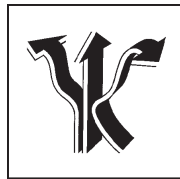


МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

# ПРОБЛЕМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Випуск 5

*Матеріали*

*Звітної науково-практичної конференції науковців МАУП  
“Соціальна практика та теоретико-методологічні  
засади модернізації України  
(політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми)”  
м. Київ, МАУП, 30 листопада 2017 р.*

Київ  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
2017

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом  
(протокол № 12 від 25.10.17)*

**Редакційна колегія:**

*М. Н. Курко* (голова), д-р юрид. наук, проф.;  
*М. Ф. Головатий* (заступник голови), д-р політ. наук, проф.;  
*А. А. Ігнатченко* (відповідальний редактор), канд. техн. наук;  
*І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф.;  
*В. М. Воронін*, д-р іст. наук;  
*В. І. Литвиненко*, д-р юрид. наук, проф.;  
*Є. О. Романенко*, д-р наук з держ. упр., проф.;  
*О. Л. Фещенко*, канд. екон. наук, доц.;  
*Л. В. Янюк* (виконавчий редактор).

*Матеріали подано в авторській редакції.  
Відповідальність за зміст та орфографію матеріалів несуть автори.*

**Проблеми модернізації України :** [зб. наук. пр.] / МАУП. — К.: ДП  
“Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 5: Матеріали звітн. наук.-практ. конф. “Соціальна практика та теоретико-методологічні засади модернізації України (політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми)”, 30 листопада 2017 р. / редкол. :  
М. Н. Курко (голова) [та ін.]. — 2017. — 352 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано тези доповідей учасників науково-практичних форумів МАУП, що відбувались у контексті загальноакадемічної Науково-практичної конференції “Соціальна практика та теоретико-методологічні засади модернізації України (політичні, юридичні, економічні та психологічні проблеми)” з проблематики широкого кола аспектів процесу системної модернізації України.

Для науковців, громадсько-політичних діячів, студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і світовим досвідом проведення модернізаційних процесів.

**ББК 63.3(4УКР)я43**

## ЗМІСТ

### НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН ТА СОЦІАЛЬНИХ НАУК

#### КРУГЛИЙ СТІЛ

##### “Актуальні проблеми державного управління”

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Романенко Є. О.</b>                                                                                               |    |
| Нові підходи до приватизації державного майна .....                                                                  | 10 |
| <b>Бідзюра І. П., Грабовенко Н. В.</b>                                                                               |    |
| Гуманітарний вимір розвитку освіти в Україні .....                                                                   | 14 |
| <b>Червякова О. В.</b>                                                                                               |    |
| Перехід до парадигми механізмів трансформації державного управління .....                                            | 17 |
| <b>Чаплай І. В.</b>                                                                                                  |    |
| Управління державним та громадським сектором: спільне та відмінне .....                                              | 20 |
| <b>Амер Аль-Атті</b>                                                                                                 |    |
| Оцінювання механізмів публічного управління випереджаючим розвитком економіки України .....                          | 22 |
| <b>Каракасіді О. Ф.</b>                                                                                              |    |
| Місьцеве самоврядування у країнах світу: практика функціонування та уроки для сучасної України .....                 | 25 |
| <b>Родченко І. Ю.</b>                                                                                                |    |
| Синергетичний підхід до представлення процесів забезпечення впорядкування станів системи державного управління ..... | 30 |
| <b>Андреев В. А.</b>                                                                                                 |    |
| Система розвитку персоналу як основа селекції кадрів публічної служби .....                                          | 32 |

#### ДИСКУСІЙНИЙ КЛУБ

##### “Декомунізація: виклик минулому чи майбутньому”

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| <b>Бідзюра І. П.</b>                                     |    |
| Декомунізація в Україні та світова геополітика .....     | 34 |
| <b>Попов В. Ж.</b>                                       |    |
| Історичний досвід декомунізації .....                    | 36 |
| <b>Рябенко С. Д.</b>                                     |    |
| Сутність декомунізації .....                             | 39 |
| <b>Головатий М. Ф.</b>                                   |    |
| Унікальність та складність декомунізації в Україні ..... | 43 |
| <b>Сурмин Ю. П.</b>                                      |    |
| Суть декоммунизации и ее проблемы в Украине .....        | 46 |
| <b>Мелков Ю. А.</b>                                      |    |
| Философское видение декоммунизации .....                 | 50 |
| <b>Дікарев О. І.</b>                                     |    |
| Як розлучатися з тоталітарним минулим? .....             | 52 |

---

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ СВІТУ: ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА УРОКИ ДЛЯ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

---

В постійному діалозі “держава – громадянське суспільство” одне із суттєвих місць займає місцеве самоврядування. Його історичні витоки, генеза, сучасна практика мають величезне значення для формування такого врядування у сучасній Україні. На цьому наголошували і наголошують багато відомих зарубіжних та українських фахівців в галузі політології, права, державного управління, насамперед В. Аверьянов, Є. Антонов, Г. Атаманчук, В. Бабаєва, В. Бакуленко, О. Віханський, Д. Гібон, М. Головатий, В. Князєв, А. Коваленко, М. В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Лазор, О. Лебединська, В. Мельниченко, В. Малиновський, Б. Мільнер, О. Оболенський, В. Рижих, О. Сушинський, В. Тацій, В. Цветков, В. Чирків, В. Шаповал, Ю. Шаров, В. Юрчишин та ін.

Визнаючи досить помітними у дослідженні процесів місцевого самоврядування зусилля вказаних та інших авторів, зазначимо, що маємо тут і багато проблем. Одна з них — поєднання вітчизняної практики організації функціонування місцевого самоврядування зі світовою, які засади такого врядування можуть у першу чергу знадобитися сучасній Україні.

Зазначимо, що у більшості західноєвропейських держав органи місцевого самоврядування з'явилися в ХІХ ст., а в деяких випадках і значно раніше. У кожній державі реалізована система органів місцевого самоврядування, яка дозволяє населенню брати участь у розв'язанні місцевих проблем і мати право голосу при прийнятті рішень, що безпосередньо зачіпають їхні інтереси. Така система, природно, має власні національні відмінності.

Загальною особливістю підходу до вдосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування, у тому числі і нині, у Західній Європі, є пристосування існуючої системи до мінливих пріоритетів, а не створення нових структур. Це і привело до появи і використання досить різних моделей місцевого самоврядування [5].

Основна проблема всіх значних структурних перетворень у державах Західної Європи полягає у забезпеченні рівноваги між вимогою проводити політику відповідно до єдиних критеріїв і необхідністю виражати інтереси різноманітних груп населення [2]. Дії урядів у цих державах спрямовуються на забезпечення єдності нації, розвиток ідеї національної ідентичності та організацію надання громадських послуг усьому населенню країни за єдиними стандартами. Необхідно також враховувати територіальні відмінності у соціально-економічних, культурних, демографічних та інших характеристиках і сприяти їхньому розвитку.

Є потреба бодай стисло подати невеликий аналіз основних підходів до формування органів місцевого самоврядування, визначення їх структури.

Швеція. У Швеції і нині здійснюються радикальні реформи у сфері територіального управління на засадах децентралізації. Вони передають збільшення відпові-

дальності та розширення функцій органів місцевого самоврядування з обмеження контролю за їх діяльністю.

Система державного й територіального управління тут передбачає два базових рівні: центральний уряд і субнаціональні органи влади, які мають систему комбінованої ієрархії на окружному й місцевому рівнях. Муніципалітети та округи мають певні відносини з центральним урядом. Кожний округ має окружну раду й окружну адміністративну раду. Тільки острови Готланд і м. Готенбург і Мальмьо мають як окружний, так і муніципальний статус.

Управління окружними адміністративними радами здійснюють губернатори, які призначаються центральним урядом. Термін повноважень окружної ради — три роки. Ця рада обирає свого голову і відповідні виконавчі органи. Частина членів адміністративної ради призначаються, а інші 14 членів — обираються окружною радою.

Франція. В країні територіальна організація влади має три рівні: комуна, департамент, округ.

Помітною особливістю французької системи територіальної організації влади є те, що головні посадові особи можуть бути одночасно депутатами або сенаторами в центральному уряді, що сприяє підвищенню рівня взаємодії різних органів влади.

Німеччина. У Німеччині запроваджені чотири основних рівні управління територіями: федеральний, землі, округи і громади. Розв'язання проблем місцевого розвитку федеральний уряд покладає на землі, останні, у свою чергу, — на органи місцевого самоврядування. Безпосередньо на землі покладені повноваження вирішувати більшість внутрішніх питань. До повноваження органів місцевого самоврядування належить ті, що не властиві законодавчим органам федерального чи земельного рівня або судовій владі.

Округи та громади в Німеччині мають високий ступінь самостійності і відповідальності щодо організації своєї діяльності. Здійснюється реформування системи територіального управління, яке передбачає розширення кола повноважень органів місцевого самоврядування.

Іспанія. В Іспанії організація територіальної влади має три рівні — регіональний, провінційний та муніципальний. Органами управління на муніципальному рівні є муніципальна влада і муніципальна комісія. Ці органи згідно із законодавством є обов'язковими і очолюються мером. Разом з тим муніципальні органи міського самоврядування мають можливість створювати будь-які додаткові постійні чи спеціальні органи, які вважають необхідними для ефективного вирішення питань місцевого значення. До складу муніципальної комісії входять мер, його заступник та певна кількість радників, які призначаються та звільняються мером. Звичайно, членів комісії об'єднує належність до партії більшості.

На провінційному рівні президент провінції очолює провінційну раду і провінційну комісію. Провінційні органи місцевого самоврядування створюються у провінційних столицях і згідно із законодавством мають можливість створювати інші органи. За аналогією з муніципальним рівнем президент провінції обирається членами ради провінції. Президент ради здійснює управління комісією провінції, яка, у свою чергу, управляє адміністративними відділами провінції [5].

Нідерланди. У країні місцеве самоврядування має два рівні: провінції і муніципалітети. У конституції країни закріплені положення щодо державного контролю за діяльністю місцевих органів влади та їх взаємодії з органами державного управління стосовно забезпечення дотримання законодавства.

Особливістю формування органів місцевого самоврядування у Нідерландах є те, що монарх призначає мера муніципалітету. Ці призначення практично здійснюють-

ся за поданням політичних партій, які справляють вплив на прийняття рішень на державному рівні.

Діяльність органів місцевого самоврядування у цій країні пов'язана із здійсненням напрямів щодо реструктуризації, приватизації і дерегулювання. Реформування системи місцевого самоврядування у великих містах передбачає надання їм статусу провінції.

Великобританія. У Великобританії (Англія та Уельс) структура органів місцевого самоврядування передбачає дві складові: муніципальну й не муніципальну складові. Території, які не мають муніципального статусу, діють у двоярусній системі графств та районів. Території, управління в яких здійснюють муніципалітети, утворюють уніфіковану систему районів або графств. При цьому муніципальними органами місцевого самоврядування є ради, які обираються населенням. У таких представницьких органах діють свої комітети, які виступають специфічними замовниками громадських послуг для мешканців на договірних засадах, і відсутня головна посадова особа місцевого самоврядування — мер.

В цілому за структурою систему місцевого самоврядування у Великобританії можна вважати дворівневою: вищий рівень — графства, нижчий — райони чи округи. У сільській місцевості існують також дрібні парафіяльні ради з дуже обмеженими повноваженнями. У великих промислових містах (Лондон, Бірмінгем, Манчестер) діють районні органи (райони Лондона чи муніципальні райони).

Польща. У Польщі інститут місцевого самоврядування існує вже кілька століть. Останній раз організація місцевого самоврядування, запроваджена у 1975 р., була змінена у 1999 р. Ця система передбачає: 16 воєводств, 308 земських пов'ятів і 65 міських органів місцевого самоврядування.

Угорщина. До базової структури місцевого самоврядування в Угорщині входять: 20 округів, 22 райони у межах Будапешта, а також 3070 міст і сіл. На рівні регіону місцевого самоврядування відсутнє: державними адміністраціями здійснюється координування дій, нагляд та перевірка законності рішень органів місцевого самоврядування.

Окружні ради у країні обираються опосередковано членами міських і сільських рад, які перебувають на відповідній території. Ради як представницькі органи місцевого самоврядування у містах і селах обираються їх населенням. Особливістю є те, що міста з кількістю мешканців понад 50 тис. можуть бути визнані парламентом як такі, що мають “окружний рівень”. У містах з кількістю мешканців до 10 тис. — вибори пропорційні, у більших містах одна половина членів ради обирається всім населенням, а друга половина — в одномандатних округах. Обираються також мер і його заступники. Організаційна структура мерії складається з відділів і затверджується радою. Утворені радою комітети мають дорадчий характер, але їм можуть надаватися і виконавчі функції.

Зазначимо, що у сучасних дослідженнях з місцевого самоврядування акцент зміщується з питань автономії представницьких органів у напрямі таких цінностей, як раціональність, ефективність, економія. Організаційні структури місцевого самоврядування розглядаються вже не стільки як загальнодемократичні інституції, скільки як засіб для вирішення місцевих проблем, забезпечення належного рівня життєдіяльності територіальних громад, здійснення на місцях засад державної регуляторної політики. Зарубіжні вчені досить часто визначають місцевого самоврядування як відносно децентралізовану форму державного управління у населених пунктах. Наприклад, ученими висловлюється думка, що муніципалітети не є нерегульованою “державою в державі”, але виступають як місцеві політичні одиниці з достатньо великою незалежністю, що вписуються у загальну систему держави [6].

Основними елементами місцевого самоврядування у переважній частині країн світу є: структура, повноваження, фінанси [4].

Систематизація базових структур місцевого самоврядування дає підстави стверджувати, що у більшості країн запроваджені багаторівневі системи, які передбачають вирішення масштабних спільних проблем на надбазовому рівні місцевого самоврядування. Прикладами запровадження таких підходів можна вважати графства у Великобританії, департаменти у Франції і райони у Німеччині. Таким чином, органи місцевого самоврядування, які перебувають вище базового рівня, опікуються проблемами надання послуг, які стосуються більшої території, у той час як базовий рівень організовує надання послуг місцевого характеру. Разом з тим у деяких країнах (наприклад, у Великобританії) існує оригінальна система, що передбачає об'єднання в одному органі місцевого самоврядування повноважень базового і надбазового рівнів (общини і графства).

Окремі держави Європи (Франція, Іспанія, Італія) мають ще один додатковий рівень місцевого самоврядування на регіональному рівні, тоді як у федеративних (Німеччина, Австрія) землі є найвищим рівнем субнаціонального управління [6].

Зазначимо, що обсяг повноважень місцевого самоврядування за реалізованими організаційними структурами у країнах Східної, Центральної та Західної Європи, Америки та Азії досить широкий, але у кожній країні вони мають свої особливості. Вони можуть бути систематизовані у такий спосіб: а) організація надання послуг; б) представницькі функції.

При організації надання послуг органи місцевого самоврядування Західної Європи більше уваги приділяють приватному сектору через такі причини [7]:

- необхідність підвищення ефективності й зменшення витрат, у тому числі і на конкурсній основі;
- необхідність стимулювання розвитку ринкових відносин і створення конкурентного середовища;
- потреба у раціональному використанні трудових ресурсів;
- потреба у розширенні можливостей вибору для населення [3, с. 55].

Останнім часом головною темою дискусій серед учених та фахівців з державного управління у Західній Європі стала децентралізація. Це відбувається тому, що принцип передачі влади, проголошений Європейським Союзом, здобуває все більше визнання. Реалізація принципу передачі передбачає відповідність певного рівня територіального управління визначеному рівню відповідальності. Виходячи з цього, будь-яке повноваження чи функція, які можуть бути ефективніше виконані на більш низькому рівні, мають передаватись на цей рівень. Децентралізація розглядається у трьох основних формах: деконцентрація, делегування й передача повноважень. Під деконцентрацією розуміють адміністративну домовленість, відповідно до якої функції передаються від центрального органу влади до місцевих органів влади. Таке делегування передбачає укладання агентської угоди, в якій функції передаються від центральних органів влади недержавним суб'єктам управління із визначеним ступенем фінансової й адміністративної самостійності. Реальна передача повноважень полягає у передачі права прийняття рішень автономним і демократично обраним органом місцевого самоврядування.

Незаперечним є те, що окремі аспекти, що притаманні місцевому самоврядуванню, найперше у країнах Західної Європи, реально можуть бути реалізовані й у процесі становлення такого самоврядування у сучасній Україні.

## Джерела

---

1. Головченко В., Корпань О. Конституційна практика місцевого самоврядування // Право України / В. Головченко, О. Корпань. — 1998. — № 3. — С. 14–17, С. 30.
2. Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. — № 26. — Ст. 217.
3. Пантюхін В. О. Вдосконалення організаційної структури органів місцевого самоврядування в Україні: дис. д-ра філософії в галузі держав. упр. / В. О. Пантюхін. — К., 2009. — 175 с.
4. Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій. Постанова Кабінету Міністрів України № 821 від 18 травня 2000 р. // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 18. — Ст. 745.
5. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. — М.: Аспект-Пресс, 2001. — 416 с.
6. Редлих И. Английское местное самоуправление / И. Редлих. — СПб., 1908. — 510 с.
7. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: навч. посіб. / Ю. П. Шаров. — К.: Вид-во УАДУ, 1996. — 88 с.