

новітніх кількісних обмежень імпортованої продукції – це повинні бути короткострокові, екстрені заходи. При цьому, краще використовувати такі заходи торговельної політики, які сприяють збільшенню експорту української продукції.

Отже, розглянуті чинники, які зупиняють українсько-польські торговельно-економічні відносини, демонструють наявність шляхів їх усунення за рахунок, здебільшого, стимулювання українського експорту в Польщу.

Закономірно, що для ефективного торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею необхідно не лише проводити експортно-імпортні операцій, а й сприяти розвитку процесу взаємного інвестування, як важливого способу міжнародного економічного співробітництва.

#### Література:

1. *Гребельник О. П.* Основи зовнішньоекономічної діяльності : навч. посіб. / О. П. Гребельник. – К. : Центр навч. літ-ри. – 2008. – 384 с.

2. *Кучик О. С.* Розвиток українсько-польського стратегічного партнерства [Електронний ресурс] / О. С. Кучик. – Режим доступу : [http://libfree.com/138976006\\_politologiyarozvitok\\_ukrayinskopolskogo\\_strategichnogo\\_partnerstva.html](http://libfree.com/138976006_politologiyarozvitok_ukrayinskopolskogo_strategichnogo_partnerstva.html).

3. Три роки членства у СОТ: тенденції зовнішньої торгівлі України у посткризовий період. – К. : НІСД, 2011. – 72 с.

4. Українсько-польський інтернет-журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukraine-poland.com>.

5. *Циганкова Т. М.* Міжнародна торгівля : навч. посіб. / [Т. М. Циганкова, Л. П. Петрашко, Т. В. Кальченко]. – К. : КНЕУ, 2001. – 488 с.

6. *Яцків М. М.* Проблеми та перспективи українсько-польських відносин [Електронний ресурс] / М. М. Яцків. – Режим доступу : <http://istfak.org.ua/tendantsii-rozvytku-suchasnoi-systemy>.

*Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.*

УДК 351

*А. О. ПАРАМОНОВ*

### **ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*Розглянуто питання, пов'язані з визначенням оцінки ефективності територіальної організації влади. Проаналізовано моделі та зарубіжний досвід оптимальної організації роботи органів місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, моделі, ефективність, послуги, класифікація, зарубіжний досвід.

*The problems associated with determining the evaluation of territorial organization of power. The analysis model and international experience optimum organization of local governments.*

**Key words:** local government, model, performance, service, classification, foreign experience.

Розбудова України як незалежної, суверенної, демократичної, правової та соціальної держави неможлива без формування та організації ефективного механізму державного управління. Адже тільки своя власна система органів влади забезпечує реальний суверенітет нації на території. Одним з найголовніших елементів цієї системи є територіальна організація влади. Саме вона забезпечує здійснення управлінського впливу держави на всій території країни.

Таким чином, у сучасних умовах з надзвичайною актуальністю постає проблема оптимальної організації територіальної організації влади в Україні. Тракткування державного управління як послуги населенню розширює його методологічну базу та дозволяє застосовувати для вирішення багатьох проблем деякі методи, розроблені та розповсюджені у сфері послуг. Однією з таких методологій є стратегічне планування – технологія, що стала наслідком поширення методів, сформованих і розроблених у бізнесі та комерції, на сферу публічного врядування.

На сьогодні існує значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам розвитку місцевого самоврядування, аналізу світових моделей місцевого самоврядування. Управлінські проблеми “міста”, система організації влади в місті є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях: В. Авер’янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Дорофійенка, В. Куйбіди, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці-теоретики не мають єдиної думки щодо класифікації моделей територіальної організації влади. Різні автори пропонують різні варіанти цієї класифікації від двох до чотирьох, не існує єдності навіть щодо назви цих моделей. У максимально широкому варіанті класифікації мають місце такі моделі територіальної організації влади:

- англо-саксонська (англо-американська);
- континентально-європейська (французька, європейська, романо-германська);
- іберійська (латино-американська);
- радянська.

Метою статті є аналіз і розгляд зарубіжного досвіду побудови ефективних моделей територіальної організації влади.

Детальний розгляд дозволяє стверджувати, що латино-американська модель насправді є варіацією континентально-європейської моделі, а радянська влада є втіленням принципів англо-саксонської моделі.

Ця система склалася історично: свого часу монарх поступово віддавав владу у двох напрямках: у центрі – представницькому органу (парламенту, яким формувався уряд) та на місцях – органам самоврядування. Унаслідок цього утворилися дві формально незалежні одна від одної системи: центральні органи державної влади та місцеве самоврядування. Потім цю модель територіальної організації влади запровадили й демократичні країни, переважно федеративні. Зараз ця модель має місце переважно в англо-саксонських країнах – Сполученому Королівстві, Сполучених Штатах, Канаді, Австралії та ін. З певними особливостями ця модель реалізована в Російській Федерації.

Зовсім інша концепція континентально-європейської (французької) моделі територіальної організації влади. Вона базується на поєднанні безпосереднього державного управління на місцях та місцевого самоврядування. У країнах, що мають таку модель територіальної організації влади, на місцях присутні представники центральних органів державної влади загальної компетенції (у Франції – префектури, в Україні – місцеві державні адміністрації).

В Україні питання впровадження критеріїв оцінки та їх використання на кожному етапі розробки та прийняття управлінських рішень знаходиться ще на стадії розробки.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються. Хоча в Україні вже є розуміння щодо необхідності розробки та використання зазначених критеріїв як необхідної складової підвищення якості послуг і діяльності влади в цілому.

У США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їхньої відповідності, як інтересам муніципалітетів, так і громадськості.

При оцінці ефективності діяльності органів місцевої (і не тільки) влади використовуються такі поняття, як ефективність і продуктивність.

Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Критерії продуктивності, звичайно, виражаються як частина затрат – поточні затрати, наприклад, у тоннах, при переробці сміття.

Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Два такі оціночні критерії, як ефективність і продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. Із вказаними двома критеріями в багатьох країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому.

*Порівняння результатів роботи різних органів влади.* Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добиватися кращих результатів, а інші – ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади.

*Заплановане порівняно з реальним.* Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності.

*Часові тенденції.* Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але в результаті невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

На сьогодні досить гострою є проблема територіального устрою України. Оскільки диспропорції, що виникли в період існування колишнього Радянського Союзу, після отримання Україною незалежності тільки загострюються. Допоки ще не створено ефективного механізму розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, а тому вітчизняна економіка функціонує нерационально.

Європейські країни накопичили значний досвід щодо територіальної організації. З огляду на це необхідно його ретельно вивчити і знайти можливі шляхи застосування у вітчизняних умовах. Україна докладє значних зусиль в напрямку вступу до Європейського Союзу (ЄС). З огляду на це процес наближення національного законодавства з питань регіональної політики до стандартів Європейського Союзу (ЄС) передбачає певні заходи, серед яких – перехід до європейської територіальної структури, що передбачає проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Ефективність роботи системи органів виконавчої влади на місцевому рівні значною мірою детермінується досконалістю горизонтальних відносин у сфері управління між органами різних організаційно-правових статусів. У відносинах місцевих державних адміністрацій і територіальних підрозділів державних органів виконавчої влади мають місце координаційні, субординаційні зв'язки. Особливого значення для вдосконалення системи державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, що пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження ефективного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого і вищого рівнів.

Узагальнюючи та систематизуючи результати досліджень сутності поняття “місцеве управління”, Л. Михайлишин виокремила такі альтернативні підходи, зокрема функцію, яку здійснюють органи: місцевого самоврядування; державної виконавчої влади; місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні. Розглядаючи публічну владу на місцевому рівні як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, трактує його як

складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, місцеве управління можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства [5].

Дослідниця проаналізувала конституційні засади місцевого управління в країнах з англо-саксонською (США, Великобританія), континентальною (Франція, Італія, Польща) та змішаною (ФРН, Японія) моделями організації місцевого управління, адміністративно-територіальний устрій цих країн, організацію системи місцевого управління, її фінансове забезпечення та контроль за діяльністю місцевих владних інституцій. Здійснила також аналіз конституційних засад організації системи місцевого управління, у результаті чого було встановлено, що в конституціях зарубіжних країн цим питанням здебільшого присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом, де визначено загальні принципи її організації, зокрема: прямо проголошується автономія, незалежність органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої інтереси в судовому порядку. Поширеним є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю [Там же].

Тобто держава може втручатись у діяльність органів місцевого самоврядування за умови, що таке втручання необхідне для захисту законності та у спосіб, визначений законом. Також було з'ясовано, що адміністративно-територіальний устрій вказаних країн є, зазвичай, трирівневим (США, ФРН, Італія, Польща). Великобританія та Японія мають два рівні адміністративно-територіальних одиниць, а Франція – п'ять рівнів, але лише на трьох із них створюються органи місцевого управління.

Окрім того, зважаючи на історичні, соціальні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, варто зазначити основні тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління; державна політика щодо об'єднання територіальних громад [Там же].

Існують і принципово інші класифікації моделей здійснення публічної влади на місцях. Так, Р. Драго виділяє чотири типи місцевого управління – федералізм, самоврядування, децентралізацію та централізацію. Підставою для класифікації в цьому разі є міра автономії місцевих колективів і визнання так званих “місцевих свобод” [2].

Типологія моделей здійснення управління і самоврядування в місті поєднує та уточнює ці класифікації, принаймні щодо міської організації влади. Таким чином, світовий досвід демонструє наявність трьох типів моделей здійснення управління і

самоврядування в місті – централізованої, децентралізованої та змішаної (дуалістичної). Централізована модель міського управління в чистому вигляді застосовується у французьких містах (Париж, Ліон і Марсель), які водночас мають статус департаменту й одиниці місцевого самоврядування – комуни [3].

Зокрема Паризькою комуною управляє муніципальна рада (Рада Парижу). Територію міста поділено на 20 округів, що мають власні виборні ради, повноваження яких обмежені. У тому випадку, коли рада збирається як орган комуни, на неї поширюються норми, що застосовуються до муніципальних рад, а коли вона діє як орган департаменту, її діяльність регламентується положеннями, що застосовуються до генеральних рад департаментів.

Типовим прикладом децентралізованої моделі міського управління є система міської влади міста Лондона [1]. Це класична англосаксонська модель місцевого самоврядування, для якої характерною є відсутність на місцях повноважних представників державної влади, здійснення муніципальними органами лише тих повноважень, які прямо передбачені законом, і широке використання громадських основ у діяльності місцевих структур.

Керівництво містом здійснюється єдиним органом – Радою Великого Лондона, яка координує діяльність у сфері стратегічного планування, землекористування, житлової та транспортної політики в масштабах всієї агломерації. У Лондоні органи місцевого самоврядування не мають конституційного статусу; центр не здійснює всеосяжних контрольних функцій, його власні служби на місцях на постійній основі не переплетені з органами місцевого самоврядування, це два різних рівня; децентралізація управління в Лондоні, наділення значною самостійністю та широким колом повноважень в управлінні місцевими справами районів поєднується з розвитком багатоманітних горизонтальних зв'язків та об'єднань районів.

Також світовій практиці відомі численні змішані моделі. Наведемо як приклади адміністративно-владну організацію Берліна і Москви.

Берлін є водночас однією з федеральних земель Німеччини і містом. Конституція міста виключає створення окремих (державних і муніципальних) структур [4]. Органи влади міста – Збори народних представників, Уряд, Правлячий бургомістр і Адміністрація Берліна – виконують водночас як державні функції земель Германії, так і муніципальні повноваження – функції общин земель. Головна міська адміністрація складається з окремих управлінь і Сенату, який уповноважений вирішувати питання, що, виходячи зі своєї специфіки, потребують єдиного підходу (виключне ведення), і питання контролю за виконанням повноважень, що делеговані районам.

Москва після територіального поділу 1991 р. складається з 10 адміністративних округів з чисельністю мешканців близько мільйона осіб у кожному. За чисельністю жителів округи наближаються до великого міста, мегаполісу з його проблемою забезпечення ефективного управління соціально-економічними процесами. Але основною територіальною одиницею є райони, яких у Москві 125, а в кожному мешкає 50 – 80 тис. жителів.

Діяльність владних інститутів міста регламентується Статутом міста і законом Москви про територіальний поділ. На загальноміському рівні виконавчим органом міського самоврядування є міська адміністрація, яку очолює мер міста і віце-мер, які обираються через прямі вибори строком на чотири роки. Мер безпосередньо або через органи державної адміністрації вирішує питання соціально-економічного життя міста, здійснює управління міським господарством, виконує інші виконавчо-розпорядчі функції з питань своєї компетенції. Він має право скасувати своїм розпорядженням будь-який правовий акт міської адміністрації або адміністрації району.

Органами влади районів є районні Управи, що складаються з районних Зборів, члени яких – радники – обираються населенням, і адміністрації районів. Районні Управи мають статус територіального відділення міської адміністрації як виконавчого органу міського самоврядування. Голова Управи обирається радниками районних Зборів за поданням мера [6].

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їхніми методами і формами організації публічної влади як в центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок і швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади.

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, об'єктивно обумовлюють потребу подальших конституційних змін, які перетворять органи самоврядування на політично відповідальні владно спроможні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним вирішенням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу.

#### Література:

1. *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление / Д. Гарнер ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1984. – 376 с.
2. *Драго Р.* Административная наука / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 244 с.
3. Європейська хартія міст // Міське самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний]. – К. : Атіка, 2000. – С. 70–82.
4. *Зубарева О. В.* Досвід формування регіональної політики у ФРН / О. В. Зубарева // Зб. наук. праць. – Львів : Ін-т регіональних досліджень, 1998. – Ч. 1. – С. 194–200.
5. *Михайлишин Л. Р.* Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Л. Р. Михайлишин. – Л., 2008. – 20 с.
6. *Петров А. В.* Проблемы самоуправления в Москве / А. В. Петров // Самоуправление в Москве. Правительство – город – люди. – 1996. – № 14 (63). – С. 51–55.

*Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.*