

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.4.25>

STAN I PERSPEKTYWY POPRAWY MECHANIZMÓW UZGADNIANIA INTERESÓW PAŃSTWA I WSPÓLNOT TERYTORIALNYCH NA POZIOMIE LOKALNYM NA UKRAINIE

Sehrii Hryshko

aspirant Katedry Polityki Publicznej

*Dydaktyczno-Naukowego Instytutu Administracji Publicznej i Służby Publicznej
Kijowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Tarasa Szewczenki (Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0000-0002-6643-4181

e-mail: gsm62@ukr.net

Adnotacja. Artykuł poświęcono charakterystyce stanu i perspektywom poprawy mechanizmów uzgadniania interesów państwa i wspólnot terytorialnych na poziomie lokalnym na Ukrainie. Pomimo naukowych podejść do koncepcji i klasyfikacji mechanizmów administracji publicznej jako całości, obecny stan takich mechanizmów harmonizacji interesów państwa i społeczności terytorialnych na Ukrainie został wyróżniony i scharakteryzowany jako prawny, organizacyjny i ekonomiczny. Ustalono, że charakterystyczne cechy tych mechanizmów wynikają z zestawu elementów strukturalnych, środków i narzędzi, które je tworzą. W szczególności, dla mechanizmu prawnego takimi są akty prawne jako zbiór form i metod regulacji prawnych oraz akty realizacji prawa, dla organizacyjnego – odpowiednie elementy organizacyjne, w tym formacje organizacyjne oraz działania organizacyjne i procesowe, dla ekonomicznego – materialne i finansowe podstawy samorządu terytorialnego. Uzasadnione są perspektywy poprawy mechanizmów harmonizacji interesów państwa i społeczności terytorialnych na Ukrainie, pomimo czynników wewnętrznych (procesy decentralizacji władzy i potrzeby mieszkańców społeczności terytorialnych) i zewnętrznych (realizacja przez Ukrainę postanowień aktów Rady Europy, rozwój demokracji lokalnej w krajach europejskich).

Słowa kluczowe: mechanizm uzgadniania interesów, mechanizm ekonomiczny, mechanizm organizacyjny, mechanizm prawny, doskonalenie.

STATUS AND PROSPECTS FOR IMPROVE MECHANISMS OF ALIGNING THE STATE INTERESTS AND TERRITORIAL COMMUNITIES AT THE LOCAL LEVEL IN UKRAINE

Serhii Hryshko

Postgraduate Student at the Department of Public Policy

*Educational and Scientific Institute of Public Administration and Public Service
of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Kyiv, Ukraine)*

ORCID ID: 0000-0002-6643-4181

e-mail: gsm62@ukr.net

Summary. The article is devoted to the current state characteristics and prospects for improve mechanisms of aligning the state interests and territorial communities at the local level in Ukraine. Taking into account scientific approaches to the concept and classification of mechanisms of public administration in general legal, organizational and economic mechanisms of aligning the state interests and territorial communities in Ukraine are highlighted and current state of the legal, organizational and economic mechanisms are characterized. It is established that the set of structural elements, tools and instruments that form the mechanisms specify the characteristic features of these mechanisms. In particular, acts of legislation as a set of forms and methods of legal regulation and law enforcement acts determine specify of legal mechanism, relevant organizational elements, including institutional and organizational formation and proceedings, frame organizational mechanism, and material and financial bases of local self-government indicate the economic mechanism. Prospects for improve the mechanisms of aligning the state interests and territorial communities in Ukraine are substantiated due to internal (processes of decentralization of power and the needs of residents of territorial communities) and external (Ukraine's implementation of the provisions of the Council of Europe, the development of local democracy in European countries) factors.

Key words: mechanism of aligning the interests, economic mechanism, organizational mechanism, legal mechanism, improvement.

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Сергій Гришко

аспірант кафедри публічної політики

*Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)*

ORCID ID: 0000-0002-6643-4181

e-mail: gsm62@ukr.net

Анотація. Статтю присвячено характеристиці стану та перспективам удосконалення механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні. Зважаючи на наукові підходи до поняття та класифікації механізмів державного управління загалом, виокремлено та охарактеризовано сучасний стан таких механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні, як правовий, організаційний та економічний. Встановлено, що характерні особливості цих механізмів зумовлені сукупністю структурних елементів, засобів та інструментів, що їх утворюють. Зокрема, для правового механізму такими виступають акти законодавства як сукупність форм та методів правового регулювання та правореалізаційні акти, для організаційного – відповідні організаційні елементи, серед яких організаційні утворення та організаційні і процесуальні дії, для економічного – матеріальна та фінансова основи місцевого самоврядування. Обґрунтовано перспективи удосконалення механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні, зважаючи на внутрішні (процеси децентралізації влади й потреби жителів територіальних громад) та зовнішні (виконання Україною положень актів Ради Європи, розвиток місцевої демократії у європейських країнах) фактори.

Ключові слова: механізм узгодження інтересів, економічний механізм, організаційний механізм, правовий механізм, удосконалення.

Вступ. Інтереси держави на місцевому рівні в Україні уособлюються в повноваженнях відповідних органів державної влади. І якщо вищі та центральні органи державної влади реалізують цей інтерес опосередковано, то місцеві державні адміністрації створені з метою безпосередньої реалізації державних інтересів в областях, районах, містах Києві та Севастополі, а також районах цих міст. На відміну від інтересів держави, інтереси територіальних громад мають двоякий характер: з одного боку, вони уособлюються та реалізуються представницькими органами, утвореними територіальними громадами, а з іншого – виступають як фактичні прагнення жителів територіальної громади.

Щодо інтересів, уособлюваних місцевими органами публічної влади, то їх визначення та реалізація зумовлюється положенням про зобов'язуюче-правомочний метод діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, закріпленим у статтях 6 та 19 Конституції України і яке передбачає вимогу до них діяти у порядок та спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Отже, визначення та функціонування механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні потребує не лише їх формального закріплення актами законодавства, а й надання можливостей територіальним громадам задіювати такі структурні елементи, засоби і інструменти відповідних механізмів, які, не будучи забороненими законом, сприяли б їм у досягненні фактичних інтересів. Це зумовлює багатоаспектність питання механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні, серед яких, зважаючи на процес децентралізації в Україні, доцільним є акцентування уваги на виокремленні характерних особливостей механізмів узгодження інтересів та обґрунтуванні напрямів їх подальшого удосконалення. Вирішення цього питання актуалізується не лише з огляду на відсутність його теоретичного осмислення публічно-управлінською наукою, а й зважаючи на зменшення ролі держави у вирішенні питань місцевого значення у процесі децентралізації влади в Україні.

Звертання до зарубіжних публікацій, предметом яких є вирішення подібних чи суміжних завдань (Guy Yakana Yombi and others, Decentralized Territorial Communities, 2019; Swianiewich and others, Territorial reforms, 2017), дозволяє певною мірою зрозуміти тенденції розвитку механізмів відносин держави та місцевих громад чи територіальних утворень, а також обґрунтувати можливі напрями удосконалення механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні. Щодо останніх, то мають бути взяті до уваги і тенденції в країнах-членах Ради Європи (Recommendation CM/Rec (2019)3, 2019).

Основна частина. Незважаючи на широкий науковий інтерес до питань механізмів державного управління, статусу місцевих органів публічної влади, їх взаємовідносин між собою, становлення місцевого самоврядування загалом чи його реформування в Україні та зарубіжних країнах, питання механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні не було предметом ґрунтованих наукових розвідок. До окремих його аспектів зверталися такі науковці, як В. Меленюк та О. Пришляк, розглядаючи узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування (Меленюк, Пришляк, Про узгодження інтересів, 2020: 220–225), Л. Приходченко – узгодження інтересів між політичним та інституційним механізмами державного управління (Приходченко, 2010: 17–25), І. Рейтерович – у контексті механізмів узгодження інтересів органів публічного управління (Рейтерович, 2019: 112–130), та О. Чальцева – механізми узгодження інтересів держави з іншими суб'єктами публічної політики (Чальцева, 2017: 76–88).

Відповідно, теоретичною основою наукової публікації є дослідження представників науки державного управління та правової науки, предметом яких є питання механізмів державного управління, їх видів і змістовного наповнення, а також питання децентралізації. Серед досліджень науки державного управління та права, що становлять загальну теоретичну та методологічну основу цієї публікації, слід виокремити праці В. Авер'янова, Г. Атаманчука, О. Вольської, Н. Мельтюхової, В. Мороза, Н. Нижник, Л. Приходченко, Р. Рудніцької та О. Федорчак.

Мета статті полягає в теоретичному обґрунтуванні характерних особливостей механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні, зважаючи на формулювання їх поняття та визначення видів, а також окреслення перспектив удосконалення цих механізмів.

Результати. Беручи за основу методи порівняння, формально-логічний та систематизації, можемо, перш за все, констатувати, що в науці державного (публічного) управління поняття механізму щодо певного процесу чи об'єкта розглядається з різних позицій: а) як сукупність відповідних елементів, якими для державного управління є система органів та сукупність норм (Державне управління, 1999: 35–39); б) сукупність таких елементів, як об'єкти та суб'єкти управління, а також взаємовплив між ними (Юзьков, 1983: 57); в) складна система з відповідною структурою, методами, важелями, інструментами впливу (Федорчак, Класифікація механізмів, 2008); г) сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей (Атаманчук, 2005: 125); д) складова частина системи управління (Нижник, Машков, 1998: 37); е) форма і засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу, послідовна реалізація дій (Одінцова, Мельтюхова, 2001: 13; Мельтюхова, 2010: 153) практичні заходи, засоби, важелі, стимули впливу (Державне управління, 2002: 117).

Отже, розуміння механізму можна охопити трьома основними підходами: 1) як комплексного явища, що, у свою чергу, складається з декількох самостійних механізмів; 2) як множинного явища, тобто існування різних видів самостійних механізмів; 3) як універсального, одиничного явища, що утворено притаманними йому складовими елементами.

Окреслені підходи дозволяють нам, частково об'єднавши їх, розуміти механізм узгодження інтересів держави та територіальних громад як сукупність притаманних йому та таких, що знаходяться у нерозривному зв'язку складових елементів, засобів та інструментів, завдяки яким досягаються прагнення держави і територіальних громад на місцевому рівні (на рівні села, селища, міста, району та області). Тобто механізм узгодження інтересів, на нашу думку, є комплексним публічно-управлінським явищем, яке, у свою чергу, охоплює елементи нижчого порядку у якості складових, засобів, способів та інструментів узгодження інтересів.

Щодо видів механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні, то, зважаючи на теоретичні дослідження (Вольська, 2013: 30; Рудніцька, Сидорчук, Стельмах, 2005: 13–16; Малиш, 2011: 98; Приходченко, 2009: 109; Мельтюхова, Набока, 2014), норми Конституції України та основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування (Європейська хартія), такими, на нашу думку, є правовий, організаційний та економічний. Застосування структурно-інструментального аналізу та системного підходу в розкритті змісту цих механізмів дозволяє нам виокремити їхні структурні елементи, засоби, способи та інструменти узгодження інтересів. Зокрема, ґрунтуючись на різних наукових підходах, вважаємо, що:

1) правовий механізм узгодження інтересів держави та територіальних громад є сукупністю нормативно-правових актів, якими врегульовано статус учасників узгодження інтересів, форми і методи їх діяльності, а також правореалізаційних актів;

2) організаційний механізм узгодження інтересів держави та територіальних громад є сукупністю організаційних структур (інституцій) та організаційних дій (організаційних засобів, організаційних інструментів та процесів);

3) економічний механізм узгодження інтересів держави та територіальних громад є сукупністю економічних методів та економічних регуляторів, що застосовуються з метою розвитку адміністративно-територіальних одиниць України.

Зважаючи на той факт, що кожен із цих механізмів хоч і є відносно самостійним, однак перебуває у процесі постійної взаємодії з іншими, можливим стає їх поєднання в такі, як організаційно-правовий, економічно-правовий чи організаційно-економічний. Для прикладу, щодо структурного наповнення організаційно-правового механізму, то воно включає такі виокремлені вітчизняними науковцями (Торохтій, 2005: 13; Мельтюхова, 2010: 51; Завальна, 2010: 176–177) засоби та інструменти, як прогнозування, планування, координація діяльності, погодження актів і рішень, вироблення спільних рішень, контроль за виконанням прийнятих рішень, обмін інформацією, інструктування, делегування повноважень, матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень, укладання договорів. На нашу думку, цей перелік може бути розширений завдяки таким засобам, як надання методичної допомоги, створення спільних робочих органів, взаємне включення представників місцевих органів публічної влади до складу консультативних, дорадчих та інших органів.

Застосування того чи іншого механізму узгодження інтересів держави та територіальних громад як самостійного чи шляхом їх комплексного поєднання на місцевому рівні в Україні зумовлено такими факторами, як: 1) характер відносин між місцевими органами державної влади та територіальними громадами і утвореними ними органами місцевого самоврядування (взаємодія чи протиріччя); 2) рівень органу державної влади (вищі, центральні, місцеві); 3) рівень формалізації (встановлений актами законодавства чи фактично

створений); 4) часова дія (постійний, тимчасовий) та ін. Ці ж фактори зумовлюють і характерні особливості названих механізмів. Водночас можна виокремити і їхні загальні характерні особливості, що відображають сучасний стан взаємовідносин між державою та територіальними громадами в Україні.

Такими характерними особливостями правового механізму узгодження інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні, на нашу думку, є:

1) наявність широкого кола нормативно-правових актів, що закріплюють засоби та способи узгодження інтересів. До них відносяться Конституція та закони України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

2) вирішальне значення серед нормативно-правових актів відводиться конституційним положенням, завдяки яким здійснено визнання та гарантування місцевого самоврядування, виокремлення функцій, притаманних виключно державі, закріплення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, судовий захист прав місцевого самоврядування, окреслення кола повноважень місцевих державних адміністрацій, можливість делегування повноважень та інші;

3) його основоположне значення щодо виникнення та функціонування організаційного і економічного механізмів.

Характерними особливостями організаційного механізму узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні є:

1) його основним структурним елементом є органи державної влади, перш за все місцеві державні адміністрації, та територіальні органи центральних органів виконавчої влади, що уособлюють інтереси держави, та органи місцевого самоврядування, що уособлюють інтереси територіальних громад;

2) він включає такі організаційні засоби, методи та процеси, як координація, делегування повноважень, погодження, розгляд пропозицій, контроль, перевірки, одержання інформації, участь у розгляді питань, участь у засіданнях, укладання договорів, створення спільних органів та організацій та інші.

Економічний механізм узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні характеризується:

1) його спрямуванням на реалізацію та узгодження економічних інтересів держави та територіальних громад у процесі формування та розподілу ресурсів;

2) його структурними елементами є фінансовий та матеріальний, а засобами та інструментами – формування та збалансування бюджетів, визначення доходів та видатків бюджетів, інститути державної та комунальної власності, фінансове забезпечення витрат, пов'язаних зі здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади, цільові фонди, місцеві запозичення, отримання позики місцевими бюджетами та ін.

Змістовне наповнення правового, організаційного та економічного механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад не є сталим як за переліком елементів, засобів та інструментів, так і за їх змістовним наповненням. Ці зміни зумовлені як внутрішніми факторами розвитку держави та територіальних громад в Україні, так і зовнішніми. До внутрішніх, на нашу думку, слід віднести державну політику щодо децентралізації та розвиток територіальних громад, до зовнішніх – членство України в Раді Європи та прагнення стати членом Європейського Союзу. Ці фактори зумовлюють і перспективи удосконалення механізмів узгодження інтересів.

Україна починаючи з 1998 року неодноразово ініціювала процес децентралізації (Про заходи щодо впровадження Концепції, 1998; Про схвалення Концепції реформування, 2014), який триває і до сьогодні.

У 2013 році Конгрес місцевих та регіональних органів влади Ради Європи надав Україні рекомендації щодо сприяння державою розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні (Local and regional democracy, 2013), що уособлюється органами місцевого самоврядування. Зважаючи на їх зміст, можна зробити висновок, що Рекомендації безпосередньо стосувалися і окремих складових елементів як правового, так і організаційного та економічного механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні. Зокрема, щодо: 1) правового механізму мало відбуватися розширення компетенції місцевої влади та передачі повноважень від місцевих державних адміністрацій органам місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності; прийняття нового законодавства та, у разі необхідності, перегляду Конституції; 2) організаційного – добровільне об'єднання місцевої влади, розширення міжмуніципального співробітництва, залучення центральними органами державної влади місцевих органів влади приміських та сільських територій, що зазнали демографічного, економічного та соціального занепаду, до розробки стратегій, спрямованих на поживлення їх розвитку; 3) економічного – посилення фінансової автономії місцевих органів влади та вдосконалення системи бюджетного вирівнювання, забезпечення справедливого та прозорого перерозподілу коштів на основі чітких критеріїв та завдань. І хоча більшість із цих рекомендацій або впроваджені, або перебувають у процесі впровадження, однак передача (децентралізація) повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування за принципом субсидіарності, внесення змін до Податкового кодексу України з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою з метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування (Про затвердження плану заходів, 2019), малоймовірно, що будуть реалізовані до завершення 2021 року.

На проблеми правового механізму та шляхи їх вирішення, в тому числі щодо узгодження інтересів держави та територіальних громад, вказує і Верховна Рада України (Аналітичний звіт, 2020).

Окрім цього, незважаючи на те, що, починаючи з 2014 року, суттєво збільшено фінансування територіальних громад, зокрема громада отримує 60 відсотків податку на доходи фізичних осіб, а не 10 відсотків, як це було раніше, а також заробляє на акцизах (Ukraine needs not to lose, 2019), на думку вітчизняних експертів, спостерігається і інша тенденція, з боку самих територіальних громад: більшість громад витрачають кошти на споживання, а не заробляння прибутку, окремі голови громад мають страх щодо витрачання коштів з державного бюджету (Ukraine needs not to lose, 2019). Тобто частина територіальних громад не спроможні і до сьогодні чітко визначитися зі своїми інтересами на місцевому рівні, а тим більше спрямовувати надані державою кошти на власний розвиток чи створення основи для подальшого залучення інвестицій, самостійно не здійснюють пошук інвестицій.

Сприяти їм у цьому мали би агенції регіонального розвитку (Про засади державної регіональної політики, 2015; Про затвердження Типового положення, 2016), що створені в областях України, окрім Сумської, Миколаївської та Харківської. Однак у 2020 році три з них не працювали – це агенція регіонального розвитку Волинської області, Донецька агенція регіонального розвитку та агенція регіонального розвитку Полтавської області «Офіс Євроінтеграції» регіонального розвитку (Звіт про результати діяльності Агенцій, 2021). А щодо діяльності інших – то як успішна, в частині узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні щодо залучення інвестицій та удосконалення фінансування місцевих громад, вона може бути охарактеризована щодо агенцій у Житомирській, Кіровоградській, Чернівецькій та Чернігівській областях.

Аналіз порівняльного досвіду країн Ради Європи щодо розвитку у них місцевої та регіональної демократії та впровадження Європейської хартії місцевого самоврядування (Comparative analysis by articles and countries) в тому числі і щодо відносин між державою та територіальними громадами (общинами) свідчить, що правовий, організаційний та економічний механізми узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні потребуватимуть таких удосконалень, зважаючи на досвід окремих європейських країн:

1) правовий – закріплення на конституційному рівні принципів пропорційності та субсидіарності, щоб забезпечити розподіл повноважень між державою та місцевими органами влади відповідно до Хартії місцевого самоврядування як на законодавчому рівні, так і на практиці (Швеції); створення формалізованої системи консультацій між державою та органами місцевого самоврядування, що регулюється законом (Швеції); уточнення повноважень муніципалітетів та провінцій у всій країні (Бельгії), чітке визначення компетенції місцевих органів влади (Данії), уточнення обов'язків, покладених на різні рівні управління, розширення дискреції місцевих органів влади щодо адаптації здійснення делегованих повноважень до місцевих умов (Болгарії), встановлення стандартів та критеріїв супутнього (додаткового) фінансування, щоб забезпечити прозорість усього фінансового розрахунку та процесу планування (Німеччини);

2) організаційний – більш активне залучення органів місцевого самоврядування до актів законодавства держави щодо них (Швеція); удосконалення процедури консультацій держави із громадами та регіонами (Бельгія), посилення та інституціоналізація права участі асоціацій місцевих органів влади на федеральному та регіональному (земельному) рівні (Німеччина), забезпечення застосування принципу субсидіарності на практиці, забезпечення нагляду за діяльністю місцевих органів влади відповідно до принципу пропорційності або відновлення чесного процесу консультацій з місцевою владою (Польща);

3) економічний – індексація державних грантів та забезпечення їх зв'язку з демографічними змінами (Швеція), надання землям та муніципалітетам більшої свободи встановлювати ставки та базу своїх податків із власних джерел (Австрія), покращення процедури фінансового вирівнювання між муніципалітетами, а також надання можливості регіонам підвищити податки (Данія), зменшення залежності місцевого самоврядування від державних фінансових трансфертів та розширення податкових повноважень місцевих органів влади (Болгарія).

Щодо України, то ці удосконалень можуть здійснювати і у процесі подальшої реалізації вітчизняних напрямів та завдань децентралізації з тим, щоб не втрачати час на напрацювання проблем, що виникатимуть, і лише потім пошук шляхів їх вирішення.

Висновки. Розуміння механізмів узгодження інтересів держави та територіальних громад в Україні формується завдяки комплексному поєднанню таких механізмів, як правовий, організаційний та економічний, що є водночас відносно відокремленими за властивими їм структурними елементами, засобами, інструментами. Саме останні визначають характерні особливості стану цих механізмів, серед яких для правового – це конституційні, законодавчі та підзаконні норми та прийняті на їх виконання акти реалізації права, для організаційного – система місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх організаційні та процесуальні взаємовідносини, організаційні відносини цих органів з іншими органами державної влади щодо вирішення питань місцевого значення, а також організаційні форми відносин територіальних громад з місцевими органами влади, для економічного – засоби та інструменти фінансового і матеріального забезпечення реалізації повноважень місцевих органів влади та потреб територіальних громад.

Механізми узгодження інтересів держави та територіальних громад не є сталими. Вплив на їхній розвиток мають як внутрішні, так і зовнішні фактори, що зумовлює перспективи їх удосконалення, якими є: 1) внесення змін до Конституції України (не лише в частині змін щодо організації влади на місцевому рівні, а й закріплення принципів субсидіарності та пропорційності); 2) чітке законодавче: а) розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування; б) визначення організаційних форм впливу територіальних громад на прийняття державою рішень із питань, що зачіпають

їхні інтереси; в) закріплення нових можливостей територіальних громад та утворених ними органів щодо самостійного залучення фінансів; 3) більш активне застосування місцевими органами влади таких організаційних засобів та інструментів, як узгодження рішень та спільні організаційні заходи; 4) впровадження на практиці законодавчої ролі асоціацій органів місцевого самоврядування щодо узгодження інтересів держави та територіальних громад; 5) запровадження та реалізація принципу неформальності консультацій із територіальними громадами.

Сучасні економічні та соціальні виклики, з якими стикається не лише Україна, безумовно, спонукатимуть держави до посилення державного регулювання багатьох сфер суспільної життєдіяльності. Однак без розуміння та врахування державою інтересів територіальних громад через відповідні механізми ефективність державної політики та державного управління в сучасних умовах забезпечити неможливо.

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування окремих законодавчих актів щодо децентралізації влади в Україні (грудень 2020). URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf>
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций 3-е изд., доп. Москва : ОМЕГА-Л, 2005. 584 с.
3. Вольська О.М. Трансформація механізмів державного управління соціальним розвитком в сучасних умовах : автореф. дис. д. держ. упр. : спец. 25.00.02. Донецьк, 2013. 36 с.
4. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка, Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
5. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавництво ТОВ «СОМІ», 1999. 266 с.
6. Європейська Хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
7. Завальна Ж.В. Щодо питання про врегулювання взаємодії органів публічної влади у договірних формах. *Право України*. 2010. № 7. С. 176–181.
8. Звіт про результати діяльності Агенцій регіонального розвитку у 2020 році. URL : <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/1.-zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agenczij-regionalnogo-rozvytku-u-2020-rocz.pdf>.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року із наст. змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Малиш Н.А. Організаційний механізм державного управління екологічною політикою України. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ, 2011. Вип. 1(45). С. 96–102.
11. Меленюк В.О., Пришляк М.І. Про узгодження інтересів суб'єктів місцевого самоврядування як об'єктивної необхідності в умовах децентралізації. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Том 2. С. 220–225. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.34>.
12. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 204 с.
13. Мельтюхова Н.М., Набока Л.В. Реалізація державно-управлінських відносин на регіональному рівні : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. 180 с.
14. Мороз В.М. Організаційно-правовий механізм державно-управлінського впливу: зміст та характеристика категорії. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 23. С. 106–114 DOI : 10.32702/2306-6814.2019.23.106.
15. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
16. Одінцова Г.С., Мельтюхова Н.М. Теорія і історія державного управління : опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних занять. Харків : УАДУ (ХФ), 2001. 136 с.
17. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2009. Вип. 2. С. 105–112.
18. Приходченко Л.Л. Політичний та інституційний механізми державного управління: узгодження інтересів. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 2. С. 17–25.
19. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII із наст. змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>.
20. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р із наст. змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text>.
21. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 р. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#n8>.
22. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 із наст. змінами. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
23. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
24. Рейтерович І.В. Механізми узгодження інтересів у публічній політиці та публічному управлінні. *Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні* : навч. посіб. / за заг. ред. С.О. Телешуна. Київ : НАДУ, 2019. С. 112–130.

25. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів : ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
26. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. к. ю. н. : 12.00.02. Харків, 2005. 20 с.
27. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування. Електронне наукове фахове видання*. 2008. № 1. URL : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.
28. Чальцева О.М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія. Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. 336 с.
29. Юзьков Л.П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. Київ : Вища школа, 1983. 155 с.
30. Comparative analysis by articles and countries. URL : <https://www.congress-monitoring.eu/en/>.
31. Guy Yakana Yombi, Mouton Chouaïbou and Lucie Yakana Agoume (October 23rd 2019). Decentralized Territorial Communities and Implementation of Public Policies: The Case of Cameroon, Public Economics and Finance, Bernur Açıkgöz, Intech Open, DOI: 10.5772/intechopen.80617. URL : <https://www.intechopen.com/chapters/63402>.
32. Local and regional democracy in Ukraine. Recommendation 348 (2013). Strasbourg, 29-31 October 2013. URL : https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa8a.
33. Recommendation CM/Rec (2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2019 at the 1343rd meeting of the Ministers Deputies). URL : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066.
34. Swianiewich, P., Gendzwill, A., Zardī, A. (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expert is for Local Government Reform, Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16>.
35. Ukraine needs not to lose in confrontation with Moscow – expert (11.12.2019). URL : <https://rpr.org.ua/en/news/ukraine-needs-not-to-lose-in-confrontation-with-moscow-expert/>.

References:

1. Analitичnyi zvit za rezultatamy otsiniuvannya efektyvnosti zastosuvannya okremykh zakonodavchykh aktiv shchodo detsentralizatsii vlady v Ukraini (hruden 2020) [Analytical report on the results of the evaluation of the effectiveness of the application of certain legislative acts on the decentralization of power in Ukraine (December 2020)]. URL : <http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/42258.pdf> [in Ukrainian].
2. Atamanchuk, G. V. (2005) *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya : kurs lekcij* [Public administration theory: course of lectures]. 3-e izd., dop. Moskva : OMEGA-L., 584 s. [in Russian].
3. Volska, O. M. (2013) *Transformatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia sotsialnym rozvytkom v suchasnykh umovakh* [Transformation of mechanisms of state management of social development in modern conditions] : avtoref. dys. d. derzh. upr. : spets. 25.00.02. Donetsk, 36 s. [in Ukrainian].
4. *Derzhavne upravlinnia : slovnyk-dovidnyk* (2002) [Public administration: dictionary-reference book] / za zah. red. V. M. Kniazieva, V. D. Bakumenka. Kyiv : Vyd-vo UADU, 228 s. [in Ukrainian].
5. *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: navch. posib.* (1999) [Public administration in Ukraine: tutorial] / za zah. red. d.i.u.n., prof. V. B. Averianova. Kyiv : Vydavnytstvo TOV «SOMY», 266 s. [in Ukrainian].
6. *Ievropeiska Khartiia mistsevoho samovriaduvannya* [European Charter of Local Self-Government], ratyfikovana Zakonom Ukrainy vid 15 lypnia 1997 roku № 452/97-VR. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].
7. Zavalna, Zh. V. (2010) Shchodo pytannia pro vrehuliuvannya vzaiemodii orhaniv publichnoi vlady u dohovirnykh formakh [On the issue of regulating the interaction of public authorities in contractual forms]. *Pravo Ukrainy*, № 7, pp. 176-181 [in Ukrainian].
8. *Zvit pro rezultaty diialnosti Ahentsii rehionalnoho rozvytku u 2020 rotsi* [Report on the results of the Regional Development Agencies in 2020]. URL : <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/1.-zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agencij-regionalnogo-rozvytku-u-2020-roczii.pdf> [in Ukrainian].
9. *Konstytutsiia Ukrainy* [The Constitution of Ukraine] vid 28 chervnia 1996 roku iz nast. zminamy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
10. Malysheva, N. A. (2011) *Orhanizatsiyni mekhanizm derzhavnoho upravlinnia ekolohichnoiu politykoiu Ukrainy* [Organizational mechanism of state management of environmental policy of Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. ORIDU*, Vyp. 1 (45), pp. 96-102. [in Ukrainian].
11. Meleniuk, V. O., Pryshliak, M. I. (2020) *Pro uzgodzhennia interesiv subiektiv mistsevoho samovriaduvannya yak obiektyvnoi neobkhidnosti v umovakh detsentralizatsii* [About coordination of interests of subjects of local government as objective necessity in the conditions of decentralization]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, № 1, Tom 2, pp. 220-225. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-2.34> [in Ukrainian].
12. Melniukhova, N. M. (2010) *Derzhavne upravlinnia yak yednist diialnosti ta vidnosyn : monohrafiia* [Public administration as a unity of activity and relations: a monograph]. Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 204 s. [in Ukrainian].
13. Melniukhova, N. M., Naboka, L. V. (2014) *Realizatsiia derzhavno-upravlinskykh vidnosyn na rehionalnomu rivni: monohrafiia* [Implementation of public administration relations at the regional level: monograph]. Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 180 s. [in Ukrainian].
14. Moroz, V. M. (2019) *Orghanizacijno-pravovyj mekhanizm derzhavno-upravlinskogho vplyvu: zmist ta kharakterystyka kategorii* [Organizational and legal mechanism of state and administrative influence: content and characteristics of the category]. *Investyciji: praktyka ta dosvid*, № 23, pp. 106-114 DOI : 10.32702/2306-6814.2019.23.106 [in Ukrainian].

15. Nyzhnyk, N. R., Mashkov, O. A. (1998) Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia : navch. posib. [System approach in the organization of public administration: tutorial] / za zah. red. N. R. Nyzhnyk. Kyiv : UADU. 160 s. [in Ukrainian].
16. Odintsova, H. S., Meltiukhova, N. M. (2001) Teoriia i istoriia derzhavnoho upravlinnia : oporny konsept lektsii i metodychni vkazivky do provedennia praktychnykh zaniat [Theory and history of public administration: a reference syllabus of lectures and guidelines for conducting practical classes]. Kharkiv : UADU (KhF), 136 s. [in Ukrainian].
17. Prykhodchenko, L. (2009) Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaiemozviazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist [The structure of the mechanism of public administration: the relationship of components and factors influencing efficiency]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. K., Vyp. 2, pp. 105-112. [in Ukrainian].
18. Prykhodchenko, L. L. (2010) Politychnyi ta instytutsiyni mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: uzghodzhennia interesiv [Political and institutional mechanisms of public administration: coordination of interests]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, № 2, pp. 17-25. [in Ukrainian].
19. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky [On the principles of state regional policy] : Zakon Ukrainy vid 05.02.2015 r. № 156-VIII iz nast. zminamy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].
20. Pro zatverdzhennia planu zakhodiv z realizatsii novoho etapu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini na 2019-2021 roky [On approval of the action plan for the implementation of the new stage of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine for 2019-2021] : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 sichnia 2019 r. № 77-r iz nast. zminamy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
21. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro ahentsiiu rehionalnoho rozvytku [On approval of the Standard Regulations on the Regional Development Agency] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2016 r. № 258. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF#n8> [in Ukrainian].
22. Pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administratyvnoi reformy v Ukraini [On measures to implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine] : Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 22 lypnia 1998 roku № 810/98 iz nast. Zminamy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> [in Ukrainian].
23. Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine] : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
24. Reiterovych, I. V. (2019) Mekhanizmy uzghodzhennia interesiv u publichnii politytsi ta publichnomu upravlinni [Mechanisms for reconciling interests in public policy and public administration] / Mekhanizmy uzghodzhennia interesiv u vyroblenni publichnoi polityky v Ukraini : navch. posib. / za zah. red. S. O. Teleshuna. Kyiv : NADU, pp. 112-130. [in Ukrainian].
25. Rudnitska, R. M., Sydorchuk, O. H., Stelmakh, O. M. (2005) Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist i zmist [Mechanisms of public administration: essence and content] / za nauk. red. M. D. Lesechka, A. O. Chemerysa. Lviv: LIDU NADU, 28 s. [in Ukrainian].
26. Torokhtii, Yu. Z. (2005) Pravovi zasady vzaiemodii mistsevykh derzhavnykh administratsii ta mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Legal bases of interaction of local state administrations and local self-government in Ukraine] : avtoref. dys. k. iu. n. : 12.00.02. Kharkiv, 20 s. [in Ukrainian].
27. Fedorchak, O. V. (2008) Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of public administration mechanisms]. *Demokratychni vriaduvannia. Elektronne naukovne fakhove vydannia*, № 1. URL : http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf [in Ukrainian].
28. Chaltseva, O. M. (2017) Publichna polityka: teoretychnyi vymir i suchasna praktyka : monohrafiia [Public policy: theoretical dimension and modern practice: monograph]. Vinnytsia : FOP Baranovska T. P., 336 s. [in Ukrainian].
29. YUz'kov L.P. (1983) Gosudarstvennoe upravlenie v politicheskoy sisteme razvitogo socializma. [Public administration in the political system of developed socialism]. Kyiv : Vishcha shkola, 155 s. [in Russian].
30. Comparative analysis by articles and countries. URL : <https://www.congress-monitoring.eu/en/> [in English].
31. Guy Yakana Yombi, Mounton Chouaibou and Lucie Yakana Agoume (October 23rd 2019). Decentralized Territorial Communities and Implementation of Public Policies: The Case of Cameroon, Public Economics and Finance, Bernur Açıkgöz, Intech Open, DOI: 10.5772/intechopen.80617. URL : <https://www.intechopen.com/chapters/63402> [in English].
32. Local and regional democracy in Ukraine. Recommendation 348 (2013). Strasbourg, 29-31 October 2013. URL : https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168071aa8a [in English].
33. Recommendation CM/Rec(2019)3 of the Committee of Ministers to member States on supervision of local authorities' activities (Adopted by the Committee of Ministers on 4 April 2019 at the 1343rd meeting of the Ministers Deputies). URL : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168093d066 [in English].
34. Swianiewich, P., Gendzwill, A., Zardí, A. (2017). Territorial reforms in Europe: Does size matter? Centre of Expert is for Local Government Reform, Council of Europe. URL : <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamatio/168076cf16> [in English].
35. Ukraine needs not to lose in confrontation with Moscow – expert (11.12.2019). URL : <https://rpr.org.ua/en/news/ukraine-needs-not-to-lose-in-confrontation-with-moscow-expert/> [in English].