

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**Факультет обліку та фінансів**  
**Кафедра політології, історії і філософії**

## **КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття ступеня вищої освіти  
магістр

на тему: «Механізми і принципи здійснення влади на регіональному рівні»

Виконав: здобувач вищої освіти  
за освітньою програмою  
Політологія  
спеціальності 052 Політологія  
ступеня вищої освіти магістр  
групи 1  
Гарус В. Г.  
Керівник: Некряч А.І.  
Рецензент: Мельник Л.М.

**Полтава 2024 рік**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>3</b>
<b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ.....</b>	<b>5</b>
1.1 Регіональна влада та політика, основні нормативно-правові засади.....	5
1.2 Основні принципи функціонування державної регіональної політики.....	21
1.3 Регіоналізм і регіоналізація як загальносвітовий трансформаційний процес.....	25
<b>РОЗДІЛ 2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....</b>	<b>33</b>
2.1 Політико-правові засади організації державної регіональної політики.....	33
2.2 Інституційне забезпечення реалізації державної регіональної політики.....	45
2.3 Роль і місце недержавних організацій в регіональному розвитку.....	55
<b>РОЗДІЛ 3 МЕХАНІЗМИ І ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ, В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ.....</b>	<b>60</b>
3.1 Аналіз сучасних проблем в організації діяльності влади на регіональному рівні.....	60
3.2 Європейська практика організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні.....	63
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>70</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>74</b>

## ВСТУП

**Актуальність дослідження.** Сучасний світ постійно змінюється, і разом із ним трансформується й система управління на різних рівнях, зокрема на регіональному. Ефективні механізми і принципи здійснення влади на регіональному рівні є ключовими для забезпечення стабільності та розвитку суспільства. В умовах глобалізації, урбанізації та зростаючої складності соціально-економічних процесів важливо вивчати, як регіональні органи влади реагують на виклики сучасності, забезпечують соціальну справедливість, підвищують якість життя населення та сприяють сталому розвитку регіонів.

Актуальність теми дослідження полягає в необхідності глибокого аналізу механізмів і принципів, які регулюють здійснення влади на регіональному рівні, а також виявлення їх впливу на ефективність управлінських процесів. В умовах зростаючої політичної та економічної невизначеності, розуміння особливостей регіонального управління є необхідним для створення стратегій, які сприяють адаптації та розвитку на місцевому рівні. Дослідження цих механізмів також має важливе значення для формування рекомендацій щодо покращення функціонування органів місцевого самоврядування.

**Об'єктом** дослідження є нормативно-правове регулювання управління, що реалізуються органами влади в різних регіонах.

**Предметом** дослідження є механізми і принципи здійснення влади на регіональному рівні, включаючи законодавчі, виконавчі та адміністративні аспекти.

**Метою** цієї кваліфікаційної роботи є дослідження механізмів і принципів здійснення влади на регіональному рівні, а також аналіз їх значення для управлінської практики та розвитку регіонів.

Для досягнення цієї мети передбачено виконати такі **завдання**:

1. Визначити основні аспекти державної регіональної політики та управління регіональним розвитком.
2. Проаналізувати принципи функціонування влади на регіональному рівні та їх вплив на управлінські процеси.
3. Вивчити феномени регіоналізму і регіоналізації як складові сучасних трансформаційних процесів у світовій практиці.
4. Оцінити правові та організаційні основи впровадження державної регіональної політики та їх ефективність.
5. Виявити проблеми та виклики, з якими стикаються регіональні органи влади у процесі реалізації програм регіонального розвитку, а також дослідити європейський досвід організації місцевого самоврядування та можливості його адаптації в Україні.

**Методи**, що використовувалися при написанні кваліфікаційної роботи: аналітичний, порівняльний та системний. Аналітичний метод дозволив дослідити механізми реалізації влади на регіональному рівні та їх вплив на соціально-економічний розвиток. Порівняльний метод використовувався для аналізу досвіду різних регіонів, що дозволило виявити ефективні практики управління. Системний метод забезпечив комплексний підхід до вивчення взаємозв'язків між різними елементами регіонального управління та їх впливом на загальний розвиток суспільства.

Зазначимо, що питання здійснення влади на регіональному рівні досліджувалися українськими вченими. Зокрема, М. Іжа, В. Артеменко, Тю Безверхнюк, А. Голиков, Б. Гречаник, О. Васільєва та інші дослідники.

**Структура роботи.** Дослідження складається зі вступу, трьох розділів восьми підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

## **РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

### **1.1 Регіональна влада та політика, основні нормативно-правові засади**

Протягом тривалого часу концепція регіонального розвитку розглядалася переважно в економічному контексті, акцентуючи увагу на таких його характеристиках, як зростання, доходи та зайнятість. Однак із початку 80-х років ХХ століття акцент у дослідженнях поступово змістився в бік характеристики, якості та стійкості регіонального розвитку в соціальному, екологічному, політичному та культурному вимірах. Це стало можливим завдяки визнанню міжрегіональних нерівностей у стандартах життя та добробуту, які ставлять під сумнів традиційні економічні індикатори як адекватні засоби оцінки регіонального розвитку. Науковці почали виявляти, що регіональний розвиток повинен асоціюватися не лише з економічним зростанням, а й зі зменшенням соціальної нерівності, підвищенням екологічної стійкості та врахуванням культурної різноманітності.

Багато вчених стверджують, що визначення терміна “регіональний” та “місцевий” розвиток може варіюватися в різних країнах і змінюватися з часом. Це пояснюється тим, що розвиток відбувається в конкретному просторі і часі, а соціальні процеси вимагають врахування концепцій простору, території та масштабу. Дослідники вважають, що простір є інтегрованою конституційною основою економічних, соціальних, екологічних, політичних і культурних взаємин, а також їх географічним виміром та сутнісними характеристиками.

Регіональний та місцевий рівні управління, вважають соціально сконструйованими просторами, які безпосередньо впливають на економічне зростання. Вони не є лише ареною, де відбуваються економічні процеси, а

активними учасниками в управлінні цими процесами. Вітчизняна наука та дослідники пропонують різні визначення терміна “регіональний (територіальний) розвиток”. Наприклад, В. Керецман описує цей розвиток як режим функціонування регіональної системи, який забезпечує позитивну динаміку параметрів якості та рівня життя населення на конкретній території. Він наголошує на тому, що розвиток не може зводитися лише до механічного зростання економічних показників [5, с. 365].

Також відомі вчені В. Лексін і А. Швецов підкреслюють важливість підвищення рівня та якості життя населення, що досягається завдяки збалансованому і стійкому відтворенню соціального, економічного, ресурсного та екологічного потенціалів території. Вони вважають стійкість важливою ознакою територіального розвитку, оскільки вона передбачає тривале збереження умов для відтворення потенціалу території. При цьому важливою є соціальна орієнтація, яка оцінює регіональні ситуації через призму їх впливу на якість життя населення. Таким чином, регіональний розвиток набуває нових вимірів, які враховують не лише економічні, а й соціальні, екологічні та культурні аспекти, що є важливими для забезпечення сталого і гармонійного розвитку суспільства [7, с. 346].

Відповідно до дослідження українських науковців, що стосується інституційного забезпечення регіональної політики та практики взаємодії органів влади в Україні, важливим аспектом є забезпечення збалансованості розвитку регіону. Ця збалансованість передбачає дотримання специфічних пропорцій потенціалів регіональної системи, що, у свою чергу, гарантує сталість і соціальну орієнтацію розвитку. Як зазначають дослідники, функціонування регіонів не може відбуватися без реформ, спрямованих на досягнення внутрішньої збалансованості. Це включає в себе формування нових елементів, які бракують у регіоні, а також подолання деструктивних складових і стимулювання внутрішніх і міжрегіональних зв'язків.

Важливо відзначити, що ці перетворення не слід ототожнювати з простим механічним зростанням або структурним ускладненням. Ключ до розуміння збалансованості розвитку полягає в розгляді його як оптимального стану, де поєднуються найсприятливіші соціально-економічні та природні умови на певній території. Це створює можливість максимально ефективного використання природних і трудових ресурсів, а також виробничої і соціальної інфраструктури, з одночасним збереженням екологічної рівноваги. Таким чином, розвиток регіону можна визначити як режим функціонування регіональної системи, що забезпечує позитивну динаміку характеристик якості життя через сталий і збалансований процес відтворення соціального, економічного, ресурсного та екологічного потенціалів [18, с. 22-24].

Проте досягнення тривалої збалансованості регіонального розвитку в умовах відкритої економіки є складним завданням. Якщо розглядати регіон як підсистему в рамках більшої системи — держави, то збалансованість цієї підсистеми безпосередньо залежить від збалансованості системи вищого рівня. В умовах, коли держава залежить від вищих за ієрархією систем, таких як об'єднання держав, забезпечення такої збалансованості стає ще складнішим. Це пов'язано з тим, що зовнішні чинники та інтереси можуть впливати на внутрішні механізми управління та розвиток, створюючи додаткові виклики для регіональної політики. Таким чином, забезпечення сталого і збалансованого розвитку регіону вимагає комплексного підходу, який враховує як внутрішні, так і зовнішні фактори, що впливають на цю динаміку

У контексті глобалізації регіони дедалі більше інтегруються в системи, що перевищують державний рівень, що означає, що їх сталий розвиток стає залежним не лише від внутрішніх умов, але й від зовнішніх чинників вищого порядку. Це підводить до важливого питання: хто має

забезпечити реалізацію режиму функціонування регіону, про який згадують автори дослідження. Якщо відповідальність покладається на державу, то це може призвести до відродження радянської моделі розвитку, яка ґрунтувалася на централізованому плануванні та збалансованому відтворенні потенціалів територій.

Як зазначають деякі дослідники, жоден із просторових рівнів — від держави до окремих населених пунктів — не може існувати ізольовано від подій, що відбуваються на інших рівнях і в інших масштабах. Кожен територіальний рівень є важливим, оскільки території не можуть визначатися лише адміністративними межами; їх внутрішня структура формується через соціальні зв'язки, які простягаються від локального до глобального контексту [19, с. 404].

Розвиток регіону та місцевості залежить не лише від економічних факторів, таких як наявність ресурсів, кваліфікованої робочої сили, конкурентних переваг у виробництві товарів і послуг та нових технологій. Важливу роль відіграють також територіальні, історичні, соціальні, культурні та інституційні чинники, які можуть взаємодіяти та підсилювати один одного. Розмір країни та рівень розвитку сусідніх держав мають значний вплив на розвиток регіонів, адже економічні та соціальні процеси не відбуваються в вакуумі, а є частиною більш складної мережі взаємозв'язків на міжнародній арені.

Таким чином, регіональний розвиток вимагає всебічного підходу, що охоплює аналіз як внутрішніх умов, так і зовнішніх чинників, які можуть впливати на економічну і соціальну динаміку. У результаті, для ефективного управління регіональним розвитком необхідно враховувати не тільки економічні, але й соціальні, культурні та політичні аспекти, що сприятиме формуванню збалансованої і стійкої системи регіонального управління.

Розширення теоретичних і практичних досліджень у сфері розвитку, зокрема територіального розвитку в умовах глобальних інтеграційних процесів, сприяє підвищенню ролі регіональної складової у державних моделях і стратегіях економічної та соціальної політики. Це твердження обґрунтовується тим, що розвиток все частіше активізується на локальному рівні, а процес глобалізації лише підсилює цю тенденцію. Внаслідок цього в країнах зростають міжтериторіальні диспропорції, які, зазвичай, стають помітними. Це свідчить про те, що національне економічне зростання досягається через локалізацію в обмеженій кількості найбільш динамічних і розвинених територій [22, с. 368].

У такому контексті регіональні та місцеві характеристики набувають вирішального значення, оскільки вони є ключовими умовами для поєднання специфічних норм, правил та соціальних умов, які стимулюють і посилюють поширення знань та їх використання в процесі розвитку. Таким чином, традиційні екстериторіальні інструменти державної політики, які не враховують важливість таких факторів, як рівень знань, інновацій та інституцій, стають недостатніми або малоефективними для забезпечення зростання на всій території країни. Крім того, зростаюче усвідомлення важливості детермінант територіального розвитку ускладнює застосування однакових моделей розвитку як для окремих країн, так і для субнаціональних територій.

Сучасні особливості регіональних процесів ставлять державну політику перед дилемою: з одного боку, необхідно стимулювати конкурентоспроможність, а з іншого — уникати збільшення диспропорцій у територіальних доходах. Ці два аспекти постійно створюють напруженість у реалізації регіональної політики. Якщо акцент робити на активізації процесів територіальної концентрації розвитку, це може призвести до збільшення рівня національного зростання, але одночасно й підвищити

соціальну напругу. Тому обмеження нерівності у розподілі доходів, чи соціальних, чи регіональних, може забезпечити кращі результати програм розвитку лише в довгостроковій перспективі.

Отже, існує потреба в розробці комплексних підходів, які б враховували як економічні, так і соціальні аспекти, що дозволить не лише досягати зростання, але й забезпечити соціальну стабільність та справедливий розподіл ресурсів на всіх територіях. Сучасні виклики вимагають нових стратегій, які б спиралися на специфіку кожного регіону і враховували його унікальні характеристики, що підвищить ефективність державної політики у сфері територіального розвитку

Посилення регіональної складової в державній політиці є важливим для досягнення ефективного регулювання, що дозволяє знайти баланс між ефективністю та справедливістю в умовах зростаючої нерівності в територіальному розвитку. У цьому контексті регіони слід розглядати як органічні одиниці, що формують базові умови для національного зростання.

Державна політика, як система впливу держави через органи влади на суспільні процеси на всій території, охоплює також і окремі регіони, які виділяються за певними ознаками. Таким чином, кожен регіон, незалежно від його таксономічного рівня, підлягає впливу державної політики, а всі економічні, соціальні та політичні процеси, які відбуваються в ньому, з різною мірою залежать від цього впливу [11, с. 346].

Практично кожне політичне рішення, ухвалене на державному рівні, має територіальні наслідки, які можуть бути як позитивними, так і негативними для конкретного регіону. Проте ці рішення приймаються з огляду на загальнонаціональні інтереси. Наприклад, політика, що стосується курсу національної валюти, має регіональний вплив, оскільки регіони з великим експортним потенціалом можуть зацікавитися в зниженні курсу більше, ніж ті, що більше орієнтовані на внутрішній ринок. Таким

чином, майже всі сфери державної політики мають регіональний вимір, що дозволяє розглядати державну політику як регіональну у широкому розумінні.

Регіональна політика може охоплювати різні територіальні рівні і стосуватися окремих адміністративно-територіальних одиниць або їх груп, не завжди співпадаючи з адміністративними межами. Однак вона завжди обмежується простором, меншим за національний. У вузькому сенсі регіональна політика є окремою сферою державної політики з чітко визначеними рамками територіального впливу. Це дозволяє виділити регіональну політику серед інших напрямів державної політики, оскільки її головна відмінність полягає в тому, що вона має виключно територіальний характер, тоді як інші сектори політики можуть мати більш широкий функціональний контекст.

Також важливо розрізнити регіональну політику держави і місцеву політику, яка реалізується органами місцевого самоврядування в межах їх юрисдикції. Це визначає умови і можливості впливу місцевих органів на процеси територіального розвитку, що відображається у змісті, цілях, завданнях, механізмах і інструментах реалізації політики.

Дослідження світових наукових шкіл, що стосуються формування нових підходів до регіональної політики в умовах глобалізації, виявляють принаймні два основні сучасні підходи. Перший з них, який підтримується багатьма науковцями та експертами, передбачає формування територіальної політики за трьома вимірами: щільності, відстані та поділу. Кожен з цих вимірів має економічний зміст і характеризує ступінь розвитку території на різних масштабах — регіональному, національному та глобальному, пропонуючи відповідний набір рішень для кожного з них [12, с. 155-158].

В рамках цього підходу інституції, що не мають просторової прив'язки, повинні зосереджуватися на вирішенні проблем, які виникають

внаслідок надмірної економічної щільності та високої щільності населення. Сполучна інфраструктура, в свою чергу, повинна усувати проблеми, пов'язані з відстанню до міжнародних ринків. Державні інвестиції спрямовуються лише тоді, коли виконані всі заходи, пов'язані з інституційним та інфраструктурним забезпеченням. Інституційний супровід, включаючи закони, нормативні акти та базові послуги, забезпечується центральними урядами без врахування особливостей конкретних територій.

Таким чином, розробка ефективної регіональної політики має враховувати ці нюанси та зосереджуватися на специфіці розвитку кожного регіону, що дозволить забезпечити стійкий і справедливий прогрес у межах держави [14, с. 680].

Інституції в контексті державної політики охоплюють увесь політичний інструментарій, який не має територіальної прив'язки, і який центральний уряд повинен застосовувати на всій території країни. Це включає механізми фінансування та надання базових послуг, таких як забезпечення прав людини, гарантування безпеки, регулювання земельних відносин, ринку праці, капітальних ринків, а також базової освіти і медичного обслуговування, електричної та водопостачання, а також санітарії. Системи збору податків і витрат на ці послуги також мають універсальний характер, не враховуючи територіальних особливостей.

Інфраструктура, в свою чергу, складається з усіх інвестицій, пов'язаних з просторовою організацією, включаючи автомобільні дороги, залізниці, аеропорти, телекомунікації та інтернет, і регулюється відповідними правилами та законодавством. Проте такий підхід, що ігнорує територіальні відмінності, критикується багатьма дослідниками, які вважають, що сучасні стратегії розвитку територій не можуть базуватися на методології, що не враховує гетерогенність регіонів. Гетерогенність

території країни може істотно знижувати ефективність просторово-нейтральної політики, оскільки кожне політичне рішення має свої просторові наслідки, які можуть негативно вплинути на досягнення цілей розвитку конкретних територій.

Крім того, територіально спрямований підхід є необхідним, оскільки вибір місця для державних інтервенцій не може бути визначено лише на рівні держави. Важливо залучати місцевих акторів до процесу прийняття рішень, оскільки без їхньої участі можливе “консервування” недоосвоєного потенціалу розвитку, що вигідно для певних владних еліт. Держава стикається з серйозними труднощами в мобілізації місцевих акторів, що пов’язано з недостатньою інформацією про специфіку конкретних територій і неможливістю адаптувати свої інтервенції з огляду на відмінності в місцевих інституціях. У результаті політика “згори вниз” не сприяє розвитку територіальних переваг і, як правило, не призводить до зміни територіального потенціалу [33 ,с. 176].

Територіально спрямований підхід у політиці держави базується на розумінні того, що інновації, або нові знання, є основним двигуном розвитку. Інституції та державні ресурси повинні бути адаптовані до конкретних регіонів через взаємодію різних органів, які можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми для регіону. Основними цілями такого підходу є підвищення рівня використання регіональних ресурсів та покращення соціальної інтеграції. Він передбачає, що інституції не є унікальними, оскільки середовище впливає на зміни потреб, а ефективність інституцій та державних інвестицій повинна відповідати цим потребам.

Сильна взаємозв’язок між інвестиціями та інституціями вимагає їх інтегрованого застосування. Визначення необхідних інститутів та інвестицій повинно здійснюватися на основі узгоджувального процесу, в якому беруть участь різні актори, як ендогенні, так і екзогенні для

конкретної території. Місцеві переваги є важливими, але для розвитку необхідно бути відкритими до зовнішніх цінностей і ресурсів. Таким чином, територіально зорієнтований підхід у регіональній політиці пропонує активне залучення зусиль як місцевих, так і зовнішніх учасників через переговорний процес, в якому беруть участь всі зацікавлені сторони, і реалізацію багаторівневого управління. Це важливо, оскільки жоден з окремих суб'єктів не може самостійно визначити, що саме потрібно робити.

Зрештою, результати взаємодії між ендогенними і екзогенними силами можуть призвести до нових інновацій і рішень, які базуються на знаннях, отриманих з самої території, а також від зовнішніх експертів. У дискусіях щодо територіально-нейтральних і територіально-орієнтованих підходів важливо знайти оптимальні політичні рішення для вирішення місцевих і регіональних проблем у контексті зростаючої концентрації економічної активності в різних країнах. Держава повинна враховувати всі інструменти інтеграції при формуванні стратегії регіонального розвитку, включаючи загальні для всіх інституцій рішення, інфраструктуру, що об'єднує регіони, і цільові інтервенції [35, с. 196].

На початкових етапах розвитку регіональної політики держава повинна зосередитися на вдосконаленні базових інституцій, які забезпечують основні соціальні послуги на всіх територіальних рівнях, гарантуючи їх стандартизовану якість. Це також включає чітке регулювання земельного ринку та використання інших ресурсів. Покращення інфраструктури та збалансоване регулювання транспортних послуг можуть забезпечити кращий доступ до більшого ринку. Державні інвестиції, які орієнтовані на територіальні особливості, повинні стати основою для стимулювання приватних інвестицій у менш розвинуті регіони, що сприятиме загальному розвитку території.

Регіональна політика є важливою складовою загальної державної політики, і її мета та завдання формуються відповідно до національних цілей розвитку. Це означає, що предметом регіональної політики є інтеграція різних аспектів державного управління, які впливають на розвиток конкретних територій, враховуючи їхні унікальні характеристики.

Державна політика регіонального розвитку може бути охарактеризована як система тривалих інституційно визначених і взаємозалежних дій, які реалізуються центральними та місцевими органами виконавчої влади. Ці дії, організовані через багаторівневе управління, мають на меті зменшення стійкої економічної неефективності та соціальної нерівності в окремих регіонах [44, с. 408].

Серед ключових вимог до впровадження інтегрованого територіального підходу в регіональній політиці можна виділити ефективні механізми координації між центральними органами виконавчої влади, високий рівень співпраці між центральною та місцевою владою, а також залучення населення до процесу розробки стратегій і програм регіонального розвитку. Ці стратегії повинні базуватися на територіально орієнтованому підході, що означає пріоритетне врахування специфіки кожного регіону.

Об'єктом регіональної політики виступають різноманітні аспекти соціальних, економічних, політичних і екологічних процесів, які відбуваються в кожному регіоні країни і безпосередньо пов'язані з їх розвитком. Важливо зазначити, що вичерпний перелік цих аспектів є досить складним, оскільки він постійно змінюється в залежності від часу (зміни державних пріоритетів та зовнішніх викликів) і простору.

Специфіка визначення суб'єкта державної політики регіонального розвитку полягає в тому, що діяльність практично кожного державного органу впливає на розвиток конкретної території. У процесі децентралізації

влади деякі повноваження, що стосуються життєдіяльності регіонів, можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та професійним асоціаціям. Тому органи місцевого самоврядування можуть розглядатися як часткові суб'єкти регіональної політики через виконання делегованих державою функцій. Однак вони не є повноцінними суб'єктами, оскільки справжні рішення щодо регіональної політики приймаються лише державними органами.

Отже, аналізуючи регіональний розвиток у контексті державної політики, варто враховувати, що в умовах глобалізації економічне зростання стає все більш територіально концентрованим і нерівномірним. Це призводить до диспропорцій у розвитку різних регіонів. Універсальні моделі територіального розвитку не можуть бути реалізовані через множинність факторів, що впливають на регіональні та місцеві процеси. Це визначає необхідність посилення регіональної складової в державній політиці [18, с. 22-24].

Регіональна політика в широкому сенсі охоплює вплив усіх сфер державної політики, а в більш вузькому розумінні – це цілеспрямовані дії, спрямовані на подолання як ендегенних, так і екзогенних факторів, що гальмують розвиток. Цей діалектичний дуалізм регіональної політики, викликаний потребою одночасно досягати ефективності та рівномірності територіального розвитку, обумовлює її багаторівневий координаційний характер і територіально специфічну селективність у виборі механізмів і інструментів, які застосовуються для регулювання місцевих процесів.

Важливо усвідомлювати, що розвиток країни як процес, що супроводжується територіальною економічною концентрацією, свідчить про те, що загальнонаціональна динаміка значною мірою є результатом регіональних і місцевих досягнень. Тому регіональна політика повинна охоплювати всі регіони – як ті, що демонструють високі темпи розвитку і

високі стандарти життя, так і ті, що переживають занепад або стагнацію. Цей всебічний підхід дозволить забезпечити більш збалансований розвиток у всій країні.

Державна регіональна політика України є комплексом цілей, заходів, механізмів, інструментів і узгоджених дій, що реалізуються центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. Основна мета цієї політики полягає у створенні комфортного середовища для життєдіяльності населення на всій території країни, забезпеченні просторової єдності держави, сприянні сталому і збалансованому розвитку регіонів, а також узгодженні інтересів на місцевому і загальнонаціональному рівнях.

При формуванні державної регіональної політики важливо враховувати структурну неоднорідність простору України та особливості її адміністративно-територіального устрою. Ця неоднорідність вимагає від держави розробки заходів, які б враховували інтереси і специфіку різних регіонів, що є суттєвим для досягнення ефективності політики [20, с. 98-106].

Державна регіональна політика є центральним елементом внутрішньої політики, що має на меті досягнення та підтримку політичної, економічної і гуманітарної єдності як на рівні держави, так і суспільства в цілому. Здійснення регіональної політики виступає додатковим джерелом стабільності та стійкості загальнонаціональної внутрішньої політики.

Отже, державна регіональна політика є невід'ємною складовою політики держави, що направлена на організацію території в економічному, соціальному, гуманітарному, екологічному та політичному аспектах відповідно до загальної стратегії розвитку. У термінах діяльності це означає управління економічними, соціальними, гуманітарними, екологічними та політичними процесами в регіональному контексті.

Державна регіональна політика охоплює кілька важливих складових, які визначають її основні напрями. Серед цих напрямів виділяються соціальний, який включає аспекти соціального захисту, житлову політику, демографічні питання, урбанізацію, розвиток рекреаційних зон та політику зайнятості. Економічний напрям зосереджується на розвитку промисловості та аграрного сектора, тоді як екологічний аспект охоплює заходи з охорони навколишнього середовища. Гуманітарний напрям включає питання національно-етнічного, культурного, освітнього та міжконфесійного розвитку. Науково-технічний компонент стосується інновацій, а інформаційний аспект – забезпечення доступу до інформації та комунікацій. Зовнішньоекономічний напрям фокусується на розвитку міжнародних зв'язків.

Для кожної з цих складових держава повинна формувати чіткі цілі, визначати пріоритети для регіонів та встановлювати обсяги централізованих ресурсів, необхідних для виконання завдань, покладених на місцеві державні адміністрації. В результаті кожна складова регіональної політики отримує свої специфічні цілі та засоби реалізації, що може включати економічні, соціальні, гуманітарні та політичні цілі [22, с. 368].

Державна регіональна політика реалізується через систему взаємопов'язаних документів, які базуються на внутрішній політиці України, Генеральній схемі планування території, Державній стратегії регіонального розвитку, а також планах на регіональному та місцевому рівнях. В Україні державна регіональна політика здійснюється в кількох ключових напрямках, включаючи формування ефективної системи публічної влади в регіонах для забезпечення сталого розвитку територій та надання якісних публічних послуг населенню.

Крім того, важливим напрямом є підтримка поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого

ресурсного забезпечення регіонального розвитку, а також сприяння місцевому самоврядуванню в виконанні поставлених завдань. Політика також повинна стимулювати інтеграцію між регіонами, подолання їх відчуження та формування єдиного інформаційного і освітнього простору.

Також необхідно створити ефективні механізми представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні, а на регіональному рівні – враховувати потреби територіальних громад, їх самобутність і конкурентні переваги при розробці та реалізації регіональної політики.

Пріоритетами державної регіональної політики є формування нормативно-правової бази, необхідної для реалізації концепції регіональної політики, прийняття відповідних законів та внесення змін до чинного законодавства України. Важливим є також приведення українського законодавства у відповідність до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу, які визначають принципи регіональної політики.

Оптимізація територіальної основи публічної влади, упорядкування меж адміністративно-територіальних одиниць і чіткий розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та місцевим самоврядуванням також є критично важливими для успішної реалізації державної регіональної політики. Крім того, необхідно створити та підтримувати умови для забезпечення якісного життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку та формування поліцентричної системи розвитку держави [21 ,с. 102].

Запровадження механізмів для визначення “проблемних” територій та реагування на їхні потреби також є важливим елементом регіональної політики, разом із дієвими механізмами державної підтримки міжрегіональної інтеграції і виконання міжрегіональних проектів. Вся ця діяльність спрямована на максимально ефективне використання ресурсів на місцях та забезпечення рівномірного розвитку регіонів.

Головною метою державної регіональної політики в Україні, відповідно до чинного законодавства, є забезпечення високого рівня якості життя для кожного громадянина, незалежно від його місця проживання, а також зміцнення соціальної згуртованості та економічної єдності в державі. Для досягнення цієї мети реалізуються кілька важливих напрямів. По-перше, створюються умови для збалансованого розвитку всіх регіонів країни, що дозволяє зменшити диспропорції в їхньому розвитку. По-друге, відбувається інтеграція регіонів в єдиний політичний, правовий, економічний, інформаційний та культурний простір, що сприяє формуванню спільних цінностей і підходів.

## **1.2 Основні принципи функціонування державної регіональної політики**

Державна регіональна політика в Україні ґрунтується на низці основоположних принципів, які слугують науковим підґрунтям і керівними ідеями для практичної діяльності щодо формування та реалізації цієї політики. Ці принципи, закріплені в чинному законодавстві, визначають основні орієнтири для регіонального розвитку, сприяючи забезпеченню стабільності і ефективності в управлінні регіональними процесами.

По-перше, важливим принципом є конституційність і законність, що означає, що всі дії та рішення в рамках державної регіональної політики мають відповідати Конституції України, а також законодавчим актам Верховної Ради, Президента і Кабінету Міністрів. Цей принцип забезпечує правову основу для всіх заходів, що реалізуються на рівні регіонів, і гарантує, що вони не суперечать чинному законодавству.

Другим ключовим принципом є координація. Він полягає в необхідності узгодження секторальних політик, цілей і пріоритетів між різними рівнями влади — центральними і місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування. Ця координація є запорукою ефективного управління, оскільки дозволяє уникати дублювання зусиль і забезпечує комплексний підхід до вирішення регіональних проблем [29, с. 740].

Принцип єдності також відіграє важливу роль у регіональному розвитку. Він акцентує на необхідності забезпечення політичної, економічної, соціальної, інформаційної та гуманітарної цілісності країни. Це означає, що регіональна політика повинна сприяти інтеграції всіх частин України в єдину систему, де кожен регіон не лише розвивається самостійно, але й вносить свій вклад у загальне благо держави.

Децентралізація є ще одним важливим аспектом державної регіональної політики. Вона передбачає збалансований розподіл владних повноважень між центральними і місцевими органами влади, що сприяє передачі ресурсів на рівень, найближчий до громадян. Це, в свою чергу, дозволяє місцевим органам приймати більш обґрунтовані рішення, враховуючи специфіку і потреби своїх територій.

Принцип деконцентрації стосується перерозподілу повноважень у межах системи органів виконавчої влади. Він полягає в передачі частини повноважень від центральних структур до місцевих, що дозволяє створювати більш гнучку та ефективну адміністративну систему, здатну швидко реагувати на місцеві виклики.

Субсидіарність підкреслює важливість ухвалення рішень на найближчому до громади рівні. Це означає, що повноваження слід передавати на вищий рівень управління лише тоді, коли це дійсно необхідно

для підвищення ефективності. Такий підхід допомагає зберігати баланс між місцевими потребами та загальнодержавними інтересами.

Принцип партнерства наголошує на необхідності тісної співпраці між різними учасниками регіонального розвитку, зокрема органами влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами. Ця кооперація є критично важливою для реалізації спільних цілей та пріоритетів у сфері регіональної політики.

Відкритість є ще одним важливим принципом, який передбачає прозорість та прогнозованість діяльності державних і місцевих органів. Це створює умови для довіри з боку суспільства, оскільки громадяни повинні мати доступ до інформації про процеси формування та реалізації регіональної політики [35, с. 196].

Сталий розвиток, як принцип, акцентує на необхідності врахування інтересів не лише сучасного покоління, але й майбутніх. Це означає, що всі ініціативи повинні бути спрямовані на створення умов для сталого соціального, економічного та екологічного розвитку, що відповідає потребам усіх верств населення.

Нарешті, принцип історичної спадкоємності вказує на важливість збереження позитивних досягнень попереднього розвитку регіонів. Це передбачає, що в процесі реалізації нових стратегій і політик необхідно враховувати та використовувати наявний досвід, ресурси і традиції, які можуть сприяти подальшому розвитку.

Таким чином, всі ці принципи формують основи державної регіональної політики в Україні, забезпечуючи її ефективність, стабільність та відповідність потребам суспільства. Кожен із принципів взаємопов'язаний і доповнює інші, створюючи комплексний підхід до регіонального розвитку, що дозволяє досягати поставлених цілей на благо держави і її громадян.

Принципи державної політики регіонального розвитку в Україні детально викладені в Державній стратегії регіонального розвитку. Серед них важливо виділити кілька ключових аспектів, які визначають основи цієї політики.

По-перше, принцип програмування передбачає, що регіональна політика ґрунтується на взаємопов'язаних довгострокових стратегіях, планах та програмах, які реалізуються як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівнях. Це означає, що для досягнення цілей регіонального розвитку важливо не лише розробити детальні плани, але й здійснювати щорічне планування бюджетних витрат. Таке планування сприяє прозорості процесів, стабільності у фінансуванні та синхронізації дій усіх учасників регіонального розвитку, що є критично важливим для їх ефективності [44, с. 408].

Другим важливим принципом є концентрація. В умовах обмежених фінансових ресурсів, що є звичайними для багатьох держав, завдання регіонального розвитку вимагає зосередження ресурсів на окремих територіях, визначенні пріоритетів і забезпеченні ієрархії в їхньому використанні. Це означає, що ресурси повинні бути спрямовані на досягнення визначених цілей, а також оцінюватися за економічною ефективністю використання. Таким чином, кожен зусиль у розвитку регіонів має бути максимально результативним.

Принцип поляризованого розвитку передбачає створення так званих “опорних регіонів” або “локомотивів зростання”. Ці регіони стають центрами концентрації фінансових, адміністративних, людських та інших ресурсів, що сприяє підвищенню їх інноваційної активності. У той же час, цей принцип допомагає посилити розвиток інших регіонів шляхом перерозподілу ресурсів і технологій. Ця стратегія була успішно застосована в багатьох країнах, які перебували на початкових етапах соціально-

економічного зростання, оскільки вона дозволяє створити умови для масового розвитку інновацій у ключових секторах.

Додатковість, як принцип, вказує на те, що фінансова підтримка регіонального розвитку повинна надходити з державного та місцевих бюджетів. Важливо, щоб фінансування з державного бюджету не зменшувало обсяги підтримки з місцевих бюджетів, що забезпечує стійкість фінансової бази для реалізації проектів і програм на місцях.

Збалансований розвиток, в свою чергу, акцентує на необхідності диференційованого підходу до надання державної підтримки регіонам, враховуючи їхній потенціал, специфічні умови та критерії, встановлені законодавством. Цей підхід дозволяє адаптувати політику до різних потреб регіонів, що, в свою чергу, сприяє більш ефективному використанню ресурсів і досягненню сталого розвитку [43 ,с. 352].

Таким чином, принципи державної політики регіонального розвитку в Україні формують комплексний підхід, який спрямований на забезпечення ефективного і збалансованого розвитку територій. Ці принципи визначають стратегії та механізми, які необхідні для досягнення поставлених цілей, враховуючи інтереси всіх учасників процесу регіонального розвитку.

### **1.3 Регіоналізм і регіоналізація як загальносвітовий трансформаційний процес**

Процес становлення науки “регіоналістика” є складним і суперечливим, і його початки сягають ще XVIII століття. У цей період почали формуватися концепції, що надавали перевагу регіональним інтересам, протиставляючи їх прагненню до політичної централізації, уніфікації та децентралізації, характерним для епохи становлення

капіталізму. За твердженням англійських дослідників Е. Грехама та Дж. Ньюнхема, термін “регіоналізм” можна розглядати аналогічно до співвідношення “націоналізму” з “нацією”. Він відображає індивідуальні та колективні уявлення про регіон, які проявляються у формах позицій, стосунків та взаємодій [48, с. 297].

Внутрішньодержавний регіоналізм може мати різноманітні форми, включаючи етнічний націоналізм, який часто спрямований на досягнення політичної незалежності або тенденції до сепаратизму. Інші форми включають прагнення жителів певного регіону до економічної та політичної самостійності з метою оптимізації системи управління і розширення конституційно закріплених повноважень. Таким чином, регіоналізм можна розглядати як набір теоретичних підходів, що досліджують сутність стосунків між регіонами та центральною владою, зокрема й конфліктних.

Після Другої світової війни держави світу почали шукати ефективніші шляхи розвитку демократичних форм управління. Внаслідок цього навіть країни з історично сильно централізованими системами управління, як-от Велика Британія, Португалія та Франція, змушені були розширити права регіонів і децентралізувати ухвалення рішень. Цей процес свідчить про взаємодію двох основних явищ — регіоналізму та регіоналізації.

У сучасний період учені пострадянських країн все частіше застосовують терміни, що стосуються регіоналістики та регіонознавства, що свідчить про зростання інтересу до цієї галузі та поступову інтеграцію її підходів у науковий і практичний простір [10, с. 52-57].

Розвиток науки “регіоналістика” як складного і суперечливого напрямку бере свій початок ще з XVIII століття, коли почали формуватися ціннісно-раціональні підходи до пріоритетів регіонів на противагу політичній централізації та уніфікації, що набирали обертів у зв’язку з розвитком капіталізму. Англійські вчені Е. Грехам і Дж. Ньюнхем зазначали,

що поняття “регіоналізм” співвідноситься з терміном “регіон” аналогічно тому, як “націоналізм” співвідноситься з “нацією”. Цей термін є відображенням індивідуальних та колективних ідей про регіон, які втілюються у вигляді позицій, стосунків і зв’язків між людьми.

Регіоналізм у межах однієї країни може набувати різноманітних форм. Зокрема, він може проявлятися як етнічний націоналізм, спрямований на досягнення політичної незалежності чи як тенденція до сепаратизму. Також можлива форма, за якої населення певного регіону прагне досягти політичної та економічної автономії, зокрема задля підвищення ефективності управління та розширення прав, закріплених у конституційно-правових актах. У підсумку, регіоналізм включає різні теоретичні підходи, що досліджують стосунки між регіонами та центральною владою, зокрема з точки зору можливих конфліктів.

Серед основних методів регіоналістики варто відзначити програмно-цільовий метод, балансовий підхід, картографічні методи, методи системного аналізу та методи соціально-економічного моделювання. Регіоналістика, як міждисциплінарна наука, використовує поняття з різних галузей знань, зокрема: природа, суспільство, свідомість (філософія); географічне середовище, ресурси, населення (географія); регіональне виробництво, праця, інфраструктура (економіка); соціальні групи та процеси (соціологія).

Основними завданнями регіоналістики є аналіз закономірностей взаємодії природи і суспільства в окремих регіонах, які відображаються через зв’язки між економіко-географічним, соціально-культурним середовищем, природними і трудовими ресурсами, системою розселення та розміщення виробництва. До її завдань належить також районування території, обґрунтування внутрішніх і міжрайонних комунікацій та розробка прогнозів соціально-економічного розвитку.

Регіоналізм можна розглядати як систему ідеологічних установок, що виражається у суспільно-політичних рухах, основною метою яких є визнання регіонів повноправними суб'єктами політичних та адміністративних відносин, а також збільшення обсягу повноважень місцевих органів управління. У сучасній політичній теорії розрізняють кілька типів регіоналізму, серед яких найбільш значущими є західний (європейський), американський та східний підходи [18, с. 22-24].

Західний, або європейський, варіант регіоналізму ґрунтується на пріоритеті прав окремої людини над правами групи чи спільноти. Цей підхід віддає перевагу децентралізації та місцевому самоврядуванню, прагнучи забезпечити гармонійний розподіл обов'язків та прав по управлінській вертикалі. Це дозволяє регіонам ефективно реалізовувати делеговані повноваження на місцевому рівні. Особливу увагу цей тип регіоналізму приділяє моделі федералізму, за якої владні повноваження чітко розподіляються між різними рівнями управління.

З іншого боку, східний регіоналізм, представлений, наприклад, Китаєм та деякими іншими країнами Азії, базується на поступовій інтеграції у світову економіку при збереженні сильної централізованої та авторитарної державної влади. Ця модель відзначається більшою контролем з боку центральної влади та поетапною відкритістю зовнішнім впливам.

Для України, яка є частиною європейського простору, особливо актуальним є європейський підхід. Європейська модель регіоналізму відображає процеси федералізації, що передбачають чіткий розподіл компетенцій між центральною та регіональною владою. Це сприяє ефективнішому управлінню та врахуванню специфічних потреб різних регіонів.

У межах Європейського Союзу регіоналізація виявляється через дві основні концепції: “Європа регіонів” та “Європа через регіони”. Перша

концепція передбачає зміну політичного балансу через інтеграцію регіонів, що потенційно може зробити їх автономними суб'єктами. Проте, така модель містить ризики, оскільки може призвести до розпаду єдиного політичного простору на невеликі, слабо інтегровані утворення, що загрожує стабільності.

Концепція “Європа через регіони” має більш збалансований характер, адже включає елементи різних форм регіоналізму, адаптованих до сучасних потреб. Її мета – утвердити регіони як рівноправних учасників у складі Європейського Союзу та забезпечити інституційний плюралізм. Завдяки цьому регіони можуть активно відстоювати свої інтереси на рівні ЄС, що забезпечує урізноманітнення форм їхньої участі у процесах прийняття рішень.

Зростання активності регіональних структур у Європі підтверджує підвищення значення регіоналізму. Початково повільний та фрагментарний характер цих процесів з часом перетворився на більш цілісний і гнучкий підхід. Динамічний розвиток європейських регіональних інституцій свідчить про потребу адаптації до нових умов інтеграційних процесів, де регіони можуть ефективніше просувати свої інтереси [3, с. 342-351].

Регіоналізація поділяється на кілька видів за функціональними характеристиками: геополітичну, економічну та культурну. Геополітична регіоналізація пов'язана зі створенням великих регіональних об'єднань, здатних стати потужною силою на міжнародній арені. Економічна регіоналізація передбачає формування зон вільної торгівлі, митних союзів та спільного ринку, що забезпечує економічну співпрацю в межах певного регіону. Культурна регіоналізація акцентує увагу на розвитку регіонів із певними культурними особливостями та соціокультурною ідентичністю.

Загалом, у науковій літературі існують два основних підходи до розуміння сутності регіоналізації: географічний та інституційний.

Географічний підхід розглядає регіоналізацію як об'єктивний процес територіального поділу, що обумовлений природними, ресурсними та соціально-економічними відмінностями, пов'язаними із заселенням та освоєнням територій. У межах цього підходу виділяють компонентну та комплексну регіоналізацію. Перша спрямована на аналіз природно-ресурсних, демографічних та економічних відмінностей, тоді як комплексна розглядає адміністративно-політичний та територіальний поділ країни в цілому.

Регіоналізація проявляється на різних рівнях – від національного до локального – і має свої особливості та тенденції розвитку. Важливо зазначити, що в літературі відсутня єдина загальноновизнана класифікація регіоналізації за географічним підходом, і кожен дослідник пропонує свою систему відповідно до завдань свого дослідження.

Дослідники Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України показали, що в ЄС поєднуються централізовані та децентралізовані підходи до регіонального розвитку. Це означає, що в межах однієї країни можуть існувати різні форми регіоналізації, які враховують політико-правовий статус регіонів та рівень їхніх прав самоврядування [8, с. 576].

Серед моделей регіоналізації виділяють адміністративну регіоналізацію, регіональну децентралізацію, регіоналізацію через федеральні утворення, регіональну автономію та регіоналізацію за існуючими місцевими органами влади. Адміністративна регіоналізація характерна для країн, таких як Албанія, Болгарія, Великобританія, Вірменія, Греція, Грузія, Данія, Ірландія, Литва, Португалія, Румунія, Туреччина, Україна, Фінляндія тощо.

У державній структурі багатьох країн виділяють значні території, які покликані здійснювати функції державної влади, однак без реальних

самоврядних прав або з імітацією таких прав через створення представницьких органів, які не мають власної адміністрації. Цей підхід відомий як адміністративна регіоналізація. Вона характерна для Албанії, Болгарії, Великобританії, Вірменії, Греції, Грузії, Данії, Ірландії, Литви, Португалії, Румунії, Туреччини, України, Фінляндії та інших держав.

Натомість регіональна децентралізація практикується в країнах, таких як Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія та Швеція. Вона передбачає функціонування органів регіонального самоврядування, які мають право реалізовувати власні інтереси в рамках законодавчо визначених повноважень. Відмінність між регіональною децентралізацією та регіональною автономією полягає у тому, що остання має ширші права та меншу залежність від державного контролю. У моделях децентралізації державні органи продовжують здійснювати контроль за органами самоврядування не тільки щодо законності, а й доцільності їхніх дій.

Федеративна регіоналізація представлена в шести європейських країнах: Австрії (з 1920 року), Бельгії (з 1993 року), Боснії та Герцеговині (з 1995 року), Російській Федерації (з 1992 року), Німеччині (з 1949 року) та Швейцарії (з 1848 року). Ця модель базується на відмові від абсолютного унітаризму на користь федеративного державного устрою, при якому регіони мають значну юридичну та політичну автономію. Вони функціонують як державоподібні утворення зі своїми системами влади, правом, громадянством тощо [16, с. 279-285].

Регіональна автономія існує в таких країнах, як Іспанія (з 1978 року), Італія (з 1948 року) та Велика Британія (після реформ 1990-х років). Ця модель поєднує децентралізацію державної влади та інституціоналізацію регіональної влади. Автономні утворення мають право реалізовувати державні та місцеві інтереси під власну відповідальність. Закони, які

приймаються автономіями в межах їхніх повноважень, не підлягають скасуванню центральними органами влади. Однак автономії не мають суверенітету, а їхній рівень компетенції та повноважень визначається центральною владою.

Деякі країни, що не використовують регіоналізацію як інструмент адміністративного управління (наприклад, Азербайджан, Андорра, Ватикан, Ісландія, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Македонія, Мальта, Молдова, Монако, Сан-Марино, Сербія, Словенія, Хорватія та Чорногорія), застосовують моделі співпраці через місцеві органи влади. Такі утворення створюють регіональні структури для досягнення спільних цілей, що забезпечує ефект “управлінського синергізму”, де результати спільної діяльності перевищують суму індивідуальних зусиль. Території, на яких діють такі структури, часто не збігаються з існуючими адміністративними межами, проте згодом можуть слугувати основою для нового територіального поділу.

У деяких випадках адміністративна регіоналізація передбачає створення територіальних автономій, як-от Афон у Греції, Фарерські острови та Гренландія у Данії, Мадейра та Азорські острови у Португалії, Крим в Україні, Аландські острови у Фінляндії. Існують також автономні території в країнах, що не проводять політику регіоналізації, наприклад, Аджарія у Грузії, Воєводина у Сербії, Гагаузія у Молдові, Нахічевань в Азербайджані [20, с. 98-106].

Європейські держави значно відрізняються за моделями внутрішньої регіоналізації. Симетрична регіоналізація притаманна всім федеративним країнам Європи, а також Албанії, Білорусі, Болгарії, Вірменії, Ірландії, Литві, Нідерландам, Норвегії, Польщі, Румунії, Словаччині, Туреччині, Угорщині, Чехії та Швеції. За цієї моделі регіони мають однаковий статус, повноваження і структуру. Асиметричний територіальний устрій, натомість,

характерний для Іспанії, Італії, Великобританії, Франції (особливо Корсики та заморських територій), де регіони мають різні права і компетенцію.

Деякі країни створюють регіональні утворення на підставі різних історико-культурних або економічно-територіальних чинників. Наприклад, регіоналізація в Бельгії базується на національних засадах, в Австрії, Іспанії, Італії, Великобританії та Німеччині — на історико-культурних, а в Болгарії, Греції, Ірландії, Норвегії, Польщі, Румунії, Туреччині, Угорщині, Швеції — на економіко-територіальних [21, с. 102].

Отже, моделі регіоналізації європейських країн мають свої особливості, які залежно від правових норм можуть бути закріплені на конституційному, законодавчому або міжнародному рівні. Для оцінки конкретної моделі регіоналізації важливо враховувати не лише юридичні акти, а й аналізувати правову практику та сучасні політико-правові процеси.

## **РОЗДІЛ 2 ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ**

### **2.1 Політико-правові засади організації державної регіональної політики**

Аналіз теоретичних та методологічних підходів до дослідження регіонального управління та організаційно-правових основ діяльності інститутів розвитку на регіональному рівні детально висвітлений у працях українських дослідників, таких як З. Балабаєва, В. Вакуленко, О. Васильєва, З. Варналій, М. Долішній, І. Грицяк, М. Дацишин, В. Керецман, М. Лендєл, С. Романюк, В. Рубцов, С. Саханенко, Е. Топалова та інших. Їхні наукові роботи стали важливою теоретичною базою для вивчення цієї проблематики. Також значний внесок у дослідження ролі агентств регіонального розвитку та їхнього значення для впровадження демократичного управління зробили зарубіжні вчені, серед яких варто відзначити С. Сетнікар-Канкер, Ж. Немека, В. Мікутовські, Л. Козмінські, М. Денсона, Х. Халькієра, Ч. Дамборга, Д. Робсона, Дж. Пека, А. Холдена та інших.

Формування нової інституційної інфраструктури регіонального управління в країнах Європи відбувається в контексті глобалізації, що призводить до поступової втрати державою монополії на реалізацію регіональної політики. У цьому контексті в політико-управлінській науці виникає нове поняття – “демократичне врядування”. Цей підхід до управління характеризується партнерськими відносинами між державним апаратом, бізнесом та громадянським суспільством [23, с. 512].

Поняття “демократичне врядування” відображає сучасний підхід до організації управлінського процесу, де основною ідеєю є співпраця на рівних між державними та недержавними акторами. Результатом такої

моделі є поява комплексної системи, у якій управлінські функції розподілені між різними рівнями влади, включаючи державні органи, місцеві ради, приватні компанії та неурядові організації.

“Інститут” у цьому контексті розглядається як організаційно-функціональна структура публічної влади, яка діє як частина інтегрованої системи демократичного управління. Визначення інституційного розвитку включає комплексний розвиток організації, що не обмежується лише змінами в її структурі, але також передбачає удосконалення форм, методів і засобів її діяльності.

Таким чином, інституційний розвиток у межах регіону є системним процесом, спрямованим на вдосконалення організаційних структур публічної влади, а також на оновлення форм і методів діяльності, механізмів і засобів взаємодії. Цей розвиток є важливою складовою ефективного управління на регіональному рівні.

Перші роки незалежності України були позначені значними змінами, що мали як позитивний, так і негативний характер. Зокрема, можна говорити про розширення процесів регіоналізації та укріплення місцевого самоврядування, а також про періодичні спроби повернутися до централізованої моделі управління. Демократичні перетворення 90-х років ХХ століття дали імпульс значним реформам у системі державного управління на місцях, що призвело до створення інституту місцевого самоврядування [11, с. 52-57].

Конституція України закріпила нову модель організації виконавчої влади, що охоплює систему спеціальних органів на різних рівнях, наділених виконавчими та розпорядчими повноваженнями. Ці повноваження не належать до компетенції законодавчої та судової влади. Основний закон визначає різні рівні організаційно-правової системи управління:

центральний, регіональний та місцевий, кожен із яких має власні органи виконавчої влади.

Процес відродження місцевого самоврядування в Україні стартував у 1990 році з обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів, що стало результатом перших демократичних виборів. Внаслідок цього до складу рад увійшли нові люди, що дало поштовх до формування нових підходів в управлінні. У 1990 році також було прийнято закон СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства”, який став основою для подальшого розвитку цієї сфери.

Восени 1990 року Верховна Рада Української РСР 12-го скликання розпочала роботу над проектом закону під назвою “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”. Цей закон, прийнятий 7 грудня 1990 року, став важливим кроком для створення правової бази інституту місцевого самоврядування в Україні, випередивши інші республіки СРСР у цьому напрямі. Основна мета закону полягала у визначенні засад місцевого самоврядування, що слугувало основою демократичного устрою влади в республіці. У ньому було описано правовий статус місцевих Рад народних депутатів, органів громадського самоврядування, а також форми безпосередньої демократії [9, с. 112].

Однак, цей підхід мав суперечливий характер: з одного боку, місцеве самоврядування в Україні визнавалося існуючим, а з іншого боку, його органи все ще розглядалися як державні. Визначення в законі наголошувало, що місцеве самоврядування – це територіальна самоорганізація громадян, яка дозволяє їм самостійно вирішувати питання місцевого значення через обрані ними державні та громадські органи, спираючись на законодавство Української РСР і фінансово-економічну базу.

Система місцевого самоврядування включала різні рівні рад – від сільських і селищних до районних, міських та обласних. Водночас ці ради офіційно визнавалися державними органами місцевого самоврядування. Дата прийняття цього закону – 7 грудня 1990 року – вважається початком відродження місцевого самоврядування в Україні, оскільки він відновив термін “місьцеве самоврядування” і визначив ключові принципи його функціонування, зокрема самостійність рад, фінансову незалежність територій та децентралізацію управління.

Слід зазначити, що цей закон був обмежений чинною Конституцією Української РСР 1978 року, яка проголошувала: “Народ здійснює державну владу через Ради народних депутатів, що складають політичну основу Української РСР”. Це означало, що всі органи влади залишалися підконтрольними Радам народних депутатів, що сприяло збереженню централізації управління, адже місцеві ради мали виконувати рішення вищестоящих державних органів і керувати нижчими радами.

Закон не передбачав існування окремої посади голови виконкому, адже голова ради також очолював виконком. Такий підхід ліквідував “двоголовість” у місцевому управлінні, що сприяло ослабленню системи партійної влади [27, с. 419].

Подальші зміни відбулися в березні 1992 року, коли був ухвалений Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування”. Унаслідок цього місцеві ради разом із їхніми виконкомом набули статусу органів місцевого та регіонального самоврядування. Це зруйнувало вертикаль рад як органів державної влади, і держава частково втратила можливість реалізовувати свої функції на місцевому рівні, що створило потребу в нових структурах для управління питаннями державного і місцевого значення.

Для вирішення цієї проблеми у 1992 році був ухвалений Закон “Про Представника Президента України”. На основі колишніх виконавчих органів обласних і районних рад, а також виконавчих органів міст Києва та Севастополя були створені місцеві державні адміністрації (МДА), очолювані представниками Президента України. Це призвело до відновлення вертикалі державної влади, яка замінила вертикаль рад і виконкомів.

У жовтні 1992 року МДА підпорядковувалися уряду з питань, віднесених до його компетенції, і за нормативно-правовими актами, ухваленими в 1993 році, кандидатури представників Президента мали бути узгоджені з місцевими радами та урядом. Проте в червні 1994 року, після прийняття Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, МДА були ліквідовані, але вже за рік їх знову відновили після укладення Конституційного договору між Президентом і Верховною Радою.

Інституція МДА остаточно закріпилася після прийняття Конституції України 1996 року та законів “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997) і “Про місцеві державні адміністрації” (1999). У підсумку наприкінці ХХ століття більшість повноважень, які раніше передавалися виборним радам, знову була централізована. Адміністрація Президента України здобула контроль над виконавчою владою на обласному рівні, що дозволило утримувати жорсткий контроль над економічним управлінням і стримувати боротьбу регіональних кланів за вплив [29, с. 740].

У “Декларації щодо регіоналізму в Європі” вказано, що розподіл повноважень між центральною владою та регіонами регулюється конституцією або спеціальними законами, які передбачають використання політичної децентралізації та принципу субсидіарності. Ці механізми спрямовані на наближення влади до громадян, підкреслюючи роль регіонів

у виконанні власних функцій. Якщо на регіональному рівні державна адміністрація працює децентралізовано, для уникнення дублювання обов'язків вона передає кадрові й фінансові ресурси регіональним органам управління. Будь-які рішення центральної влади, що впливають на інтереси чи фінансове становище регіонів, повинні бути узгоджені з цими регіонами.

Держави, формуючи моделі регіональної політики, обирають різні підходи, зважаючи на свої специфічні умови, включно з рівнем територіальних диспропорцій та методами впливу на регіональні процеси. Навіть у високорозвинених країнах цей процес відрізняється залежно від актуальності проблем регіонального розвитку, соціально-економічних чинників та способів втручання держави у місцеві справи.

Формування системи взаємовідносин між центральною владою та регіонами в країнах Європи проходило через складні процеси, завершуючись ухваленням законів, що регламентують економічні, соціальні та інші регіональні аспекти. Застосування європейського досвіду могло б бути корисним для України, але за умови ретельного аналізу й адаптації до місцевих умов. Це дозволило б оцінити розвиток вітчизняного законодавства у світлі європейських практик, скоригувати його напрями та вдосконалити нормативно-правову базу для розвитку регіонів [35, с. 488].

На даний час практично всі європейські країни мають спеціалізовані закони для забезпечення сталого, збалансованого й соціально орієнтованого регіонального розвитку, а також для застосування особливих заходів у проблемних регіонах. Регіональне управління потребує створення відповідних інституційних механізмів, які охоплюють різні елементи державного апарату, такі як парламент, виконавча влада, регіональні та місцеві представницькі органи, а також спеціалізовані органи, що відповідають за розробку й впровадження регіональної політики.

У демократичних суспільствах питання регіонального розвитку не обмежуються діяльністю державних органів, але активно залучають до цього процесу структури громадянського суспільства. Цілісна діяльність цих організацій має забезпечувати постійний моніторинг регіональних ситуацій, розробку заходів для стабільного розвитку регіонів і впровадження єдиних соціальних стандартів для населення.

Попри існування різноманітних загальнодержавних і спеціалізованих органів у різні періоди, ефективність їхньої роботи залишалась недостатньою. В Україні діяли та діють численні інституції, які опікуються питаннями регіональної політики, зокрема Комітет Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентові, Міністерство регіонального розвитку тощо. Однак, їх діяльність потребує подальшого вдосконалення та реформування [46, с. 217].

На сьогодні основні правові норми впливу держави на регіональний розвиток закріплені в законах “Про місцеве самоврядування в Україні” і “Про місцеві державні адміністрації”. Бюджетний кодекс відіграє важливу роль у вдосконаленні відносин між державою та регіонами, оскільки прийняття цього кодексу стало відповіддю на потребу модернізації бюджетного законодавства для зміцнення місцевого самоврядування.

Під час парламентських слухань 2005 року на тему “Децентралізація влади в Україні” було визначено низку проблем, які обмежують розвиток місцевого самоврядування: відсутність послідовної політики, недостатнє залучення громадських організацій, відсутність повноцінної автономії на рівні громад, суперечності в Конституції щодо організації місцевого управління, надмірна централізація фінансів, великий рівень диспропорцій розвитку територій, недосконалість адміністративно-територіальної системи, а також нечіткий розподіл повноважень.

Учасники слухань надали низку рекомендацій для Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, громадських організацій та науковців. Однак більшість із цих рекомендацій не була реалізована, що суттєво не змінило стан законодавчої та інституційної бази розвитку регіонів.

На початку XXI століття Україна фактично не здійснювала свідомої регіональної політики. Лише у 2001 році був виданий перший указ Президента України, що стосувався державної регіональної політики. У цьому указі акцентувалася увага на загальнодержавних і макроекономічних проблемах із припущенням, що ринкові механізми зможуть самотійно усунути міжрегіональні диспропорції. Документ окреслював основні принципи державної регіональної політики та покладав на місцеві органи влади відповідальність за виконання ключових завдань.

Проте в Україні тоді не було чіткої позиції щодо необхідності створення спеціальних інститутів для розробки та впровадження регіональної політики. Відмінний від України досвід провідних країн світу демонструє, що ринкові механізми не тільки не усувають, а й загострюють регіональні проблеми. На певному етапі нерівномірний розвиток ринку може перерости в серйозні міжрегіональні дисбаланси, які становлять загрозу для соціальної та політичної стабільності держави, а також можуть спричинити дезінтеграційні процеси. Зрозуміло, що економічні відмінності між регіонами завжди будуть існувати, але їх неконтрольований розвиток свідчить про відсутність або неефективність регіональної політики. Отже, пошук дієвих моделей регіональної політики є важливим завданням для розвитку державних інститутів у світі.

В Україні тоді не був створений центральний орган для управління регіональними питаннями; лише у 2007 році було засноване Міністерство регіонального розвитку та будівництва.

У серпні 2001 року Президент видав указ “Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні”. Документ містив положення, які стосувалися:

- аналізу та розробки пропозицій для уникнення проблемних ситуацій у взаємодії між місцевими органами самоврядування та виконавчої влади;
- посилення державного контролю за виконанням місцевими органами самоврядування законодавчих актів;
- перегляду зобов’язань України перед міжнародними організаціями у сфері розвитку місцевого самоврядування та забезпечення їх виконання [19, с. 404].

У 2002 році в щорічному посланні Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки” окремо розглядалася регіональна політика. У документі зазначалося, що потрібно створити ефективну систему управління як на центральному рівні, так і в регіонах. Пропонувалося вдосконалити нормативно-правову та фінансово-економічну базу для розвитку регіонів, забезпечити баланс між державними та регіональними інтересами, а також створити мережу регіональних агентств розвитку.

Хоча Конституція України не передбачає конкретних повноважень Президента у сфері регіональної політики, він відіграє значну роль у призначенні голів місцевих державних адміністрацій за поданням Кабінету Міністрів і виступає від імені держави у відносинах із регіональними органами влади. Президент також відповідає за захист національних інтересів та забезпечення територіальної цілісності держави, зокрема, припиняючи будь-які дії регіональних органів, що можуть загрожувати цілісності держави чи сприяти сепаратизму.

Президент у своїй діяльності спирається на Адміністрацію Президента України, а також на допоміжні й консультативні органи, передбачені Конституцією. У структурі Адміністрації ключову роль у сфері регіональної політики відіграє Головне управління з питань регіональної та кадрової політики, яке раніше було відоме як Головна служба з внутрішньополітичних питань та регіонального розвитку.

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України займає важливе місце серед органів, які відповідають за інституційне забезпечення регіонального управління. Його створення 17 квітня 1992 року стало першим досвідом незалежної України у сфері підтримки та розвитку місцевого і регіонального самоврядування. Сьогодні Фонд виконує роль центральної науково-методичної, консультативної та координаційної установи при Президентові України, головною метою якої є підтримка місцевого самоврядування [17, с. 66-73].

Основна місія Фонду включає надання науково-методичної допомоги та консультацій у процесі становлення й розвитку системи місцевого самоврядування. Він також спрямовує зусилля вітчизняних асоціацій і громадських організацій, що займаються розвитком місцевого управління. Фонд сприяє органам місцевого самоврядування в запровадженні демократичних методів і форм роботи та сприяє укріпленню правових основ у їхній діяльності. Одним із ключових завдань Фонду є розробка пропозицій і рекомендацій на основі досвіду як українських, так і зарубіжних практик, з метою покращення системи місцевого управління.

Фонд є організатором щорічних Всеукраїнських муніципальних слухань. Ці заходи дозволяють створювати та відпрацьовувати ефективні моделі співпраці між центральними, регіональними та місцевими органами виконавчої влади. Під час слухань відбувається обмін досвідом у сфері муніципальної діяльності, обговорюються проекти розвитку

муніципальних ініціатив і вирішуються проблеми, що стосуються місцевого та регіонального розвитку. Фонд також активно займається просвітницькою та комунікаційною діяльністю.

На певному етапі при Президентові України функціонувала Національна рада з узгодження діяльності органів загальнодержавного і місцевого самоврядування. Її повноваження включали розгляд стратегій сталого розвитку країни, вдосконалення державного управління, забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії між державними та місцевими органами влади. Рада займалася питаннями побудови ефективної системи державного управління, розробкою кадрової політики та координацією державної регіональної політики.

Рада також формувала основні напрямки внутрішньої та зовнішньоекономічної політики, а також пріоритети соціально-економічного розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях. У сферу її компетенції входило питання використання ресурсного, економічного та науково-технічного потенціалу. За час її роботи було проведено три засідання, на одному з яких обговорювався проект Концепції державної регіональної політики. Суттєвою проблемою ефективної роботи Національної ради була нестача ресурсів, зокрема, недостатня кількість штатних працівників та відсутність належної нормативної бази для регулювання її діяльності [23, с. 512].

У квітні 2005 року була створена Національна рада з питань державного будівництва, місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Вона мала низку завдань, зокрема, формулювання пропозицій щодо пріоритетів та механізмів реалізації державної політики у сферах державного управління, місцевого самоврядування та регіонального розвитку. Рада займалася підготовкою нормативно-правових актів і забезпеченням інституційної та інформаційної підтримки для реалізації цієї

політики. Її завданням було також проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ, а також реформи місцевого самоврядування.

Рада сприяла розвитку громадянського суспільства, удосконаленню механізмів прямої демократії, покращенню взаємодії між державними органами влади, місцевими органами самоврядування та їх асоціаціями, громадськими об'єднаннями та бізнес-структурами. Важливим аспектом її діяльності було забезпечення прозорості в роботі влади, залучення громадян та їхніх організацій до процесу підготовки та оцінки рішень державного та місцевого рівнів.

На додаток, Рада займалася питаннями подолання диспропорцій у розвитку регіонів, сприяла сталому розвитку територій та підвищенню їх економічного потенціалу. До її завдань входили також поліпшення інвестиційної привабливості регіонів, вдосконалення системи міжбюджетних відносин і зміцнення матеріальної бази місцевого самоврядування. Важливим напрямком роботи Ради було впровадження соціальних гарантій та покращення системи надання адміністративних послуг.

Рада впроваджувала найкращі національні та міжнародні практики у сфері державного управління, місцевого самоврядування та регіонального розвитку, що допомагало покращити загальне функціонування системи управління в Україні.

У травні 2006 року, згідно з Указом Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України», було проведено перейменування Національної ради на Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування. Ця зміна не тільки вплинула на назву, але й відобразилася

в змісті її функцій, де термін «регіональний розвиток» був виключений як із назви, так і з самого тексту документу.

До функцій Ради регіонів входив розгляд проектів законодавчих актів і загальнодержавних програм, що стосувалися економічного, соціального, науково-технічного та культурного розвитку, а також охорони довкілля. Її завданням було підготовка узгоджених пропозицій для забезпечення врахування інтересів регіонів і особливостей їх розвитку [27, с. 419].

Рада також займалася дослідженням громадської думки щодо ініціатив Президента, підготовкою проектів важливих нормативних актів, а також вивченням міжнародного досвіду в питаннях державного управління, місцевого самоврядування та реалізації регіональної політики. На основі цього досвіду розроблялися рекомендації для його застосування в Україні, що сприяло впровадженню моделі сталого розвитку та покращенню загального стану управління в країні.

## **2.2 Інституційне забезпечення реалізації державної регіональної політики**

Актуальною задачею сьогодні залишається формування цілісної державної регіональної політики та розбудова дієвої системи її реалізації. До перших демократичних виборів 1990 року в Україні, як і в усьому СРСР, політична влада була монополізована Комуністичною партією. Працювала сувора “комітетська вертикаль”, яка охоплювала всі рівні партійної структури — від місцевих до центральних органів, позбавляючи місцеву владу будь-якої автономії та можливості альтернативного вибору. Перші ж альтернативні вибори, а також скасування статті 6 Конституції, яка закріплювала провідну роль КПРС, і ухвалення Закону України “Про

місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” призвели до послаблення структури державної влади, порушуючи її виконавчу вертикаль.

Держава, яка представляє спільність населення, що проживає на певній території, виступає системою найвищого рівня стосовно органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Основними елементами держави як соціальної системи є населення, територія та влада, кожен з яких має власні особливості. Будь-яка система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є невід’ємною складовою загальної державної системи, і її існування без держави є неможливим. Оскільки територіальні громади є частиною народу, який складає державу, то й створювані ними органи належать до загальної структури державного механізму. Народ, як джерело влади, зберігає за собою право на цю владу, тому органи виконавчої влади та місцевого самоврядування отримують повноваження на виконання державних завдань у певних сферах відповідно до своєї компетенції. Зважаючи на те, що органи місцевого самоврядування отримують свої повноваження згідно із законом, вони також є частиною державної системи [32, с. 176].

Таким чином, обрання таких органів має на меті виконання функцій, визначених Конституцією та законами України, і свідчить про їх приналежність до загального державного механізму. Конституційні положення встановлюють, що органи місцевого самоврядування — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також районні й обласні ради — є формально відокремленими від виконавчої влади. Це означає, що народ здійснює через них дві відносно самостійні підсистеми: органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з думкою В. Борденюка, місцеве самоврядування в організаційному аспекті є

формою виконавчої влади на місцевому рівні, де її реалізація включає територіальні громади та створені ними органи місцевого самоврядування.

Загальна сукупність цих елементів формує систему місцевого самоврядування, яка є відносно самостійною частиною державного механізму, що забезпечує виконання державних завдань та функцій на місцях. Система місцевого самоврядування структурується відповідно до адміністративно-територіального поділу, включаючи три рівні: перший рівень — сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; другий рівень — районні ради; третій рівень — обласні ради. Останні представляють інтереси територіальних громад, виконуючи повноваження від їхнього імені та в їхніх інтересах.

Місцеві державні адміністрації (МДА) взаємодіють на своїй території з сільськими, селищними, міськими радами, їх виконавчими органами та головами, допомагаючи їм у реалізації власних повноважень з питань економічного, соціального та культурного розвитку територій, зміцненні матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування. Вони також контролюють виконання делегованих державних повноважень, приймають до уваги пропозиції депутатів і представників місцевого самоврядування. У випадках, коли МДА розглядають питання, що зачіпають інтереси місцевого самоврядування, органи самоврядування завчасно інформуються, а представники громад мають право бути присутніми на засіданнях, висловлювати зауваження та пропозиції [37, с. 488].

Голови, заступники та керівники структурних підрозділів МДА можуть брати участь у засіданнях органів місцевого самоврядування, висловлюватися з питань, що стосуються їх компетенції, але не мають права втручатися у виконання власних повноважень цими органами. МДА та органи місцевого самоврядування можуть укладати угоди й створювати спільні органи для реалізації спільних програм і проєктів.

Згідно з українським законодавством, місцеві державні адміністрації (МДА) включають голову, першого заступника, заступників голови, а також керівників управлінь, відділів та інших підрозділів. Призначення голови МДА здійснює Президент України за поданням Кабінету Міністрів, і строк перебування на посаді триває протягом президентських повноважень. Для обласних державних адміністрацій (ОДА) прем'єр-міністр вносить кандидатури до Кабміну, а для районних державних адміністрацій (РДА) ці кандидатури подаються головами відповідних ОДА. У разі обрання нового президента голови МДА продовжують виконувати свої обов'язки, доки не будуть призначені нові керівники.

Призначення першого заступника голови ОДА відбувається з дозволу прем'єр-міністра України, а заступники призначаються за узгодженням з відповідним віце-прем'єр-міністром. У свою чергу, заступники голів РДА призначаються головами цих адміністрацій після узгодження з заступниками голів ОДА. Керівники підрозділів МДА призначаються і звільняються головами адміністрацій з погодженням відповідних органів виконавчої влади вищого рівня, як передбачено Кабінетом Міністрів України.

Система державного управління на територіальному рівні в Україні стикається з рядом труднощів, таких як організаційні суперечності та функціональний дуалізм. Це проявляється в тому, що МДА мають широкі повноваження, але не завжди забезпечуються належними ресурсами для їх виконання. Одночасно існує дублювання функцій між МДА і територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади (ТПЦОВВ), що призводить до конкуренції і конфліктів між ними. У результаті цього МДА не завжди можуть забезпечити комплексний соціально-економічний розвиток регіонів, а ТПЦОВВ не враховують специфічні інтереси місцевого населення. Тому для вирішення цих проблем

необхідно створити чітку та ефективну модель управління на регіональному рівні, яка враховуватиме реформування владних відносин.

Перші заступники та заступники голови МДА відповідають за конкретні напрями діяльності і несуть особисту відповідальність за їх стан. Після призначення нового голови МДА вони зобов'язані заявити про припинення своїх повноважень. Керівники управлінь і підрозділів МДА очолюють ці підрозділи і підзвітні головам адміністрацій, забезпечуючи виконання поставлених завдань [40, с. 436].

МДА підпорядковуються і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Якщо рішення голів МДА суперечать чинному законодавству, їх може скасувати Президент або голова адміністрації вищого рівня. Обласні та районні ради мають право висловити недовіру голові МДА, що може призвести до ухвалення рішення про відставку. Якщо дві третини депутатів обласної або районної ради висловлять недовіру, Президент зобов'язаний ухвалити рішення про звільнення голови адміністрації.

Серед причин для припинення повноважень голови МДА можна назвати порушення Конституції та законів України, втрату громадянства, виявлення факту подвійного громадянства, визнання судом недієздатності, переїзд на постійне проживання за кордон, набрання законної сили обвинувальним вироком суду, порушення вимог несумісності, рішення Президента, висловлення недовіри більшістю у складі відповідної ради, особисту заяву про звільнення, прийняття відставки, подання Кабінету Міністрів за законом про державну службу, а також смерть [43, с. 346].

Конституція України передбачає, що МДА здійснюють виконавчу владу в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Особливість управління у місті Києві до жовтня 2010 року полягала в тому, що Київська міська та районні в місті адміністрації одночасно виконували функції виконавчих органів відповідних рад. Київський міський голова та голови

районних рад були також керівниками МДА, призначеними Президентом у встановленому порядку.

Особливістю функціонування місцевих державних адміністрацій (МДА) в Україні, що відрізняє їх від аналогічних органів в інших країнах, є виконання ними не лише державних функцій, а й завдань, делегованих органами місцевого самоврядування. Кабінет Міністрів України має право передавати місцевим державним адміністраціям окремі функції центральних органів виконавчої влади, надаючи необхідні ресурси – фінансові, матеріально-технічні тощо – для виконання цих функцій.

МДА співпрацюють з Президентом України, Кабінетом Міністрів, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, а також з обласними і районними адміністраціями та радами, місцевими органами самоврядування, підприємствами, установами, громадськими об'єднаннями та населенням.

Голови МДА під час виконання своїх обов'язків є підзвітними та підконтрольними Президенту України та Кабінету Міністрів. Вони зобов'язані інформувати ці органи про виконання покладених на адміністрації завдань і щорічно звітувати про стан суспільно-політичних, соціально-економічних, екологічних та інших умов у регіонах, а також пропонувати покращення у законодавстві та управлінській практиці.

МДА у процесі здійснення своїх функцій взаємодіють із міністерствами та іншими центральними органами влади. Підрозділи МДА підзвітні та підконтрольні цим центральним органам, тоді як голови адміністрацій координують діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади (ТПЦОВВ) та сприяють виконанню ними їхніх обов'язків. Керівники ТПЦОВВ підзвітні головам МДА з питань реалізації їхніх повноважень [50, с. 26-30].

У випадку, якщо міністерство або інший центральний орган визнає роботу якогось структурного підрозділу МДА або його керівника незадовільною, міністр чи керівник такого органу подає мотивоване звернення до голови МДА, який повинен розглянути його та ухвалити відповідне рішення протягом місяця, надаючи обґрунтовану відповідь. Голови МДА, у свою чергу, мають право звертатися до міністерств або інших центральних органів з питань відповідності керівників їхніх територіальних органів займаним посадам, що зобов'язує ці органи прийняти рішення і дати відповідь протягом місяця.

Місцеві державні адміністрації (МДА) здійснюють свої повноваження, взаємодіючи з іншими органами державної влади відповідно до Конституції та законів України. Обласні державні адміністрації (ОДА) координують діяльність районних державних адміністрацій (РДА), а також контролюють їх роботу. Голови РДА регулярно звітують перед головами ОДА про свою діяльність, як на вимогу, так і щорічно. Голови ОДА мають право скасовувати рішення голів РДА, якщо вони суперечать Конституції України, законам, рішенням Конституційного Суду, актам Президента України, Кабінету Міністрів України та іншими нормативно-правовим актам.

Керівники підрозділів ОДА мають можливість скасовувати накази керівників відповідних підрозділів РДА, якщо вони не відповідають законодавству України або актам вищих органів виконавчої влади. У разі необхідності, голови ОДА можуть звертатися до Президента України та Кабінету Міністрів України щодо дисциплінарної відповідальності голів РДА, якщо є підстави, передбачені законодавством.

МДА також виконують функції, делеговані їм місцевими радами, зокрема обласними та районними радами. Це включає передачу необхідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів для виконання цих

завдань. МДА підзвітні відповідним радам у частині виконання делегованих повноважень.

Голови МДА мають право вносити питання, що стосуються виконання делегованих повноважень, на розгляд відповідних рад, а також мають дорадчий голос на засіданнях обласних та районних рад. Щорічно голови МДА звітують перед радами щодо виконання бюджету, програм розвитку територій та виконання делегованих повноважень.

Згідно із законодавством, МДА здійснюють управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до їх сфери управління. Голови МДА укладають контракти з керівниками цих підприємств і можуть розірвати ці контракти. Керівники установ, підприємств та організацій, які підпорядковані міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, призначаються та звільняються з посад за погодженням з головами МДА. Однак існують винятки для керівників установ Збройних Сил України та інших військових формувань, а також для керівників навчальних закладів, де призначення відбувається через конкурс [49, с. 5-14].

МДА не втручаються в господарську діяльність підприємств, установ і організацій, за винятком випадків, визначених законодавством. У разі порушення законодавства, МДА має право звертатися до власників підприємств чи уповноважених осіб з мотивованим поданням про притягнення до відповідальності їхніх керівників. Власники або уповноважені особи зобов'язані відповісти на це подання протягом місяця.

МДА також взаємодіють з політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями, професійними спілками та їх об'єднаннями, сприяючи реалізації прав і свобод громадян, задоволенню їхніх політичних, екологічних, соціальних і культурних інтересів. МДА можуть вносити пропозиції з питань діяльності цих організацій, а представники цих

об'єднань мають право бути присутніми на засіданнях МДА під час розгляду внесених ними питань.

Однією з основних функцій МДА є забезпечення додержання прав і свобод громадян. Посадові особи МДА проводять особисті прийоми громадян, розглядають їх звернення та приймають відповідні рішення або дають обґрунтовані відповіді у встановлені законом терміни.

Оскільки обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, вони делегують виконання своїх повноважень місцевим державним адміністраціям, які виконують ці завдання відповідно до закону.

Місцеві державні адміністрації (МДА) на відповідних територіях забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади. Вони несуть відповідальність за забезпечення законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян, а також за виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, охорони довкілля і національно-культурного розвитку корінних народів та національних меншин, де це передбачено. МДА також займаються підготовкою та виконанням обласних і районних бюджетів, звітністю щодо їх виконання, взаємодією з органами місцевого самоврядування та реалізацією інших повноважень, наданих державою або делегованих місцевими радами [12, с. 155-158].

Окрім того, МДА здійснюють контроль за збереженням і раціональним використанням державного майна, за станом фінансової дисципліни, обліку та звітності, за виконанням державних контрактів та зобов'язань перед бюджетом, а також за відшкодуванням шкоди, заподіяної державі. Вони контролюють використання та охорону природних ресурсів, таких як земля, ліси, вода, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світи, пам'ятки історії та культури, а також житловий фонд. Крім того, МДА відповідають за дотримання стандартів, технічних умов та вимог

щодо якості продукції, а також за санітарні і ветеринарні норми, утилізацію відходів і благоустрій. Вони також здійснюють контроль за архітектурно-будівельними нормами, правилами торгівлі, побутового обслуговування, охорони прав споживачів, а також за дотриманням законодавства в галузях науки, освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, охорони праці та мінімальної оплати праці. МДА забезпечують додержання громадського порядку, правил технічної експлуатації транспорту та дорожнього руху, законодавства про державну таємницю та інформацію, а також законодавства щодо архівів.

Рішення органів місцевого самоврядування, які прийняті в межах їх повноважень, є обов'язковими для виконання органами виконавчої влади на відповідних територіях. Перші заступники та заступники голів МДА виконують функції відповідно до розподілу обов'язків, визначеного керівником адміністрації, та несуть відповідальність за стан справ у своїх сферах діяльності. У структурах ОДА виділяються різноманітні відділи, серед яких організаційний, кадровий, юридичний, відділ з питань звернень громадян, контролю, бухгалтерії, взаємодії з правоохоронними органами, оборонної та мобілізаційної роботи, інформаційно-комп'ютерного забезпечення тощо.

В РДА також є відділи, які виконують функції організаційно-кадрової роботи, контролю, фінансів, мобілізаційної та оборонної роботи, внутрішньої політики тощо. Основними структурними підрозділами МДА є управління, відділи, служби та інспекції. Їх кількість визначається головою МДА на основі переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів. Голова МДА має право створювати нові підрозділи за погодженням з центральними органами виконавчої влади, дотримуючись граничної чисельності та фінансових норм, які встановлені для таких підрозділів [7, с. 346].

### **2.3 Залучення недержавних організацій у процес реалізації програм регіонального розвитку**

У країнах Європейського Союзу існує широкий спектр інститутів, які безпосередньо залучені до процесу розвитку територій, окрім органів державної влади та місцевого самоврядування. Серед них можна виділити асоціації муніципалітетів, національні агентства розвитку, торгово-промислові палати, технопарки, бізнес-інноваційні центри, регіональні фінансові компанії, приватних консультантів, профспілки, організації з працевлаштування, установи, що спеціалізуються на нових технологіях, бізнес-інкубатори, венчурні та гарантійні фонди, благодійні організації, місцеві агентства розвитку, комунальні фонди, а також заклади вищої освіти і наукові центри.

Особливу увагу варто приділити агентствам регіонального розвитку (АРР) – інституційним утворенням, які виникли в останній чверті ХХ століття, беручи за основу досвід США. АРР виконують функцію посередника між місцевими громадами підприємців та регіональними владними структурами, допомагаючи у реалізації стратегічних намірів щодо соціально-економічного розвитку території [19, с. 404].

Агентства регіонального розвитку в багатьох країнах світу є новим форматом управління, сприяючи розвитку територій. У Західній Європі їхню діяльність координує міжнародна організація EURADA, яка визначає АРР як організації, що мають на меті об'єднання колективних інтересів у розвитку певних територій. З цієї причини АРР повинні мати налагоджені зв'язки з місцевими і регіональними органами влади, що стосується питань управління, фінансування та визначення завдань розвитку територій.

Агентства регіонального розвитку є інституціями, що сприяють партнерству між державним, приватним та громадським секторами у розвитку територій, а також формуванню демократичного врядування. Вони повинні відповідати певним критеріям, серед яких – співпраця з органами державної влади та місцевого самоврядування, координація діяльності з державними та самоврядними структурами, збереження автономії в прийнятті рішень, наявність фінансових ресурсів для реалізації регіональних проектів та кваліфікованого персоналу.

На початку 90-х років ХХ століття в Україні існували кілька агентств регіонального розвитку, які функціонували як громадські організації, фінансовані з іноземних грантів. Ці агентства не мали єдиного підходу до своєї діяльності та чітко визначеного статусу. Починаючи з 1995 року, вони почали створюватися в обласних центрах, таких як Вінниця, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Львів, Сімферополь, Харків. У різних випадках їх засновниками були як бізнесові структури, так і місцеві органи влади. Декілька з них займалися розробкою програм соціально-економічного розвитку, тоді як більшість надавала консалтингові послуги підприємствам.

З 2001 року мережа АРР в Україні зростала: у 2001 році їх було 17, у 2002 – 27, у 2004 – 38, у 2005 – 39, а сьогодні налічується близько 100 організацій по всій країні. Асоціація агентств регіонального розвитку, створена на національному рівні в листопаді 1999 року, стала членом Європейської асоціації агентств регіонального розвитку. Нині вона орієнтована на проведення аналізу законодавства, експертну оцінку проектів, розробку пропозицій щодо вдосконалення регіонального розвитку, створення реєстру нормативно-правових актів, участь у розробці концепції регіонального розвитку, а також сприяння міжрегіональному і транскордонному співробітництву [10, с. 52-57].

Основні напрями діяльності асоціації включають забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу, формування стратегій регіонального розвитку, фінансову самодостатність регіонів, вдосконалення адміністративно-територіального устрою. Вони мають створити привабливі умови для реалізації потенціалу цих інститутів на користь держави, її регіонів і громад.

На обласному рівні доцільно створити раду агентств, до складу якої увійдуть два представники від кожного агентства, що функціонують в області, та один представник від кожних 15 тисяч жителів району, міста чи селища. Ця рада матиме повноваження приймати рішення щодо програм регіонального розвитку, які реалізовуватимуться на території кількох територіальних громад. Рішення вважатимуться прийнятими, якщо їх підтримали 2/3 делегатів, які потім надсилатимуться до обласної державної адміністрації [33, с. 176].

Розширення форм та методів фінансування програм регіонального розвитку має бути в центрі уваги при організаційній перебудові відносин між різними установами на рівні “регіон–центр”. Основними напрямками можуть бути створення спільних інвестиційних фондів, які об’єднують бюджетні, приватні, корпоративні та громадські кошти; внесення ресурсів із бюджетів розвитку до статутних фондів підприємств, що реалізують програми; надання інвестиційного статусу проектам, що здійснюються місцевими органами влади; випуск та купівля цінних паперів, які емітують підприємства в рамках програм, спрямованих на розвиток територій. Також важливо створити венчурні фонди, які залучають різні джерела фінансування, спрямовані на конкретні інвестиційні проекти, зосереджуючи ресурси на будівництві, реконструкції та модернізації потужностей у різних сферах. Така практика активно використовується в багатьох розвинених країнах. Реалізація проектів через ці фонди має свої

переваги, такі як оперативне емісійне випускання цінних паперів, спрощена реєстрація та можливість звільнення від податків під час виконання робіт

Світовий досвід демонструє, що основні напрямки діяльності таких фондів включають страхування комунального та особистого майна від пожеж, що зменшує витрати місцевих бюджетів на ліквідацію наслідків пожеж і сприяє розвитку пожежної охорони; страхування орендованого комунального майна на випадок пошкодження; покриття збитків від аварій у системі житлово-комунального господарства (електричне, теплове та газове постачання, аварії на передаючих та накопичувальних станціях тощо).

До фінансування також залучаються кошти від населення, які надходять до місцевих бюджетів як оплата за житлово-комунальні послуги, а також внески підприємств і організацій, розташованих у регіоні. Крім цього, страхування охоплює комерційні ризики під час угод з приватизації, а також відповідальність за роботи з реконструкції житлового та нежитлового фондів, що допомагає зменшити витрати на ліквідацію наслідків обвалів та інших подібних інцидентів. Поліпшення системи управління розвитком регіону вимагає вдосконалення організаційних та методологічних підходів, а також фінансової підтримки програм через збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, муніципальних запозичень та інших форм залучення коштів; активної участі місцевого бізнесу та громади на взаємовигідних засадах у реалізації загальнодержавних та регіональних програм; підвищення ролі регіональних фінансових структур (страхових компаній, недержавних пенсійних фондів, венчурних інвестиційних фондів) у накопиченні ресурсів та їх використанні для фінансування регіональних програм [37, с. 488].

Також важливим є створення центрів передового досвіду (ЦПД) у провінції Онтаріо, Канада, які покликані укріпити зв'язки між науковими

установами, промисловістю та органами влади для проведення досліджень і впровадження наукових та технологічних розробок у бізнес. У рамках цієї програми функціонує п'ять центрів, які спеціалізуються на різних сферах, таких як інформаційно-комунікаційні технології, екологічні технології, енергетика, матеріали та виробництво, фотоніка. Програма центру сприяє економічному розвитку шляхом проведення цільових досліджень, комерціалізації нових технологій, навчання та розвитку висококваліфікованих кадрів.

В Україні було створено Центр сприяння іноземному інвестуванню (Invest Ukraine) у 2005 році для залучення інвестицій в економіку регіонів. У 2006–2007 роках Центром підписано 23 меморандуми про співпрацю з обласними державними адміністраціями. Безпосереднє взаємодія Центру з представниками регіональних влад забезпечує отримання оперативної інформації про економічний стан, інвестиційні особливості регіонів, а також актуальні інвестиційні проекти на вільних економічних ділянках. На початку 2007 року працівники Центру відвідали індустріальний парк “Соломоново”, щоб ознайомитися з проектом в рамках міжнародної конференції. Цей проект базується на позитивному досвіді Закарпаття в реалізації інвестиційних проектів, таких як “Ядзакі” та “Джейбіл”. В рамках розробки промислово-транспортного вузла залучались фахівці Закарпатського інвестиційного агентства [23, с. 512].

## **РОЗДІЛ 3 МЕХАНІЗМИ І ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ ВЛАДИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ, В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

### **3.1 Аналіз сучасних проблем в організації діяльності влади на регіональному рівні**

Варто підкреслити, що сучасна наукова література та законодавчі акти містять важливі особливості функціонування місцевої влади, які найяскравіше викладені в монографії І. Гриценка. Він зазначає, що для ефективної реалізації повноважень їх розподіл слід здійснювати згідно з принципом субсидіарності, що означає передачу найважливіших для населення повноважень на найближчий до людей рівень – до громад.

Отже, повноваження слід делегувати на найнижчий можливий рівень, де їх можна ефективно реалізувати, враховуючи кадрові, фінансові, інфраструктурні потенціали та ресурси, необхідні для виконання цих повноважень. При цьому органи місцевого самоврядування повинні мати дієві правові інструменти для реалізації місцевої політики в межах своїх повноважень, а також відповідну кадрову базу.

У контексті виявлення найактуальніших проблем організації діяльності місцевої влади важливо звернути увагу на координацію дій усіх елементів системи місцевого самоврядування та на повноваження, які вони здатні виконувати. Слід також розглянути функціонування місцевих органів виконавчої влади та їхню роль у процесі децентралізації [32, с. 176].

На рівні районних і обласних рад, де зосереджено значні повноваження та бюджетні кошти, відсутня можливість формування власних виконавчих комітетів, оскільки їх функції виконують державні адміністрації відповідного рівня. Крім того, районні та обласні ради не мають статусу територіальної громади і є специфічними представницькими

органами, що представляють інтереси територіальних громад, які входять до їх складу.

Сільські, селищні та міські громади (міста районного підпорядкування) мають свої представницькі органи (ради) та виконавчі комітети, а також власні повноваження, але їхні можливості для здійснення прямих міжбюджетних відносин із центральною владою обмежені, що негативно впливає на їх фінансову самостійність [50, с. 26-30].

Науковці звертають увагу на недоліки в критеріях класифікації територіальних громад щодо надання їм повноважень. Відмінності в чисельності населення та розмірах бюджетів роблять недоцільним створення єдиного списку повноважень для органів місцевого самоврядування, що представляють села, селища та міста різного підпорядкування. Також існує неясність у розподілі компетенцій між органами місцевого управління та місцевого самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального поділу, зокрема між районними та обласними радами, а також між районними та обласними державними адміністраціями.

В цілому проблеми організації влади на місцевому рівні можна поділити на кілька груп: інфраструктура, освіта, охорона здоров'я, земельні питання тощо. Розглянемо деякі з них детальніше. Що стосується інфраструктури, то фіскальна децентралізація призвела до появи значних фінансових заощаджень у місцевих бюджетах. Значна частина цих коштів витрачається на капітальний ремонт не тільки комунальних доріг, а й тих, що мають загальнодержавне значення, але є важливими для місцевих громад. Постійний контроль з боку органів місцевого самоврядування за роботою підрядників позитивно впливає на якість виконаних робіт, а також зменшує витрати на будівництво та ремонт.

До комунальної власності слід також включити дороги, що з'єднують населені пункти в межах громади, оскільки їх утримання має бути одним з обов'язків об'єднаних територіальних громад. За статистикою, для утримання таких доріг потрібно близько 10 мільярдів гривень щорічно, і ці кошти повинні бути закладені в місцеві бюджети. З цієї причини пропонується відновити транспортний податок як місцевий, де база оподаткування має залежати від вартості заправки автомобіля протягом року. Платниками податку повинні стати фізичні та юридичні особи, що є власниками чи користувачами транспортних засобів, за місцем їх фактичного постійного перебування [35, с. 196].

Для утримання доріг необхідні фінансові ресурси, які мають бути закріплені за місцевими бюджетами, тоді як будівництво та капітальний ремонт повинні фінансуватися з державного бюджету, а замовником робіт мають виступати органи місцевого самоврядування, які отримуватимуть фінансування у вигляді субвенцій. Однак не всі територіальні громади можуть ефективно використовувати ці субвенції, тому використання інструментів міжмуніципального співробітництва може бути досить ефективним. Науковці вважають, що якщо обсяг таких субвенцій становитиме близько 12 мільярдів гривень щорічно, за п'ять років можливо буде виконати капітальний ремонт усіх доріг місцевого значення.

Що стосується боротьби з корупцією, відомо, що вона розвивається по вертикалі, коли частина неправомірної вигоди передається через ієрархію державних органів. Реформа децентралізації влади суттєво ослаблює такі корупційні схеми, оскільки система контролю за діяльністю органів публічної влади виводиться з-під їх власного контролю. Для подолання корупції на місцевому рівні пропонується запровадження формалізованого постійного нагляду за законністю актів органів місцевого

самоврядування з боку місцевих державних адміністрацій, що дозволить зменшити ризики корупції [9, с. 112].

У цьому контексті питання про доцільність існування районних рад є дискусійним. Науковці вважають, що їх функціонування знижує антикорупційну стійкість системи територіальної влади. Відповідно до статті 133 Конституції України, райони та області є складовими частинами адміністративно-територіального устрою і мають існувати. Стаття 118 Конституції визначає створення відповідних районних та обласних державних адміністрацій на цих рівнях. Таким чином, система державної вертикалі чітко визначена [30].

Частина третя статті 140 Конституції України зазначає, що «органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради». Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, яку представляють сільські, селищні та міські ради, а районні та обласні ради з'являються тоді, коли виникає потреба представляти їх спільні інтереси.

Ці органи, по суті, мають різну природу. Районна рада є органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Вона формується жителями району через прямі вибори депутатів, які обирають голову районної ради. Тому районні ради мають право на існування.

### **3.2 Європейська практика організації місцевого самоврядування та можливості його застосування в Україні**

Світова практика місцевого та регіонального управління демонструє різноманітні підходи, що залежать від політичних режимів, розуміння державної влади, особливостей адміністративно-територіального устрою, а також національних і історичних традицій. Рівень розвитку суспільства та його демократичність можна оцінити за кількістю та якістю інститутів, що функціонують у ньому.

Для аналізу перспектив місцевого самоврядування в Україні важливо дослідити його організаційні особливості з використанням загальної методології. Історичний досвід інших країн і їх політична еволюція призвели до формування кількох моделей місцевого самоврядування. Як зазначав французький мислитель А. Токвіль, централізоване управління не здатне охопити всі аспекти життя великого народу через свою обмеженість.

Наприкінці 1980-х років фінансування регіональної політики Європейського Союзу в основному контролювалося національними урядами, що призводило до недостатньої координації та неефективності. У 1979 році були внесені перші зміни до Фонду регіонального розвитку, спрямовані на підтримку специфічних заходів для розвитку регіонів. Вступ до ЄС нових країн, таких як Греція, Португалія та Іспанія, зумовив необхідність розробки нової регіональної політики для подолання диспропорцій між регіонами [23, с. 512].

З 1988 року регіональна політика стала пріоритетним напрямом для ЄС, і з прийняттям Єдиного європейського акта в 1986 році з'явилися нові інструменти для фінансування. Ці зміни продовжилися після підписання Маастрихтської угоди в 1993 році, коли були переглянуті принципи регіональної політики з метою адаптації до потреб нових членів.

З 2000 року Європейська Комісія запровадила "План дій 2000", який містив Семирічний план розвитку регіонів, а з 2007 по 2013 рік політика регіонального розвитку оптимізувалася, спрямовуючи кошти на ключові

напрямки, такі як конвергенція та підвищення конкурентоспроможності регіонів. Протягом цього періоду фінансування зросло до 307 мільярдів євро.

Отже, історія регіональної політики ЄС свідчить про еволюцію підходів, які у різні часи фокусувалися на актуальних питаннях, таких як гармонізація сільського господарства, зниження регіональних диспропорцій та зміцнення конкурентоспроможності. Кожен етап розвитку регіональної політики супроводжувався збільшенням фінансування з бюджетів усіх рівнів, що відображало зростаючу важливість цих питань у політичному порядку денному

Французька Республіка, за чинною Конституцією, є унітарною державою з сильними традиціями централізованої влади. Однак у рамках П'ятої Республіки спостерігається тенденція до деконцентрації та децентралізації, що полягає в передачі частини державних функцій на місцеві рівні та розширенні повноважень місцевого самоуправління. Адміністративно-територіальна структура країни включає комуни, кантони, округи, департаменти та регіони, з яких кантони і округи є лише територіальними межами для діяльності деяких адміністративних органів.

Глобалізація та інтеграція впливають на регіональний розвиток, призводячи до нерівномірностей, тому основною метою регіональної політики є створення умов для реалізації потенціалу регіонів і підвищення їх внеску в економічний розвиток країни. Історично розвиток регіональної політики у Франції почався в 1940-х роках з процесу децентралізації промисловості, зокрема, перенесення підприємств з Парижа до провінцій.

У 1963 році було створено національне Агентство DATAR, яке координує регіональний розвиток і відповідає за фінансування проектів через спеціальні фонди. З 1995 року політика регіонального розвитку

визначається на національному рівні, але реалізується регіональною владою спільно з місцевими органами [20, с. 98-106].

Франція також розробила 12 національних планів розвитку, включаючи регіональні розділи, які акцентують увагу на підтримці сільського господарства і розвитку інфраструктури. У 1980-90-х роках ухвалили закони щодо децентралізації, які надали регіонам більшу автономію. Сучасна система планування базується на контрактах між державою та регіонами, що підкреслює важливість документів, підготовлених регіонами.

Внаслідок тривалого процесу децентралізації територіальний устрій Франції складається з п'яти рівнів: національного, регіонального, департаментського, міжмуніципального та муніципального. Два з цих рівнів (департаментський та муніципальний) вважаються застарілими, але зберігаються через культурні традиції населення. Уряду не вдалося провести примусове злиття муніципалітетів, яке було б намаганням оптимізувати систему, тож цей процес трансформувався в створення міжкомунальних об'єднань, що беруть на себе фінансування на місцевому рівні

Європейська політика Великої Британії — це комплекс внутрішніх і зовнішніх стратегій, що адаптуються до змін в європейському інтеграційному середовищі. Регіональна політика країни розвивалася з 1920-х років, коли уряд започаткував заходи для зменшення безробіття в депресивних районах, зокрема через переселення робітників. У 1930-х роках було розроблено закон, спрямований на вирішення проблеми безробіття, зокрема шляхом надання пільгових кредитів та податкових пільг для бізнесу.

Після Другої світової війни уряд використовував короткострокові програми для підтримки підприємств у відсталих регіонах, надаючи гранти

та кредити. У 1960-х роках був ухвалений Закон про місцеве працевлаштування, а в 1970-х — програми для розвитку внутрішніх міст. З 1980-х років, через глобальні економічні зміни, було спрямовано увагу на розвиток сфери послуг в депресивних регіонах, зокрема туризму.

Регіональна політика Великої Британії характеризується застосуванням інвестиційних стимулів (субсидії, кредити) та підтримкою бізнесу в різних сферах. У країні немає виборного регіонального рівня, але місцеві органи влади виконують значну роль, надаючи послуги та управляючи стратегічними функціями. Важливу роль також відіграють територіальні департаменти в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії, а також різні урядові агенції, що здійснюють проміжне управління в різних галузях, таких як освіта та охорона здоров'я [3, с. 365].

Наприкінці ХХ століття Швеція була країною контрастів, поєднуючи монархію і соціал-демократичний уряд, з високим рівнем розвитку кооперативного руху і значними доходами еліти, одночасно забезпечуючи матеріальне благополуччя широких верств населення. Соціальна політика Швеції є важливим елементом економічної стратегії, спрямованою на забезпечення рівного соціального захисту для всіх громадян через податки.

Основні цілі регіональної політики Швеції включають створення рівних економічних і соціальних умов по всій країні, розвиток сільських і депресивних регіонів, сприяння підприємництву та зайнятості. З 2007 року стратегія регіонального розвитку фокусується на сталому економічному зростанні і рівномірному розподілі доходів.

Основні аспекти регіональної політики включають сприяння збалансованому розвитку регіонів, використання місцевих ресурсів і стимулювання підприємництва. Також важливим є аспект регіонального розвитку в галузях транспорту, освіти та охорони здоров'я, які підтримують життєдіяльність у малонаселених районах.

“Економічне диво” Японії означає її стрімке відновлення після Другої світової війни, перетворення з бідної, ізольованої країни на одну з найбагатших у світі, що виробляє 10% світового валового продукту, займаючи лише 0,3% земної поверхні [5, с. 342-351].

Відносини між центральною та місцевою владою в Японії складні. Центр фінансує місцеві органи влади через підвищення податків або гранти, забезпечуючи стабільність на місцях, навіть при дефіциті коштів. Централізована система дозволяє місцевим органам влади підвищувати ефективність, співпрацюючи з міністерствами. Місцеві влади отримали право встановлювати нові податки, зокрема на туристів та компанії, хоча доходи від цього ростуть повільно.

Децентралізація призвела до посилення конфліктів між бідними та багатими регіонами, а також між містами і сільськими районами. Уряд Японії через Економічну консультативну раду та Управління економічного планування розробляє стратегії для сталого регіонального розвитку.

На відміну від України, Німеччина має федеральну систему управління, яка була запроваджена США після Другої світової війни для запобігання відновленню централізованої військової держави. Уряд Федеративної Республіки Німеччина у 1951–1961 роках розробив і реалізував Програму регіонального розвитку, яка з часом трансформувалася, і у 1959 році була поділена на три частини: допомога регіонам на східних кордонах ФРН, розвиток відновлюваних регіонів та індустріалізація основних економічних центрів. Нормативно-правова база розвитку регіонів в Німеччині також розвивалася в напрямку регулювання територіального устрою та планування, зокрема через федеральний закон 1965 року та закони окремих земель, прийняті в період 1950–1964 років. Цей закон визначає, що розвиток регіонів має відповідати загальній політиці розвитку держави, враховуючи потреби окремих територій [29, с. 740].

Федералізм у Німеччині протягом майже 60 років асоціювався з демократією та децентралізацією. Реформа територіального устрою, яка відбулася близько 30 років тому, значно скоротила кількість муніципалітетів, з 24 до 8,5 тисяч, і вважається надзвичайно успішною.

Польща, одна з найбільших нових членів ЄС, провела амбіційну адміністративно-територіальну реформу, натхненну досвідом Франції в сфері законодавчої підтримки регіонального розвитку. Зокрема, важливим є Закон “Про засади підтримки регіонального розвитку” від 12 травня 2000 року, який схожий на український Закон “Про стимулювання розвитку регіонів”. Уряд Польщі, у межах своїх повноважень, приймає національну стратегію регіонального розвитку, що визначає основні напрямки державного впливу на цей процес. Одним з ключових документів для регіональної політики в Польщі була у 1991 році Резолюція Уряду № 390, яка визначила регіональну політику як специфічну форму економічної політики, поряд з макроекономічною та секторальною політикою.

Польща в 90-х роках стала лідером серед посткомуністичних країн Європи за кількістю агентств регіонального розвитку (АРР), яких до 1999 року було 70, що становило 90% усіх таких інституцій в регіоні. АРР були створені за ініціативою місцевих органів влади та Польського агентства регіонального розвитку. Вони виконували роль основи організаційної структури регіональної політики на субнаціональному рівні, компенсуючи відсутність представницьких органів, як це було в інших країнах, наприклад, в Угорщині чи Румунії. Польські АРР займалися підготовкою стратегій розвитку, наданням консультацій, фінансовими операціями та аналізом бізнес-планів, а також координували проекти з фінансовою допомогою ЄС.

## ВИСНОВКИ

Отже, проаналізувавши та дослідивши дослідження теоретичних засад функціонування влади на регіональному рівні було розглянуто кілька важливих аспектів, що стосуються державної регіональної політики, основних принципів управління регіональним розвитком, а також проблем і викликів, з якими стикаються органи влади на місцях.

По-перше, особливу увагу було приділено характеристиці державної регіональної політики, яка є ключовим елементом розвитку національної економіки, та її ролі в управлінні регіональним розвитком. Державна регіональна політика виступає основним інструментом для вирішення проблем соціально-економічного розвитку на рівні окремих територій і має на меті забезпечення рівноваги між різними регіонами країни, а також сприяння гармонійному розвитку територіальних одиниць.

По-друге, основні принципи функціонування влади на регіональному рівні визначаються через декілька важливих складових, серед яких розподіл повноважень між центральною та місцевою владою, забезпечення ефективності управління та врахування специфіки кожного регіону. Порушення принципів децентралізації та неефективне використання ресурсів на місцях можуть призвести до поглиблення соціально-економічних дисбалансів, що негативно впливає на розвиток територій.

По-третє, окреме місце у дослідженні зайняло питання регіоналізму та регіоналізації як загальносвітових трансформаційних процесів, що відображаються у зміні підходів до організації влади та управління на рівні регіонів. Ці процеси стали основою для реформування системи управління в багатьох країнах, що, у свою чергу, сприяло зміцненню місцевого самоврядування та розвитку регіональних ініціатив.

По-четверте, аналіз правових та організаційних основ впровадження регіональної політики дозволив виявити низку важливих аспектів, які потребують вдосконалення, зокрема, в контексті забезпечення правової основи для діяльності органів місцевого самоврядування та регіональних органів влади. Інституційне забезпечення реалізації державної регіональної політики на регіональному рівні в Україні вимагає ефективної координації між державними органами, місцевими органами влади та недержавними організаціями.

По-п'яте, особливу увагу слід приділити питанням залучення недержавних організацій до процесу реалізації програм регіонального розвитку. Враховуючи важливість громадянського суспільства та роль приватного сектора у стимулюванні економічного розвитку, таке залучення є надзвичайно важливим для забезпечення комплексного підходу до розв'язання проблем розвитку територій. Це дозволяє забезпечити більш гнучку та ефективну реалізацію державної політики на місцях.

По-шосте, проведено аналіз сучасних проблем в організації діяльності влади, що включає недостатнє фінансування місцевих органів влади, проблеми з управління місцевими ресурсами та брак кваліфікованих кадрів. Ці проблеми стають серйозними перешкодами на шляху ефективної реалізації державної регіональної політики.

По-сьоме, Європейський досвід організації місцевого самоврядування та регіональної політики може бути корисним для України в процесі реформування системи місцевого управління. Країни ЄС, зокрема Німеччина та Польща, мають успішний досвід децентралізації та створення ефективних інститутів для регіонального розвитку, який може бути адаптований до умов України. Вивчення цього досвіду дозволяє побудувати стратегії для більш ефективного управління та підтримки регіонів.

На самкінець, для досягнення стабільного та сталого розвитку регіонів в Україні необхідно продовжити реформування системи місцевого управління, покращити механізми взаємодії між державними та місцевими органами влади, а також посилити роль громадянського суспільства у процесі прийняття рішень. Успішна реалізація цих завдань сприятиме вирішенню проблем розвитку територій, зменшенню соціально-економічних дисбалансів і покращенню якості життя громадян.