

ФУРСІН Олександр Олександрович,

канд. наук з державного управління, доцент,

Інженерний навчально-науковий інститут ім. Ю.М. Потебні

Запорізького національного університету

ORCID ID: 0000-0002-4457-0350

Україна

ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ, ВИМІРИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність дослідження територіального управління та місцевого самоврядування відіграє значну роль, так як від його розвитку залежать шляхи та напрями розвитку удосконалення муніципального управління як чинника стабілізації економіки на місцевому рівні, післявоєнного відновлення держави. В основі територіального управління місцева децентралізація, децентралізована автономія або децентралізація влади, що означає абревіатуру від «децентралізації влади» та симетрії «централізації влади». Місцева децентралізація відноситься до системи, в якій частина національної влади здійснюється місцевими органами влади, мета якої полягає в тому, щоб прагнути обмежити владу і вирішувати конфлікти на рівні місцевої влади, щоб не допустити виникнення свавілля. Цей термін часто використовується у політичному управлінні та адмініструванні, політичній літературі, націлений на визначення гарантій місцевого самоврядування. Це система, в якій державна влада здійснюється центральним урядом і місцевими органами влади відповідно до закону та визначає критерії ефективності місцевого самоврядування в політичній, економічній, соціальній сферах. У Всесвітній декларації про місцеве самоврядування підкреслюється, що воно є основою не тільки представницьких органів та окремих посадових осіб, а й законним правом усіх громадян, які проживають на певній території (ст.2)¹.

«Децентралізацію» зазвичай поділяють на два аспекти: один – це децентралізація влади на «правовому» рівні, а інший – перехідна передача влади на «народний» рівень. Візьмемо, наприклад, «територіальні права»: перше – «вносити конкретні корективи до повноважень певного адміністративного поділу», а друге – «уточнювати обсяг повноважень головного представника місцевої території». Існує також особлива «технічна» децентралізація влади,

1 Воронкова В.Г. Муніципальний менеджмент. Київ: ВД «Професіонал», 2004. 256 с.

яка дозволяє внутрішнім членам групи з публічною правосуб'єктністю передавати владу один одному. Взагалі кажучи, центральний уряд здебільшого відповідає за суспільну безпеку та зовнішні зв'язки, тоді як місцеві органи влади переважно надають громадські послуги. Оскільки функції місцевих органів влади та центрального уряду є різними, необхідна місцева автономія. Основним завданням країни як незалежної юридичної особи є підтримка власного виживання та розвитку, а також взаємодія з іншими країнами. Як представник країни, центральний уряд має взяти на себе відповідальність за збереження, щоб країна не постраждала та відбувалося поєднання місцевих і державних інтересів².

Місцеві органи влади повинні використовувати комплекс заходів, за допомогою яких забезпечується реальне здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, а також захист права на місцеве самоврядування. Уряд створено для забезпечення нормального громадського порядку та захисту законних прав та інтересів народу, проте сьогодні найбільш актуальною є проблема забезпечення передусім правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевого самоврядування³. Тому народ повинен мати контакт з урядом у процесі виробництва та життя, а уряд завжди бере на себе зобов'язання щодо надання послуг народу, а місцеві органи влади мають відповідати різноманітним вимогам інтересів народу.

Такі питання, як широка участь громадян формується демократичною системою, які є лише відносинами між людьми та місцевими органами влади. Місцева автономія забезпечує умови для політичної участі людей. У системі місцевого самоврядування люди безпосередньо обирають місцеві ради та посадових осіб місцевого самоврядування, а також безпосередньо беруть участь у місцевому управлінні, адмініструванні, судових та інших справах у тій чи іншій формі. Це відповідає політичним потребам народу та відповідає демократичним принципам та духу політичного управління.

Місцева автономія є найефективнішою формою сучасного політичного правління. Влада необхідна, але її здійснення має бути відповідним чином обмежене та розосереджене. Однак концентрація влади не означає, що вся

2 Ажажа М.А. Зелений екологічний регіон як чинник конкурентоспроможності та сталого розвитку. Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції «Green Construction» («Зелене будівництво»). Київ: Київський національний університет будівництва і архітектури. 2023. С. 291–296. URL:[http://repositc.puczu.edu.ua/bitstream/123456789/17369/1/KNUBA %20Gornostal %2014_04_2023.pdf](http://repositc.puczu.edu.ua/bitstream/123456789/17369/1/KNUBA_%20Gornostal_%2014_04_2023.pdf)

3 Фурсін О. О. Категоріальний аналіз системного підходу до публічного управління та адміністрування. Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 18-19 березня 2021 року / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ: К. : Ореол-сервіс, 2021. С. 50–52.

влада має бути зосереджена в руках центрального уряду. Високий ступінь централізації завдасть шкоди країні та народу, тому необхідно правильно розподіляти владу по вертикалі та горизонталі відповідно до принципу децентралізації. Місцева автономія – це вертикальний розподіл влади, що дозволяє місцевим органам влади отримувати певні права автономії, в які центральний уряд не може втручатися, та реалізація децентралізованого здійснення влади між центральним урядом та місцевими органами влади, а також між різними місцевими органами влади, що також сприяє нормальній роботі країни⁴.

Децентралізація в основному застосовується у федеративних країнах чи країнах, що реалізують місцеву автономію⁵. За винятком питань національного значення, таких як військова справа та дипломатія, які знаходяться під єдиним контролем центрального уряду, всі питання, які можуть вирішуватись місцевими органами влади, такі як промисловість, сільське господарство, торгівля тощо, знаходяться у віданні місцевих органів влади. При цій системі повноваження центральної та місцевої влади закріплені в конституції, і кожна має свій власний обсяг. Автономна політика – це найвища форма демократичної політики. Місцеві органи влади здійснюють свої повноваження в межах закону, але в той же час виконують справи загальнодержавного управління, покладені на центральний уряд.

Місцева автономія – це система управління, за якої місцеві органи влади мають певні автономні повноваження. Автономна політика, що є найвищим розвитком демократичної політики, дозволяє людям повністю реалізувати самоврядування. Країни, які реалізують місцеву автономію, зазвичай передбачають у законі, що місцеві жителі можуть обирати органи місцевого самоврядування для управління місцевими справами⁶.

Сучасна політика автономії – це своєрідна автономія відповідно до закону, яка перебуває під єдиною юрисдикцією центрального уряду, відповідно до Конституції та інших законів, прийнятих центральним урядом, а також відповідно до власних правових документів місцевого уряду, які не

4 Воронкова В.Г., & Кивлюк О.П. Права і обов'язки цифрового відповідального громадянина у контексті цифрового права. Соціально-гуманітарні виміри правової держави: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 14 квітня 2023 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 139–143.

5 Воронкова В.Г., & Нікітенко В.О. Креативне місто як чинник розвитку цифрового суспільства. Комунальне господарство міст. Харків, 2022. Том 2 № 169 (2022): Серія: Економічні науки. С. 57–64. URL:<https://khg.kname.edu.ua/index.php/khg/article/view/5935>

6 Voronkova, V. G., Nikitenko, V. O. Philosophy of the creative city. Zhytomyr Ivan Franko State University Journal. Philosophical Sciences. Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. Житомир: Вид-во ЖДУ імені І.Франка. 2022. № 2(92). С. 48–57. URL:<http://philosophy.visnyk.zu.edu.ua/issue/view/16111>

є конфліктом з правовим духом центрального уряду, політикою автономії. Автономна політика – це політична форма з правилами та порядком, а не анархією та можливістю робити все, що хочеш. Автономія відповідно до закону є основою національної єдності та основною передумовою політики місцевої автономії. Політична демократія та правове самоврядування нероздільні. Демократія вимагає верховенства закону, і країна має керуватися відповідно до принципів демократії та верховенства закону⁷. Тому демократичні політичні принципи повинні використовуватися для вирішення питань місцевого самоврядування, а закони повинні використовуватися для регулювання статусу та обсягу автономії місцевого самоврядування. Оскільки демократія пов'язана з децентралізованим здійсненням влади, а автономія є важливим заходом децентралізованого здійснення влади, демократія також потребує автономії⁸.

Реалізація місцевої автономії відповідно до правових норм та запровадження демократичних політичних засад на рівень місцевого самоврядування є неминучим тенденцією розвитку сучасної політики. У суспільстві соціальна відповідальність уряду зростає з кожним днем, тому центральний уряд постає перед дилемою: бути водночас відповідальним і нездатним робити те, що хоче. У деяких країнах за допомогою правового регулювання місцеві органи влади можуть отримати широку автономію, яка може не лише знизити важкий тягар центрального уряду на суспільство, а й інтегрувати центральний уряд та місцеві органи влади для спільного виконання обов'язків сучасного уряду перед суспільством.

На перший погляд, місцевий сепаратизм або відділення здаються боротьбою за структуру влади, керовану місцевим самоврядуванням. Проте місцевий сепаратизм – це, по суті, місцева боротьба проти центрального уряду з метою позбавитися центрального уряду або навіть сформувати новий уряд, підриваючи таким чином національну єдність. Принципова відмінність саме ґрунтується на принципі автономії за законом. У політиці місцевої автономії статус автономії, обсяг та межі влади визначаються єдиними національними законами. Тому сучасні країни виступають за

7 Ажажа М. А., Фурсін О. О., Венгер О. М. Системне мислення та системний аналіз як чинники ефективності публічного управління та адміністрування. Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: матеріали С 41 IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародної участі 26-27 травня 2022 року / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ: Ореол-Сервіс, 2022. С. 7–10.

8 Фурсін О.О. Технологічні засади комунікації як соціального феномена: можливості та перспективи розвитку. Комунікаційний простір постінформаційного суспільства: проблеми та перспективи: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 30 травня 2023 року). Київ.: ТОВ «Твори», 2023. С. 49–52.

місцеву автономію та прагнуть створити умови для місцевої автономії, але виступають проти місцевого сепаратизму чи відділення⁹.

Закони, що регулюють автономію, мають статус конституційного підтвердження. Тобто автономний статус органів місцевого самоврядування в межах їхньої юрисдикції визначається основним законом країни. Хоча місцеві органи влади є частиною країни, їх статус по відношенню до центрального уряду набуває різних форм. Навіть у деяких сучасних централізованих країнах, хоча вони й мають назву місцевого самоврядування, насправді вони не мають незалежного статусу, оскільки не мають автономії. Таким чином, встановлення автономного статусу місцевих органів влади у вигляді конституції є важливою особливістю автономної політики. Конституція, зазвичай, не визначає конкретний обсяг автономії і межі повноважень місцевого самоврядування, лише встановлює загальні принципи автономії. Центральний уряд визнає права місцевих органів влади на автономію та гарантує, що місцеві органи влади реалізують ці права. Місцеве самоврядування має організовувати місцеві ради та органи місцевого самоврядування відповідно до принципу самоврядування¹⁰.

У країнах, що реалізують місцеву автономію, закони про місцеву автономію зазвичай ухвалюються, щоб конкретно обумовити права місцевої автономії. У деяких країнах деякі спеціальні закони або правові документи також включають положення про місцеву автономію¹¹. Місцевий уряд також може звернутися до центрального парламенту із проханням ухвалити приватний законопроект для отримання влади. Оскільки ініціатива потребує великих зусиль, практично її рідко можна побачити. У Великій Британії місцеві органи влади також можуть отримати безліч особливих повноважень за допомогою тимчасових наказів; іноді спеціальні накази міністрів можуть також виступати як юридичні документи. Згідно з правилами, місцеві органи влади мають надавати плани відповідним міністрам, і міністри часто проводять слухання, перш ніж дати дозвіл на реалізацію. Поки парламент не накладе вето на міністерський наказ, місцевим органам влади можуть бути

9 Фурсін Олександр. Цифрова комунікація у контексті комунікаційних наук. *Managerial, social and technological innovations – the basis of the public good* Vadybinės, socialinės ir technologinės inovacijos – visuomenės gerovės pagrindas : tarptautinės mokslinės – praktinės konferencijos tezių rinkinys. Marijampolės kolegija, Marijampolė, 2023. С. 30–31

10 Ажажа Марина. Концепція антикризового регіонального менеджменту як чинник забезпечення сталого розвитку. *Managerial, social and technological innovations – the basis of the public good* Vadybinės, socialinės ir technologinės inovacijos – visuomenės gerovės pagrindas : tarptautinės mokslinės – praktinės konferencijos tezių rinkinys. Marijampolės kolegija, Marijampolė, 2023. С. 9–10.

11 Воронкова В.Г., & Кивлюк О.П. Концепція активного відповідального громадянства для демократії і громадянського суспільства. *HUMANITIES STUDIES: збірник наукових праць* / Гол. ред. В. Г. Воронкова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2022. Випуск 11 (88). С. 210–219; URL:<http://humstudies.com.ua/article/view/261926>

надані встановлені законом повноваження. Політичною сферою автономії є місцеві справи, тоді як національні відносини перебувають у віданні центрального уряду і входять у сферу автономії¹².

Місцеві справи зазвичай включають такі питання, як вибори місцевих рад та формування місцевого уряду, місцева безпека, освіта, місцеве планування та громадська охорона здоров'я. Органи місцевого самоврядування обираються прямим голосуванням місцевих виборців, що є важливою передумовою для реалізації місцевого самоврядування. Місцева безпека – це поліцейська влада, яка здійснюється органами місцевого самоврядування в багатьох країнах і безпосередньо пов'язана з формуванням місцевого самоврядування. У західних країнах місцеві органи влади називають «нічними сторожами», а їх основними функціями є місцева безпека. Місцеві органи влади зазвичай керують питаннями освіти, з розвитком та прогресом суспільства здобуття освіти є правом та обов'язком громадян. Місцеве планування, включаючи фінансові бюджети, муніципальне будівництво, охорону земель та використання ресурсів тощо, повинно здійснюватися органами місцевого самоврядування. Охорона здоров'я є важливою сферою відповідальності місцевого самоврядування. Відповідальність уряду перед суспільством полягає у наданні громадських послуг, таких як ремонт мостів, водопостачання, електропостачання, соціальна допомога, соціальне забезпечення тощо у межах місцевої юрисдикції. Європейська хартія місцевого самоврядування є основним міжнародним політико-правовим документом для країн – членів Ради Європи, яка містить стандартні вимоги щодо організації управління на місцях та засадах місцевого самоврядування, які є обов'язками для держав – членів Ради Європи¹³.

Що може пояснити суть автономної політики, то це її фактична дія, а не її статичні норми. У країнах, де реалізована місцева автономія, центральний уряд часто дозволяє місцевим органам влади формувати місцеві правила та окремі правила, що не суперечать центральним законам, та реалізовувати їх на власний розсуд, виходячи із забезпечення уніфікованих законів¹⁴. В

12 Воронкова В.Г., Олексенко Р.І. Формування концепції соціального розвитку як динамічної системи у контексті публічного управління та адміністрування. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ(Серія «Державне управління»), 2020. Вип. 2 (13). С. 255–272

13 Олексенко Р.І., Воронкова В.Г. Формування моделі класифікації соціальних процесів у публічному управлінні та адмініструванні: понятійно-категорійний апарат. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Maristr», 2020. Вип. 3 (70). С. 82–90.

14 Artificial intelligence: an era of new threats or opportunities? monograph. Edited by Irina Tatomyr, Liubov Kvasnii. Praha: Oktan print, 2023, 260 p. Розділ 18. Cherep A.V., Voronkova V.H. Bekhter L.A., Cherep O.H., Lyshchenko E.G. Minimization of information security risks amid the challenges of digital society. P. 190-201; URL:<https://doi.org/10.46489/aiaccont-23-23>.

автономних районах спеціальних адміністративних районів місцеві органи влади мають право формувати закони. Вони можуть не тільки зберігати та формувати закони, несумісні з правовою системою центрального уряду, але також мати незалежну судову систему та право виносити остаточні рішення. Навіть якщо багато країн проводять автономну політику, більшість фінансів місцевих органів влади надходить з різних форм асигнувань центрального уряду. Різні ситуації визначають різні моделі взаємин між місцевим самоврядуванням та центральною владою¹⁵.

Автономна політика являє собою самоврядування і має певні повноваження місцевих органів влади першого рівня з управління суспільством. З погляду суверенної юрисдикції правляча влада центрального уряду може керувати будь-яким місцевим урядом. Однак, щоб гарантувати, що місцеві органи влади мають автономні повноваження, країна часто чітко поділяє відносини влади між місцевими органами влади та центральним урядом, центральний уряд має юрисдикцію над місцевими органами влади, а місцеві органи влади мають певні автономні повноваження. За логікою, влада центрального уряду має бути всеосяжною, і не існує такого поняття, як «розділена», «нерозділена». Так званий поділ повноважень між місцевими органами влади та центральним урядом в основному відноситься до того, як місцеві органи влади «розподіляють» якісь повноваження від центрального уряду¹⁶. Визначення автономії повноважень місцевого самоврядування не означає, що місцеве самоврядування повністю вільне від контролю центральної влади¹⁷. Фактично будь-яка форма та ступінь місцевої автономії встановлюється та нормально функціонує під контролем центрального уряду. Контроль центрального уряду над місцевим самоврядуванням є основою цілісності та єдності країни. Центральний уряд контролює місцеві органи влади за допомогою єдиного законодавства та регулює повноваження місцевого самоврядування в рамках конституції та законів; контролює місцеві органи влади за допомогою адміністративних заходів, таких як накази, кадрові призначення та звільнення, а також регулює поведінку

15 Фурсін Олександр. Місце та роль комунікації у публічному управлінні. Цифрова трансформація соціо-економічних, управлінських та освітнянських систем сучасного суспільства. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 23-24 листопада 2022 року / Ред.-упорядник: д.філософ.н., проф., В. Г. Воронкова. Запоріжжя : Олді+, 2022. С. 256–262.

16 Олексенко Р. І., Воронкова В. Г. Інституціональне забезпечення системи публічної влади в історичному і системному контексті розвитку публічного управління та адміністрування. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ (Серія «Державне управління»), 2020. Вип. 2 (13). С. 89–104.

17 Воронкова, Валентина, Нікітенко, Віталіна, & Васильчук Геннадій. Філософія цифрового розвитку креативного міста. Humanities studies: збірник наукових праць / гол. ред. В.Г.Воронкова. Запоріжжя : видавничий дім «Гельветика», 2022. Випуск 12 (89). С. 16–26; URL:<http://humstudies.com.ua/article/view/266458/262483>

місцевого самоврядування; контролює місцеві органи влади за допомогою фінансових асигнувань та забезпечує певні фонди управління місцевими справами. За допомогою фінансового контролю центральний уряд може суттєво впливати на управління місцевим самоврядуванням¹⁸.

Автономна політика може запобігти централізації. Центральний уряд здебільшого розглядає національне управління та послідовність політики; може навіть розглядати неузгодженість місцевих інтересів, так як місцеve самоврядування становить одну із засад будь-якого демократичного ладу. Високий рівень централізації неспроможний забезпечити високу ефективність місцевого самоврядування, ефективність адміністративного управління якого неминуче буде низькою. Автономна політика захищає владу місцевих органів влади, а також захищає нецентралізований статус центрального уряду. Автономна політика ефективно запобігає централізації влади і дозволяє урядам усіх рівнів нести певну відповідальність за свої сфери управління. Автономна політика адаптується до потреб сучасного складного державного управління, вона адаптована до місцевих умов і відповідає економічності та ефективності. Управління місцевими справами органами місцевого самоврядування є справою близькою народу, тісно пов'язаною з його інтересами, викликає особливу турботу народу. Автономна політика заохочує місцеві ініціативи, місцеві органи влади мають достатню автономну владу для управління місцевими справами, а люди беруть участь в управлінні місцевими органами влади, спонукаючи місцеві органи влади старанно працювати для національного розвитку¹⁹.

За допомогою автономної політики люди можуть брати активну участь у житті, пов'язаному з ними, покращувати свою якість та ентузіазм, а також забезпечувати безперебійне життя країни. Люди мають умови для участі у місцевих справах. Громадяни повинні мати необхідну культурну грамотність і базові поняття, такі як рівність, автономія і законслухняність, здійснювати політику місцевої автономії та ефективно навчати та навчати людей²⁰.

Автономна політика забезпечує різну підтримку та послуги економіці. Країна може керувати різними ситуаціями у різних регіонах через місцеве

18 Нікітенко Віталіна, Метеленко Наталя, & Шапунов Олександр. Концепція цифрової трансформації як чинник підтримки сталого екологічного, соціального та економічного розвитку. *Humanities studies: Collection of Scientific Papers* / Ed.V. Voronkova. Zaporozhzhia: Publishing house «Helvetica», 2022. 12 (89). P. 142–152. URL:<http://humstudies.com.ua/article/view/266503/262516>

19 Воронкова В.Г., Олексенко Р.І. Філософія державного управління: теоретичні і практичні засади *Humanities studies* : зб. наук. пр. Запоріжжя: Запорізь. нац. ун-т. 2020. Випуск 5 (82).

20 Фурсін О.О. Менеджмент підприємницької діяльності в умовах цифровізації суспільства. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Перспективи сталого розвитку в умовах глобалізації в економічному, управлінському та інженерному аспектах» / за ред. Макаренка А. П., Меліхової Т. О. Запорізький національний університет. Запоріжжя: ЗНУ, 2022. С. 109–111.

самоврядування, щоб вся країна могла розвиватися всебічно. Оскільки місцеві органи влади створені на низовому рівні, вони мають прямий контакт з людьми і розуміють місцеві умови. При автономному уряді місцеві органи влади ділять фінансову владу з центральним урядом, що може підвищити фінансову відповідальність місцевих органів влади, раціонально використовувати фінансові доходи і сприяти економічному розвитку. Автономна політика може надати місцевим органам влади простір для управління і створити умови для місцевого економічного розвитку. Місцеві органи влади, які мають достатню автономність, можуть ретельно планувати і активно створювати необхідні основи та умови з урахуванням місцевих особливостей, тим самим безпосередньо сприяючи економічному розвитку²¹.

Державні витрати контролюються, а економічне зростання побічно стимулюється. З іншого боку, якщо люди безпосередньо передають певну суму податкових надходжень до місцевого уряду, вони можуть безпосередньо контролювати використання податкових надходжень. витрати на досягнення більш ефективних результатів.

На думку Денніса А. Рондінеллі (Університет Віконсіна) та Ешрафа Уедраго (Університет Лавал), існує чотири основні типи децентралізації: 1) адміністративна децентралізація (децентралізація); 2) функціональна децентралізація (делегування); 3) політична децентралізація (право власності); 4) структурна децентралізація (приватна власність), кожна з яких має свої форми, закони, умови функціонування з народом місцевої території. Рух за децентралізацію» спрямований на надання кожному місцевому адміністративному регіону власних повноважень, відмінних від тих, які належать державі, щоб люди могли обирати свої органи влади та забезпечувати рівність суспільних прав на всій території²².

Децентралізація влади наближає повноваження щодо прийняття рішень до народу, що сприяє демократії спільноти. Децентралізація (деконцентрація) – інша назва, метою якої є підвищення ефективності національних операцій за рахунок передачі функцій центральної адміністративної ланки органам місцевого самоврядування, тобто губернаторам провінцій,

21 Ажажа М.А., Фурсін О.О., Венгер О.М.Зарубіжний досвід регіонального економічного розвитку: інновації, екосистема, місцеве самоврядування Humanities studies: Collection of Scientific Papers / Ed. V.Voronkova. Zaporozhzhia : Publishing house «Helvetica», 2022. 11 (88). P. 169–182; URL:<http://humstudies.com.ua/article/view/261934/258350>

22 Ажажа Марина. Концепція антикризового регіонального менеджменту як чинник забезпечення сталого розвитку. Managerial, social and technological innovations – the basis of the public good = Vadybinės, socialinės ir technologinės inovacijos – visuomenės gerovės pagrindas : tarptautinės mokslinės – praktinės konferencijos tezų rinkinys. Marijampolės kolegija, Marijampolė, 2023, C. 9–10

керівникам провінційних комунальних підприємств або їх підлеглим. Однією з переваг децентралізації є те, що вона наближає формування державної політики до потреб людей. Але водночас з'являється і можливість нової міжрегіональної нерівності через потенційну нерівність у ресурсах та прийняття рішень між регіонами²³.

У даному контексті велике значення для територіального управління та місцевого самоврядування має поняття «територія». Територія, як важливе поняття в стародавній і сучасній політиці та праві, базувалося на географічному понятті території. Юридично первісне поняття території було просто поняттям власності в сенсі приватного права, тобто територія належить і контролюється монархом або королем. Однак, оскільки концепція суверенітету еволюціонувала від монархічного суверенітету до національного суверенітету, концепція власності перетворилася на концепцію власності в публічному праві, її атрибути національної влади стають все більш очевидними, було виділено три типи національної території. Дана доктрина включає теорії: теорія об'єкта суверенітету, теорія складових елементів держави і теорія сфери управління. Поява доктрин проти суверенітету перенесла національну територію в іншу когнітивну сферу, коли деякі дослідники публічного права відкинули концепцію суверенітету. Позитивний або суттєвий погляд на територію, яка підтримується даною концепцією, став причиною негативного або формалістичного тлумачення території. Дані концепції розглядають територію як географічне обмеження правлячої влади, або як територіальне обмеження національної правлячої влади. Відносини розриваються, а територія тлумачиться як чистий простір правової дії, таким чином встановлюючи два паралельні поля у сучасному публічному праві²⁴.

Термін «територія», як правило, стосується просторового діапазону, який займає окрема особа, група чи країна. Його первісне значення відноситься до поняття земля, що перебуває під юрисдикцією певного суб'єкта, являє собою географічний масив з демаркованими межами. Крім свого початкового значення, воно використовується в ширшому або переносному

23 Воронкова В.Г. Системний підхід до інституціонального розвитку публічної служби. Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 25 вересня 2020 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 17–21. URL: http://dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/zbirnik_dums_25_09_2020.pdf

24 Ажажа М. А., Михайлов Д. Організаційно-правовий механізм розвитку місцевого самоврядування. Формування сучасних концепцій менеджменту організацій та адміністрування в умовах цифровізації : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 25-річчю створення кафедри менеджменту організацій та управління проектами 23–24 вересня 202 Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 221–230. URL: <https://dspace.znu.edu.ua/jspui/handle/12345/5277>

сенсі для позначення певного простору чи сфери. Коли територія пов'язана з країною, то територія має два спеціальні посилення²⁵. Одне стосується суверенної території країни і стверджує, що має абсолютний законний контроль над певною територією з чіткими межами.

Другий відноситься до країни за межами території певної країни. Певний регіон, який, хоча і не бере повної участі в політичному житті країни, фактично керується країною, наприклад колоніальна територія, які часто називають «заморською територією». З давніх часів і до сьогодні територія була і є об'єктом політичного та соціального занепокоєння в різних країнах. На Заході люди приділяли увагу територіальним питанням ще в давньогрецький період²⁶. Аристотель визначив місто-державу як основне обладнання міста-держави з точки зору розміру території країни або площі її землі, яка повинна бути достатньою для розміщення її жителів.

У Новий час Монтеस्क'є говорив про дух права, співвідношення права і території, право має бути пов'язане з природним станом країни. Руссо також обговорював зв'язок між територією та країною, вказуючи: ми можемо вимірювати політичний орган двома способами, а саме площею території та кількістю працівників; ці два показники є взаємовиключними. Між ними є те співвідношення, яке може зробити країну справді великою²⁷. Він вбачав вплив території на держави, проте не обговорював права власності на територію, тому їхня концепція території є більш географічною.

У географії термін територія має вузьке і широке значення. У вузькому розумінні територія відноситься до частини суші, виділеної на поверхні землі. Територіальне значення стародавніх держав переважно потрапляє до цієї категорії, тому часто називається «земля»²⁸.

25 Воронкова В.Г. Модель креативного міста як урбаністичний проект цифрового суспільства. Матеріали VII Всеукраїнської науково-теоретичної конференції «Актуальні проблеми сучасної філософії та науки: виклики сьогодення» 19 травня 2022р. Житомир: Житомирський державний університет імені Івана Франка, 2022. С. 92–94. URL:<http://eprints.zu.edu.ua/34171/>

26 Воронкова В.Г. Моделі соціального захисту та інституціонального забезпечення соціально-відповідальних урядів в умовах пост-пандемії COVID-19. Соціально-відповідальне суспільство: український та європейський контекст розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (10 грудня 2021р.) Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В. 2021. С. 291–294. URL:<http://feb.tsatu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/1639121330885591.pdf>

27 Фурсін О.О. Організація і зворотний зв'язок як умова ефективності комунікацій. Економіка та менеджмент у період цифрової трансформації бізнесу, суспільства і держави : матеріали Ювілейної Міжнародної науково-практичної конференції (28- 29 травня 2020 року, м. Запоріжжя). Запоріжжя : Наук. ред. Н.Г. Метеленко. ЗНУ Інженерний інститут, 2020. 474 с. URL:<https://web.znu.edu.ua/NIS//2020/sbornik.pdf>

28 Андрукайтене Регіна, Воронкова В.Г., Нікітенко В.О. Зарубіжний досвід становлення і розвитку соціально-відповідального суспільства. СОЦІАЛЬНО-ВІДПОВІДАЛЬНЕ СУСПІЛЬСТВО: український та європейський контекст розвитку: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (10 грудня 2021р.) Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В. 2021. С. 288–291. URL:<http://feb.tsatu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/1639121330885591.pdf>

Територія в широкому розумінні означає унікальну відмежовану частину земної поверхні, включаючи територіальну землю, територіальні води, повітряний простір і надра тощо. Оскільки земна поверхня має різні структури та форми, територія часто базується на відмінностях або формах поверхні. Тому територія описується як природно пов'язана територія, тобто територіальна земля, внутрішні води, територіальні. Слід зазначити, що поняття території в широкому значенні вживається в політичній географії та міжнародному праві з сучасності. У географії територія – це просторовий поділ землі на основі особливостей рельєфу. Існує дві концепції регіону та техногенного регіону, тобто існує два когнітивних способи районування природний і техногенний. Як природна зона територія є корінною. Арістотель вважав, що ідеальне місто-держава повинно відповідати його природі, і що люди та територія є найважливішими речами серед різноманітних умов. Кожна етнічна група перейняла свій спосіб життя та економічні методи протягом сотень або навіть тисяч років²⁹. Людська зона – це територія, яка розглядається як зона проживання певної групи людей. Кожна етнічна група перейняла свій спосіб життя та економічні методи протягом сотень або навіть тисяч років. У якийсь момент природні властивості починають зникати. Відповідна національна територія не обов'язково відповідала природній території. Навпаки, саме прагнення до економічної взаємодоповнюваності часто призводило до злиття різних місць у країні³⁰. Політична географія була зосереджена на політико-географічній одиниці країни та розглядає країни як основні політичні регіони або простори. На думку політгеографів, регіони є основною характеристикою, яка може стати регіональною організацією. У політичній географії реалістична географія розглядає країну як організм, географічний простір якого узгоджується з природними особливостями, прагне до гармонійних і послідовних зусиль території країни та природних зон. Усі стосунки між країнами базуються на спільній концепції території: територія є природною географічною основою існування країни. У праві поняття території країни все ще тісно

29 Воронкова В.Г., Андрюкайтене Регіна. Сучасне управління у контексті теорії складності та інновацій. IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» з дистанційною участю. Херсон: Херсонський державний аграрно-економічний університет. 25 березня 2020 р. Херсон: ДВНЗ «Херсонський державний аграрний університет», 2020. С.227–229. www.ksau.kherson.ua

30 Нікітенко В.О. Управління інноваційним потенціалом цифрового міста. Актуальні проблеми сучасної філософії та науки: виклики сьогодення: зб. наук. праць / редкол. М. А. Козловець, Л. В. Горохова, О. В. Чаплінська [та ін.]. Житомир: Видавничий центр ЖДУ імені Івана Франка, 2022. С. 94–97.

пов'язане з поняттям суверенітету країни, ядром поняття території є територіальні права країни³¹.

Таким чином, децентралізація є основою галузевих змін, які мають відбутися в країні. В Україні вирішувалися питання адміністративно-територіального устрою: по всій країні утворювалися територіальні громади, змінювалася кількість районів, збільшувалися ресурси та повноваження громад. Повномасштабне вторгнення та внутрішньо переміщені особи змінили демографію. Новий підхід передбачає подальше моделювання надання послуг у сферах охорони здоров'я, освіти та адміністративних послуг. Сьогодні виникають чотири напрямки роботи: 1) розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням; 2) загальне функціонування державної служби; 3) вибіркова корекція адміністративного поділу; 4) вирішення ситуації з ВПО (питання нормальної чинної статистики та виборчого законодавства)³².

Необхідно запровадити законодавство про адміністративно-територіальний поділ, упорядкувати внутрішню структуру місцевого самоврядування та вирішити питання місцевих державних адміністрацій. Вплив органу місцевого самоврядування на наповнення бюджету місцевими податками в Україні є незначним, оскільки не закріплений нормальним законодавчим актом. Необхідно внести зміни до адміністративного закону, щоб усунути зловживання. Децентралізація сама по собі є основою тих галузевих змін, які мають відбуватися в країні. Україна в період децентралізації проходила через питання адміністративно-територіального поділу, тобто повсюдно створювалися територіальні громади, змінювалася кількість районів, зміцнювалися ресурси та повноваження громад³³. Це повинно стати основою для галузевих змін і вдосконалень, які відбуваються в кожній галузі, просто надати повноваження та гроші недостатньо.

Необхідно осмислити та змодельовати, як надалі надаватимуться послуги у сферах охорони здоров'я, освіти, державних послуг. Сказати

31 Фурсін О.О. Оптимізація організації як єдиного цілого: комунікативні аспекти. Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ: збірник тез доповідей IV Всеукраїнської науково-практичної конференції, 25 березня 2020 р. Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2020. С. 335-337.

32 Фурсін О. О. Комунікаційний менеджмент як система соціальної взаємодії та «буття людини в комунікації». Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Інноваційний розвиток сучасної економіки: нові підходи та актуальні дослідження». Запоріжжя: ЗНУ, 2021. С. 70-73.

33 Нікітенко В.О., Кивлюк О.П. Системне та дата-аналітичне мислення як стратегічні ресурси сучасних організацій. Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародної участі 26-27 травня 2022 року / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ : Ореол-Сервіс, 2022. С. 77-80. URL: <https://kuei.fmon.npu.edu.ua/nauka/naukovi-zbirnyky>

зараз, що певний регіон, який прийняв сотні тисяч ВПО, має достатню соціальну інфраструктуру та задовільні послуги, було б проти реальності. Таким чином, децентралізація, яка успішно пройшла адміністративно-територіальну реформу та, певною мірою, галузеві зміни (які, безперечно, потребують покращення – зокрема, сфери соціального забезпечення та підтримки, де існують величезні прогалини), потребує вибіркового перегляду з належним урахуванням воєнний стан.

Перший напрямок і, мабуть, наймасштабніший – про те, що Україні потрібно нарешті на законодавчому рівні розмежувати повноваження державитамісцевогосамоврядування. Найелементарніше – церозмежування повноважень на рівні закону, що призведе до коректив у фінансній сфері та Бюджетному кодексі. Насправді Україна повинна була це зробити 10, 15, 20, навіть 30 років тому³⁴. Другий аспект, який зараз стає актуальним в Україні, – це нормальна державна служба, яка має працювати всюди. Тобто законодавство про державну службу є, але все більш актуальним є законодавство про службу в органах місцевого самоврядування, про її професіоналізацію. Вже зареєстрований відповідний законопроект, і слід рухатися в цьому напрямку³⁵.

Третій аспект – про необхідність вибіркової корекції адміністративного поділу. Без зміни конфігурації громад і районів, можливо, не вдасться вирішити виклики, які виникли, – проблема анклавів через активні бойові дії.

Четвертий – про ВПО: чи справді їх вважати внутрішньо переміщеними особами. Йдеться про справжню ефективну статистику, про виборче законодавство, яке стосується місцевих виборів, щоб ці громадяни отримали своє право і повністю інтегрувалися в суспільно-політичне життя на новій землі, яка їх прийняла і дала їм дах над головою. Це аспекти, які стануть проблемами в найближчі роки.

Проміжний етап – це закріплення адміністративно-територіального поділу та галузевих змін, які вже відбулися, але, на жаль, були заморожені через російсько-українську війну. Децентралізація дійсно почала працювати зсередини суспільства. Потрібно розробити чотири напрямки:

34 Voronkova, Valentyna, Oleksenko, Roman & Fursin, Alexander. Formation of the concept of the socially responsible state as a factor of increasing the public governance and administration efficiency. Humanities studies: Collection of Scientific Papers. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University, 2021. 7 (84), P. 113–122. URL: <http://humstudies.com.ua/article/view/220903/233017>

35 Ажажа М. А., Черненко С. Теоретичні засади сервісно-орієнтованої державної політики. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Перспективи сталого розвитку в умовах глобалізації в економічному, управлінському та інженерному аспектах» / за ред. Макаренка А. П., Меліхової Т. О. Запорізький національний університет. Zaporizhzhia: ЗНУ, 2022. С. 143–144.

- 1) запровадити законодавство про адміністративно-територіальний поділ;
- 2) поділ влади;
- 3) внутрішня структура місцевого самоврядування; 4) місцеві державні адміністрації³⁶.

Після цього буде розвиватися галузеве законодавство (без цього воно не працюватиме). Зміни впишуться в середовище, створене через адміністративно-територіальний поділ і систему управління. Цілком природно, що окремого розділу про децентралізацію немає. Голова Європейської комісії Урсула фон дер Ляєн сказала на конференції в Лугано, що Україна має дві історії успіху трансформації: 1) децентралізацію; 2) цифровізацію. Оскільки обидва є міжсекторальними явищами, наразі немає потреби їх розділяти. Правильно сказав Віталій Безгін, що це вплине на євроінтеграцію, бо чинне законодавство про столицю явно суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування та європейським принципам і підходам. Насправді виконавча влада в Києві не є незалежною і самоврядною. Голова КМДА висувається, а не обирається міським головою; це особа, яка призначається на посаду та звільняється з посади³⁷.

Модель, запропонована європейцями, є адекватною: розділити питання виконавчого комітету як незалежного виконавчого органу Києва, який безпосередньо очолює обраний міський голова і бере на себе відповідальність за управління містом, і питання державного контролю, які мають віднести до повноважень місцевих державних адміністрацій, тобто обласних і районних державних адміністрацій в масштабах країни.

Потрібно надати районним радам максимум повноважень, тому що в цьому випадку це буде антикорупційний фактор: чим більше ми дамо, тим менше вони будуть красти. Що стосується районних державних адміністрацій, то вони, як і обласні державні адміністрації, після внесення змін до Конституції мають бути перетворені на префектури, які координуватимуть діяльність органів місцевого самоврядування, а та-

36 Воронкова В.Г. Технології інформаційного менеджменту в державному управлінні. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Харків : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 2 (15). 509 с. (Серія «Державне управління»). С. 70–79. URL:<http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/141-virusk-2-15-2021>

37 Воронкова В.Г., Нікітенко В.О. Складність: нова наука VUCA на кордоні впорядкованості і хаосу. Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 18-19 березня 2021 року / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ : Oreol-servis, 2021. С. 12–15

кож контролюватимуть на рівні місцевого самоврядування дотримання законів і Конституції щодо делегованих повноважень. Після того, як прокуратура звільнилася від функції загального нагляду, місцеве самоврядування вже ніхто не контролює, а наше громадянське суспільство ще в стадії розвитку³⁸.

Тому зміни можливі лише через закон про місцеві державні адміністрації. Політика державних адміністрацій повинна бути визначена законом – більше того, окремо для районних і обласних адміністрацій³⁹. Одним із завдань закону є розмежування повноважень між обласною та районною державними адміністраціями: обласний рівень не може бути скринькою для переказів на районний рівень. Чинне законодавство про столицю явно суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування та європейським принципам і підходам. Насправді виконавча влада в Києві не є незалежною і самоврядною⁴⁰.

Таким чином, як свідчить аналіз, територіальне і місцеве самоврядування має багато проблем, які слід вирішити після закінчення російсько-української війни і здійснити реформування як на рівні центральної, так і місцевої влади. Попереду реформування органів місцевого самоврядування, наділених реальною владою. Активізація євроінтеграційних процесів призведе до ситуації, коли потрібно буде приймати нормальне, європейське законодавство у територіальному управлінні та місцевому самоврядуванню⁴¹.

DOI: 10.51587/9798-9866-95976-2023-014-308-323

38 Олексенко Р., Нікітенко В. Логіка як наука про прийняття управлінських рішень в інформаційному суспільстві: соціально-філософський аналіз. Humanities studies: Collection of Scientific Papers. Zaporizhzhia: Zaporizhzhia National University, 2021. № 8(85). С. 40–47. URL: <http://humstudies.com.ua/article/view/243384/241263>

39 Воронкова Валентина. Корпоративна соціальна відповідальність як основа сталого менеджменту. Managerial, social and technological innovations – the basis of the public good = Vadybinės, socialinės ir technologinės inovacijos – visuomenės gerovės pagrindas : tarptautinės mokslinės – praktinės konferencijos tezių rinkinys. Marijampolės kolegija, Marijampolė, 2023. c. 84–85. Managerial, social and technological innovations – the basis of the public good = Vadybinės, socialinės ir technologinės inovacijos – visuomenės gerovės pagrindas : tarptautinės mokslinės – praktinės konferencijos tezių rinkinys. Marijampolės kolegija, Marijampolė, 2023. С. 84–85.

40 Фурсін О. О. Категоріальний аналіз системного підходу до публічного управління та адміністрування. Системний аналіз в управлінні: міжгалузеві дослідження: матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції 18-19 березня 2021 року / Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова. Київ: Київ : Ореол-сервіс, 2021. 2021. С. 50–52.

41 Алла Череп, Валентина Воронкова, Регіна Андрюкайтене, Максим Денисенко. Соціально-економічна безпека у контексті міжнародного економічного клімату задля забезпечення конкурентоспроможності економіки. Acta A cademia Beregasiensis. Economics. Вип. 3(2023). Volum 3(2023). С. 172–179. URL: <https://aab-economics.kmf.uz.ua/aabe/article/view/87/84>