального майна,

обов'язково відраховувані до місцевих бюджетів частки державних податків, а також дотації та субвенції із державного бюджету;

– у постсоціалістичних державах децентралізація державного устрою та посилення місцевого самоврядування на інших, крім базових, рівнях адміністративно-територіального поділу, як правило здійснювалась після завершення основних економічних реформ, насамперед розподілу колишньої державної власності, та за умови відновлення дореформеного рівня валового внутрішнього продукту, що забезпечувало наповнення державного та місцевих бюджетів;

– типовими проблемами зарубіжних країн залишаються брак матеріальних ресурсів для реалізації місцевого самоврядування малими громадами, а також нерівність соціально-економічного розвитку різних територій. Останнє зумовлює на практиці суперечність між принципом рівності територіальних громад та необхідністю надання певних бюджетних переваг слабким громадам з метою вирівнювання життєвих стандартів їхніх мешканців, а також між фінансовою автономією та фактичною централізацією міжбюджетних відносин.

Горизонтальна взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування має ґрунтуватись на засадах максимального розведення їхніх функцій. Усі питання, що знаходяться у компетенції місцевого самоврядування та на нинішньому етапі делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. За державними адміністраціями мають бути закріплені лише функції, що належать до компетенції держави. Предмет взаємодії державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування має бути звужений до контролю за діяльністю останніх, делегування повноважень у вдосконаленому порядку, а також у формі здійснення комунікації між органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади. Інститут системи делегування повноважень потребує двох суттєвих виправлень: по-перше – збереження лише делегування повноважень державою органам місцевого самоврядування, подруге – формалізації порядку такого делегування. Започаткована у 2014 році реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні здійснюється за принципами, визначеними у Концепції, затвердженій

розпорядженням КМУ¹ і має на меті створення й підтримку повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів населення в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Існуючі проблеми передбачається розв'язати шляхом:

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

- розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; - максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади та ін. Доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. У контексті горизонтальної взаємодії реформа передбачає максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

У рамках горизонтальної взаємодії мають бути запроваджені ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначення стратегій розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо). Загальним зборам громадян за місцем проживання

¹ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (дата звернення 01.06.2020)

планується надати згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади. При органах місцевого самоврядування будуть утворені консультативно-дорадчі органи для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування. Буде нарешті забезпечено право територіальних громад на місцевий референдум. Важливе значення для налагодження продуктивної горизонтальної владно-громадської взаємодії матиме удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання. В умовах об'єднання територіальних громад буде поширено практику утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту. Усім цим вмогам відповідають розроблені експертами Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення» і подані до ВРУ законопроекти: «Про загальні збори (конференції) членам територіальних громад за місцем проживання» (реєстраційний номер 2466) та «Про органи самоорганізації населення» (№ 2467) у новій редакції.

Таким чином, на прикладі розгляду взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з територіальними органами виконавчої влади вивчено горизонтальну взаємодію в системі публічної влади. Викремлено десять найважливіших змістових моментів такої взаємодії та визначено її типові проблеми, які полягають у суттєвому обмеженні самоврядування в Україні і, відповідно, можливостей територіальної громади; подвійному статусі місцевих державних адміністрацій; неоднозначному ефекті від надання сільським, селищним та міським радам великої кількості повноважень, зокрема із надання соціальних послуг; недосконалій системі контролю за