

вого самоврядування на засадах партнерства та субсидіарності.

Вивчення передового європейського досвіду вдосконалення системи місцевого самоврядування, розроблення механізмів упровадження демократичних стандартів управління в українську практику є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Пріоритетним вектором розвитку вітчизняної системи місцевого самоврядування має стати досягнення високих європейських стандартів ефективності місцевої публічної влади. Це сприятиме соціально-економічному розвитку територій та підвищенню якості життя кожного мешканця України.

Література

1. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право : навч. посіб. / П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогильний ; Європейський університет управління, безпеки та інформаційно-правових технологій ; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
2. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва України : Постанова Кабінету Міністрів України [від 16.05.2007 р.] // Урядовий кур'єр. – 2007. – 06 червня.
3. Конституції і конституційні акти України. – К., 2001. – 310 с.
4. Конституційні акти України 1917–1920 рр. Невідомі Конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 269 с.
5. Конституція України. – Х. : Консум, 1996. – 48 с.
6. Куйбіда В.С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В.С. Куйбіда. – Л. : Літопис, 2001. – 326 с.
7. Кулініченко І. Яке самоврядування, коли майже всі громади дотаційні? Асоціації міст України та громад – 15 років [Електронний ресурс] / І. Кулініченко // Віче. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/643/>.
8. Ніколаєв О.Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування : автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політ. інститути і процеси" / О.Т. Ніколаєв ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2004. – 17 с.
9. Про внесення змін до Конституції України : Закон України [від 08.12.2004 р.] // Голос України. – 2004. – 08 грудня.
10. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування : Закон УРСР [від 07.12.1990 р.] // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – 08 січня.
11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [від 21.05.1997 р.] // Урядовий кур'єр. – 1997. – 25 червня.
12. Про органи самоорганізації населення : Закон України [від 11.07.2001 р.] // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – 30 листопада.
13. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України [від 29.07.2009 р.]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd?npdList_stind=61.
14. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / М. Пухтинський // Віче. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1027/>.
15. Стан та перспективи муніципального розвитку в Україні (погляд муніципальної громадськості) : Національна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.municipal.gov.ua/data/loads/naz_dop_2006.doc.
16. Ткачук А. Місцеве самоврядування в Україні. Довга дорога до демократії. [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Верховна Рада України : офіц. веб-сайт. Бібліотечно-бібліографічні ресурси. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/analit/ukr021.txt>.

УДК 352.071

МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Тищенко К.М.

аспірант Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The article examines models of interaction between state and local government bodies.

Анотація

У статті розглянуто моделі взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

Ключові слова

Місцеве самоврядування, моделі взаємодії, органи державної влади.

I. Вступ

Становлення та розвиток України як цивілізованої держави потребують формування нової системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові.

Важливе значення при реформуванні системи державного управління має проблема ефективності взаємодії суб'єктів управління та самоврядування.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд наявних моделей взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування.

III. Результати

Вивченням проблематики цього питання займалися такі вчені та науковці, як: Т. Бірн, Д. Ліман, Дж. Міль, О. Оффердал, В. Поповські, Р. Роде та інші.

Знайомлячись із науковими розробками в цій сфері, можна виокремити такі моделі взаємовідносин державної та місцевої влад. Перш за все, це дві класичні моделі: модель партнерства та агентська модель. Перша з них була обґрунтована у працях Дж. Міля. Здебільшого вона асоціюється з такими країнами, як США, Швейцарія, Нідерланди, політична система яких була сформована шляхом поступового об'єднання різноманітних місцевих громад, тобто "знизу вгору". Модель партнерства відносини між місцевою та державною владою розглядає як відносини партнерів і рівноправних товаришів, які дбають про спільні цілі і надають необхідні послуги населенню. В рамках цієї концепції місцеве управління розуміється, у першу чергу, як "органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади", завдяки якому мешканці мають можливість "організувати у своїх інтересах необхідні їм служби". Ця модель передбачає наявність компактних і невеликих муніципальних одиниць, наділених значною автономією в різних сферах, у тому числі і в галузі фінансів.

Відносини між центральною і місцевою владою в рамках агентської моделі розглядаються як відносини агента і принципала, тобто акцент робиться на домінуючій ролі центру у відносинах із місцевим управлінням. Місцеві органи вважаються інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях. Як аргумент на користь цієї моделі наводиться той факт, що центральні органи влади, висловлюючи загальнонаціональні інтереси, мають більш вагомий мандат, а також ширший кругозір і знання, які є необхідними для прийняття важливих політичних

рішень. Крім того, підкреслюється, що місцева влада є "лише адміністративним засобом управлінських функцій на місцях" і спрямована не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг [4, с. 81–82]. Держава є гарантом соціально-економічного і громадського життя і покликана забезпечувати належні стандарти послуг, які надаються громадянам, також вона має повне право спрямовувати діяльність місцевого управління.

Аналізуючи вищевказані концепції, ми вважаємо, що вони мають теоретичний характер. Практично в жодній сучасній розвинутій державі взаємовідносини державної і місцевої влади не можна описати лише з погляду якоїсь однієї моделі, оскільки ці взаємовідносини в різних сферах можуть мати різний характер.

Не дивно, що в науковій літературі з'явилася нова модель взаємовідносин між державними і місцевими органами. В її основі лежить "концепція взаємозалежності". Одним з основоположників цієї моделі є англійський дослідник Р. Роде [5, с. 97–108]. Він вважає, що відносини центральних і місцевих органів влади характеризуються як взаємозалежністю, так і певним рівнем їхньої незалежності, і визначаються реальним владним потенціалом сторін, засобами тиску і наявними ресурсами (особливо фінансовими), які є в їхньому розпорядженні. Велику роль у цих відносинах відіграють особистий фактор, правильний вибір конкретної стратегії. Оскільки на сучасному етапі розвитку країни центральний уряд не здатний повністю контролювати місцеве управління, він будує відносини з останнім на основі переговорів, компромісів та обміну інформацією.

Аналогічної позиції дотримується й інший англійський дослідник Т. Бірн, який відзначає, що "на сьогодні місцеві органи не можуть бути визначені ні як агенти уряду, ні як його рівноправні партнери". Уряд у змозі домагатися прийняття законів, які спрямовують і регулюють тією чи іншою мірою діяльність муніципальних установ. Місцеві ради, у свою чергу, мають самостійний мандат, отриманий від виборців, власні фінансові джерела, компетенцію, яка закріплена за ними законодавством.

У результаті не тільки місцеві органи виявляються залежними від уряду (в плані загальної підтримки, фінансових субсидій, законодавчого регулювання тощо), а й уряд потрапляє в певну залежність від місцевої влади, реалізуючи свій політичний та економічний курс на місцях.

Можна зробити висновок, що розглянута вище концепція передбачає більш рівноправні відносини центральної і місцевої влади, ніж агентська модель. Водночас во-

на значно ефективніша і динамічніша, ніж модель партнерства. Вона дає можливість розглядати відносини між органами влади у всій їхній різноманітності, проводячи розмежування цих відносин залежно від конкретної сфери діяльності.

У науковій літературі зустрічаються й інші підходи до відносин між центральними і місцевими органами влади. Наприклад, македонський учений В. Поповські виділяє моделі “розділеної влади” і “децентралізованої влади” [3, с. 80–82].

Модель “розділеної влади” (different government) передбачає наявність високого рівня самостійності та реалізацію прав і повноважень, що входять до компетенції державної адміністрації і які спеціально передані місцевому самоврядуванню. Управління такого типу має автономну компетенцію, яка сформована і підтримана традиційно або відновлена статутом чи конституцією. Державна адміністрація наділяє повноваженнями і делегує відповідно до закону ті з них, здійснення яких органами місцевої влади (місцевого самоврядування) вона вважає найбільш раціональними. Безперечно, це узгоджується з демократичним принципом децентралізації державних функцій. Проте органи місцевого самоврядування мають право пристосовувати до місцевих умов делеговані повноваження, причому вони користуються самостійністю, реалізуючи їх. Крім того, до компетенції місцевих органів включені так звані “припущені повноваження” з питань місцевого значення, якими не володіє жодна інша влада. До тих пір, поки вони не передані іншій владі, місцеве самоврядування діє самостійно. Місцеві органи як окремий вид влади також розпоряджаються самостійними коштами, використовуючи їх частину на свій розсуд. Це деякою мірою виступає гарантом їх незалежності і спроможності задовольняти потреби місцевої громади. У випадку ж часткового або повного порушення прав місцевого самоврядування з боку державної адміністрації, місцеві органи влади можуть звернутися до захисту прав через суд.

Модель “децентралізованої влади”, навпаки, позбавляє місцеве самоврядування функціональної самостійності. Так, місцеві органи зобов'язані подавати найбільш важливі акти для ознайомлення або схвалення префекту або окремим міністрам. Виконавча або адміністративна влада може взяти на себе повний адміністративний контроль і скасувати будь-який акт місцевої влади.

Отже, перша модель передбачає високий рівень автономії місцевих органів влади, тоді як друга – розглядає місцеве самоврядування як похідне від державної влади.

Відносини між центральною владою і місцевим самоврядуванням можна розглядати і з погляду автономії місцевих органів в управлінні власними справами. Така модель тривалий час була поширена в Скандинавських країнах. Проте зараз на зміну моделі автономії прийшла модель інтеграції. Згідно з нею, справи місцевого самоврядування не вважаються винятково місцевими питаннями. До них ставляться як до питань національних, відповідальність за які несе як місцева, так і центральна влада. За цим підходом, між місцевим і центральним рівнями влади не буває суперечностей. Вони є партнерами в реалізації державної політики країни. Водночас така модель має свої недоліки. Наприклад, це проблема співвідношення інтересів політиків місцевого і національного рівнів. Так, у ході виборчих кампаній діячі національного рівня обіцяють проводити ту чи іншу політику. Проте реальне втілення її в життя багато в чому залежить від співробітництва з місцевими органами. У політиків місцевого рівня можуть бути інші пріоритети, відмінні від пріоритетів політиків рівня національного. У зв'язку із цим у рамках відповідної моделі, висувуються пропозиції використовувати закони, які надавали б громадянам чіткі та ясні права стосовно державних органів [2, с. 165–166].

На наш погляд, заслуговує на увагу підхід до визначення відносин між центральною і місцевою владою, запропонований Д. Ліманом. Відповідно до нього, можна виділити наполеонівську “злиту” модель, англосаксонську дуальну модель та модель типу “рада – розділена ієрархія”.

Перша модель характеризується найбільшим контролем місцевої влади з боку центральної. Регіональні та місцеві органи контролюються представником центру, який відповідає за надання місцевих послуг. Противагою йому є виборні посадовці органів місцевого самоврядування, але вони обмежені у своїх повноваженнях через те, що місцеві мери або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані з державною політикою (наприклад, через політичну партію), яку проводить представник центру. У чистому вигляді така система існувала у Франції перед реформами початку 1980-х рр. Частково елементи цієї моделі представлені в Нідерландах, Італії, Туреччині та Португалії.

Дуальна модель, або система з відокремленою ієрархією, – типова для Великобританії та Ірландії. У цій моделі місцеве самоврядування здійснюється комітетами. Відповідальність за виконання функцій місцевого самоврядування несе вся рада в цілому, але в межах обмежень юридичного та

фінансового характеру з боку центральних органів влади. Як наслідок, труднощі у формуванні політично або адміністративно однорідної виконавчої влади. У зв'язку із цим мер значною мірою відіграє символічну роль.

За третьою моделлю, місцеві і регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність. Водночас центральні органи влади можуть справляти значний юридичний та фінансовий вплив на місцеву владу. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, а на деяких – значною автономією володіє місцева влада. Така ієрархія – це суміш перших двох моделей. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у Чехії та Угорщині.

IV. Висновки

Аналізуючи Закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] та “Про місцеві державні адміністрації”, можна зробити висновок, що найоптимальнішим варіантом взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування є модель, заснована на концепції взаємозалежності, яка дає змогу нашій країні, що й досі перебуває на шляху пошуку оптимальної моделі організації влади, не протиставляти державні та місцеві органи влади, а враховувати їхні інтереси, створювати баланс між ними.

Також ми вважаємо, що ефективним методом функціонування державної влади в демократичній країні є її децентралізація, яка передбачає передачу центром окремих повноважень місцевому самоврядуванню. Визнання самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань, що входять до їх компетенції, не заперечує можливості здійснення контролю з боку

центральної влади за їхньою діяльністю. Так, адміністративний контроль передбачає постійний нагляд за діяльністю місцевих виборних органів, який здійснюється посадовими особами, призначеними з центру, затвердження центральною владою деяких актів, а також скасування небажаних для неї актів, розпуск місцевих представницьких органів та зміщення місцевих виборних посадових осіб.

Як показує світовий досвід, ефективної взаємодії державних і місцевих органів влади можна досягти лише тоді, коли система місцевого самоврядування буде не “нижчою ланкою” органів державної влади у їхній ієрархії або їх “додатком”, а самостійним інститутом влади. Тому вирішення цієї проблеми є одним з основних етапів реформування системи місцевого самоврядування та побудови демократичної держави.

Література

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України. – 1997. – 12 червня. – С. 5–13.
2. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – № 2. – С. 155–167.
3. Поповски В. Местное самоуправление в Республике Македонии / В. Поповски // Вестник Московского университета. Серия 11 : Право. – 1999. – № 12. – С. 79–87.
4. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions / [Ed.V. Bogdanor]. – Oxford : Blackwell. – XVI. – 667 p.
5. Local Government in Europe: Trends and Developments / [Ed.R.Batley, G. Stoker]. – Houndmills : Macmillan, 1991. – XIV. – 239 p.

УДК 351.82:338.109.8

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ АПК НА ЗАСАДАХ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

Чернятин А.С.

аспірант Харківського регіонального інституту

Annotation

In the article conceptual approaches to formation of investment appeal of regional agrarian and industrial complexes are proved on the basis of steady development.

Анотація

У статті визначено концептуальні підходи до формування інвестиційної привабливості регіональних АПК на засадах сталого розвитку.

Ключові слова

Державне регулювання, інвестиційна привабливість, регіональні АПК, сталий розвиток.

I. Вступ

Тривалий час вважалося, що місія людини на Землі полягає в підкоренні природи, тобто в здобутті ряду перемог над нею. Людина розглядала природу, насамперед, як джерело свого існування, а не як об'єкт тур-