

А. О. ЧАРКІНА

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ.
ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Курс лекцій

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2018

Рецензенти: *Є. О. Романенко*, доктор наук з державного управління, професор
О. А. Дегтяр, доктор наук з державного управління, доцент

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 11 від 28.11.18)

Чаркіна А. О.

Державне управління. Територіальна організація влади в Україні: курс лекцій / А. О. Чаркіна. — К.: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. — 260 с. — Бібліогр. с. 245–259.

ISBN 978-617-02-0321-2

У курсі лекцій висвітлено систему поглядів, знань про сутність і зміст територіальної організації влади, визначено роль та функції місцевих органів влади та управління в забезпеченні розвитку територій.

Для викладачів, студентів, учителів, науковців, аспірантів, державних службовців та фахівців місцевого самоврядування, очільників об'єднаних територіальних громад. Може бути корисним для тих, хто цікавиться проблемами розвитку територій та територіальною організацією влади в Україні.

© А. О. Чаркіна, 2018

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2018

© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2018

ISBN 978-617-02-0321-2

ЗМІСТ

ВСТУП	6
ЛЕКЦІЯ 1. Державна територія та її структура.	
Державна територія у міжнародному праві	8
1.1. Державний устрій та основні його форми. Основні види державного режиму	8
1.2. Державна влада. Система органів державної влади України	14
1.3. Поняття “територія”, “державна територія”. Територіальний суверенітет та його системоутворюючі характеристики	19
1.4. Види державних територій та їх характеристика	23
ЛЕКЦІЯ 2. Державний кордон.	
Типи та види державних кордонів	29
2.1. Поняття, типи, види, встановлення державних кордонів.....	29
2.2. Способи придбання державних кордонів. Тимчасове користування територією	35
2.3. Режим державного кордону України. Охорона державного кордону.....	42
ЛЕКЦІЯ 3. Методологічні питання територіального поділу.	
Система адміністративно-територіального устрою України	49
3.1. Поняття “територіальний устрій” та “державний устрій”. Обумовленість територіального устрою України.....	49
3.2. Поняття адміністративно-територіальних одиниць ..	53
3.3. Система адміністративно-територіального устрою України	57
ЛЕКЦІЯ 4. Територіальний устрій України	
та особливості його формування	62
4.1. Поняття та обумовленість територіального устрою України	62

4.2. Статус територіальних одиниць та взаємовідносини між ними. Засади територіального устрою та його структура ...	64
4.3. Становлення триланкової системи адміністративно-територіального устрою: історична ретроспектива	73

ЛЕКЦІЯ 5. Нормативно-правові аспекти територіального процесу в Україні..... 79

5.1. Територіальні основи публічної влади в Україні.....	79
5.2. Стратегічне управління розвитком адміністративно-територіальних одиниць	81
5.3. Порядок вирішення питань територіального поділу України.....	90

ЛЕКЦІЯ 6. Організація державного управління: українські реалії..... 95

6.1. Президент України.....	95
6.2. Законодавча гілка влади	104
6.3. Судової гілки влади	113
6.4. Роль прокуратури в системі правоохоронних органів	124
6.5. Організація виконавчої влади в Україні.....	130

ЛЕКЦІЯ 7. Регіональне управління: теорія і практика 142

7.1. Територіальні основи регіонального управління	142
7.2. Концепція регіональної політики в Україні.....	150
7.3. Моделі місцевого управління.....	156

ЛЕКЦІЯ 8. Організаційно-правові засади функціонування місцевого самоврядування 165

8.1. Історичний розвиток місцевого самоврядування в Україні.....	165
8.2. Основні концепції місцевого самоврядування	178
8.3. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування	185
8.4. Формування органів місцевого самоврядування.....	193

ЛЕКЦІЯ 9. Особливості управління містом.

Міське господарство	201
9.1. Соціологія міста.....	201
9.2. Міська територіальна громада та її основні ознаки..	205
9.3. Управління містом та розвиток міського господарства.....	216

ЛЕКЦІЯ 10. Світовий досвід територіального управління.

Особливості формування територіальних бюджетів.....	221
10.1. Зарубіжний досвід організації міського самоуправління	221
10.2. Міжнародні правові стандарти територіальної організації влади.....	226
10.3. Система місцевих бюджетів зарубіжних країн	235

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ

ТА РЕКОМЕНДОВАНИХ ДЖЕРЕЛ	244
---------------------------------------	------------

ВСТУП

Доцільність реформування адміністративно-територіальної структури в Україні продиктована кардинальними змінами у завданнях, які поставлені перед системою державного управління в процесі її демократизації. “Пробуксовування” адміністративно-територіальної реформи слід пов’язувати із суттєвими розбіжностями у розумінні стратегічних завдань територіального управління. Досі не вдалося досягти консенсусу ні щодо концептуальних, ні щодо методологічних питань реформування. У зв’язку з цим дослідження теоретико-методологічних аспектів адміністративно-територіальної організації, визначення місця та ролі адміністративно-територіальної одиниці як елементу суспільно-територіальної системи в цілому залишається особливо актуальним.

Навчальна дисципліна “Територіальна організація влади в Україні” є базовою нормативною дисципліною для підготовки студентів освітньо-кваліфікаційного рівня “Магістр” спеціальності “Державна служба”.

Метою пропонованого курсу лекцій “Державне управління. Територіальна організація влади в Україні” є формування системи поглядів, знань про сутність і зміст територіальної організації влади, визначення ролі та функцій місцевих органів влади та управління в забезпеченні розвитку територій, а також оволодіння практичними навичками, методами управління, застосування базових знань та прийомів у державному управлінні.

За результатами курсу студенти повинні *знати*:

- законодавчу базу діяльності органів управління територіальним розвитком;
- сучасні моделі територіальної організації влади;
- організаційну побудову органів управління територіями, місце та роль кожної зі складових;
- адміністративно-територіальний устрій країни, моделі, принципи централізації та децентралізації територіальної організації влади;

- структуру та компетенцію місцевих органів влади;
- принципи та механізми взаємодії місцевого самоврядування та державного управління;
- аналізувати основні економічні показники розвитку регіону, відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- визначати пріоритетні напрями розвитку регіонів;
- аналізувати основні економічні показники та тенденції соціально-економічного розвитку регіону.

Лекція 1

ДЕРЖАВНА ТЕРИТОРІЯ ТА ЇЇ СТРУКТУРА. ДЕРЖАВНА ТЕРИТОРІЯ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

1.1. Державний устрій та основні його форми. Основні види державного режиму

Державний устрій (англ. *Forms of government*) — територіальна або національно-територіальна організація держави, що характеризує просторову організацію влади та державне самовизначення населення (нації), яке на ній проживає. Тобто спосіб поділу держави на певні складові та розподіл влади між ними. Державний устрій кожної країни зумовлюється її суспільно-політичним ладом. Він відбиває правове становище як держави в цілому, так її окремих складових, взаємовідносини між ними.

Державний устрій визначає:

- принцип поділу території держави на складові елементи;
- спосіб організації населення на певній території;
- рівень врахування інтересів національних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування;
- наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності;
- взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади.

У сучасному світі існують такі дві основні форми державного політичного устрою: федеративна (складна) й унітарна (проста), та одна додаткова, конфедеративна (союзна).

Основні ознаки *унітарної держави* (Україна, Болгарія, Польща, Франція, Велика Британія, Італія, Швеція, Норвегія, Фінляндія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія, Камбоджа, Лаос, Таїланд, Японія, Китай та ін.):

- єдина конституція (конституції прийняті в більшості країн світу);
- єдина система вищих органів державної влади — глава держави, уряд, парламент, юрисдикція яких поширюється на територію усієї країни;
- єдине громадянство і єдина державна символіка;
- єдина система законодавства і єдина судова система;
- адміністративно-територіальні одиниці не можуть мати будь-яку політичну самостійність;
- в міжнародних відносинах виступає одноособово. Частини унітарної держави мають різні назви: в Україні — області, у Польщі — воєводства, в Англії — графства, в Італії — провінції.

Деякі унітарні держави (Велика Британія, Грузія, Данія, Ізраїль, Іспанія, Італія, Португалія, Україна, Фінляндія, Шрі-Ланка) включають автономні утворення (адміністративні автономії). В Україні — це Автономна Республіка Крим. Такі держави називають децентралізованими унітарними державами або унітарними державами з елементами федералізму. Вони відрізняються від централізованих унітарних держав, у яких на чолі місцевих органів влади перебувають призначені з центру посадові особи, котрі підкоряють собі місцеві органи самоврядування.

У децентралізованих унітарних державах місцеві органи влади обираються населенням і мають право самостійно вирішувати більшість питань місцевого життя. У них автономії мають внутрішнє самоврядування, як правило, у сфері адміністративної діяльності. Вони можуть користуватися певною самостійністю й у сфері законодавства. У такому разі закони приймаються парламентом автономії в межах своєї компетенції (головним чином у порядку делегування йому законодавчих повноважень центральним законодавчим органом у випадках, передбачених конституцією).

Унітарна держава (від франц. *unitaire*, від лат. *unitas* — єдність) — форма державного устрою, за якого територія держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (облас-

ті, провінції, департаменти), а в деяких випадках у складі території можуть бути автономні утворення. Тобто унітарна держава — єдине централізоване утворення, до складу якого не входять інші держави. Звідси розрізняють дві форми унітарних держав — просту і складну.

У простій унітарній державі утворюються лише адміністративно-територіальні одиниці, у складній, поряд з адміністративно-територіальними одиницями, існують і певні автономні територіальні утворення (яскравий приклад — Україна).

Залежно від ступеня централізації розрізняють централізовані, децентралізовані та відносно централізовані унітарні держави.

У централізованих унітарних державах усі ланки адміністративно-територіального поділу призначаються “зверху” представниками уряду або президента, які одноособово здійснюють управління на місцях (управителі в Болгарії, воєводи у Польщі).

У децентралізованій унітарній державі управління в межах адміністративно-територіальних одиниць здійснюють виборні представницькі органи або посадові особи, яких обирає населення (Велика Британія, штати США, провінції Канади та ін.). Сутність відносно децентралізованої унітарної держави полягає в тому, що у провінціях, департаментах тощо утворюються два органи: посадова особа, яка призначається урядом або президентом (префект) як представник державної влади, і орган місцевого самоврядування — рада, яку обирає населення і яка у свою чергу обирає мера (Франція).

Отже, залежно від ступеня централізації Україну можна віднести до числа відносно децентралізованих унітарних держав.

Основними рисами унітарної держави є:

- територія такої держави, що являє собою єдине ціле, яке поділяється на адміністративно-територіальні одиниці;
- приймається і діє одна Конституція;
- існує єдине громадянство;
- наявність єдиних законодавчих, виконавчих і судових органів.