

місторегулювання – одна із важливих функцій органів державної влади і місцевого самоврядування.

Основні труднощі нерегульованого зростання міст лежать у сферах теоретично–планувального і соціального розвитку.

Майбутній генплан ґрунтується на реальних оціночних процедурах. Вони повинні відображати диференційований підхід до землі, забудови, характеру містобудівної ситуації, зокрема, планувально–просторової, для об'єктів будівництва і при оцінюванні якості середовища.

Актуальним є впровадження менеджменту містобудівництва, під яким розуміють взаємопов'язану діяльність різних сфер планування, структур управління і фінансування у розвитку міста. Механізм регулювання містобудівної діяльності включає і стратегічне планування.

Таким чином, можливо визначити, що складність дослідження міста впливає з різноманітних уявлень про нього. Але при цьому є дещо загальне: в усьому різноманітті типів, форм, чисельності, природних умов різних міст, ми уявляємо його як єдине ціле на макрорівні; водночас на мікрорівні актуальним є дослідження таких форм міського мешкання, як квартали, центральна частина міста та ін.

Волик С. В., канд.наук з держ. упр., ст.викл.
*Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова, Україна*

МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ СУБСИДІАРНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Для українського трансформаційного суспільства сьогодні значно актуалізувалися завдання розбудови якісно нової системи місцевого самоврядування, запровадження реформи децентралізації влади з ефективним функціонуванням взаємодіючих між собою різних її гілок. Досягнення бажаного (ефективного) співвідношення між централізацією і децентралізацією влади стає можливим на основі реального упровадження в публічному управлінні принципу субсидіарності [1].

Принцип субсидіарності (англ. *Subsidiarity*) – це організаційний та правовий принцип, відповідно до якого певна людська спільнота (наприклад, окрема держава на центральному рівні) вживає певні управлінські заходи лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на регіональному або місцевому рівнях (винятком є сфери виключної компетенції цієї спільноти) [2]. Цей принцип поступово формується в розвинутих соціальних практиках європейських країн як політична й правова традиція розподілу повноважень між різними рівнями влади в державі – центральним, регіональним і місцевим. Правові основи органів місцевого самоврядування визначається окремим Законом кожної окремої держави чи її

Конституцією й передбачають упровадження в їхній діяльності принципу розподілу повноважень. Поняття «принцип субсидіарності» починає змістовно активно розвиватись в наукових дослідженнях починаючи з середини 1980-х рр., коли виникає *ідея та практика* передачі управлінських функцій на рівень, максимально наближений до громадян (йдеться про європейську політику регіоналізму та дієве місцеве самоврядування).

Так, у Преамбулі «Європейської Хартії місцевого самоврядування» (1985 р.) знаходимо визначення *мети* Ради Європи стосовно досягнення більшого єднання між її членами задля втілення в життя найкращих стандартів та ідеалів, а також задекларовано *основні принципи* щодо реалізації місцевого самоврядування, а саме:

- місцеве самоврядування становить одну із головних засад будь-якого демократичного ладу;

- право громадян на участь в управлінні державними справами є визнаним демократичним принципом і воно найбільш плідно може здійснюватись на місцевому рівні;

- ефективно і близьке до громадян управління можуть забезпечити органи місцевого самоврядування, що наділені реальними функціями;

- захист і посилення місцевого самоврядування, укорінення його широкої автономії є важливим внеском у розбудову Європи на засадах демократії і децентралізації влади;

- органи місцевого самоврядування повинні володіти ресурсами, достатніми для здійснення ними власних завдань та функцій.

Згідно ст. 3 пп. 1 і 2 Хартії: місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування здійснювати у межах закону та в інтересах місцевого населення регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції [5].

В цьому документі іще не вживається поняття «принцип субсидіарності», хоч і маються на увазі основні його ознаки. Відсутність законодавчого закріплення принципу субсидіарності, на думку окремих фахівців, значною мірою пояснюється складністю визначення його точного правового змісту, неможливістю його формулювання в однозначних смислах. Гнучкість даного принципу виявляється в тому, що будь-яка система публічного управління, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що органи місцевого самоврядування усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через їхню залежність від наявних людських та фінансових ресурсів. Для повноти дії цього принципу, держави мають відмовитись від «залишкового підходу», за яким органам влади на місцевому рівні передаються повноваження, що визнані вищими органами влади як найменш значущі. Принцип субсидіарності повинен стати невід'ємним політичним принципом, яким керуються законодавчі та виконавчі органи влади, особливо в процесі реформування держави. Він має застосовуватися в єдності з іншими принципами, такими як інтегральність

дій центральних і місцевих органів влади, ефективність та солідарність їхньої діяльності, реалізаційна єдність тощо [6].

Дію нормативно-правового та організаційного механізмів, що стосуються реалізації принципу субсидіарності в публічному управлінні, можна прослідкувати на прикладі Польщі. Конституювання державної влади, орієнтованої на децентралізацію управління, відбулося з ухваленням Конституції Республіки Польща 1997 року. Перш за все, статті 15 та 16 закріплюють децентралізацію публічної влади, яка забезпечується територіальним устроєм Республіки Польща [3].

Децентралізація та демократизація місцевого управління лягли в основу реформування територіального поділу Польщі кінця 90-х рр. XX ст. Ця реформа стосувалася повітів і воєводств та здійснювалася шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства.

З 1 січня 1999 р. в Польщі закріпилася триступенева структура територіального самоврядування [7]:

- I рівень – гмінне самоврядування;
- II рівень – повітове самоврядування;
- III рівень – воєводське самоврядування.

Територіальне самоврядування не має ієрархічної структури: гміна, повіт і воєводство є незалежними утвореннями й усі разом підпорядковуються нагляду винятково з боку держави в межах, що визначені законом.

Питання щодо напрямів реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхніх меж регламентується двома основними політико-правовими нормами: Конституцією (Розділ VII «Територіальне самоуправління»), де визначено основні вектори самоврядних повноважень, та Законом «Про самоуправління у гмінах» 1990 р. (зі змінами 1999, 2013, 2014, 2015 рр.). Так, в Основному Законі держави зазначено, що територіальне самоуправління виконує публічні задачі, за виключенням тих, що закріплено за іншим публічним органом влади Конституцією чи відповідним законом. Основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, тобто низова ланка управлінської структури [3].

Межами повноважень органів місцевого самоврядування Законом визначається наступне:

- ухвалення статуту муніципальної одиниці;
- визначення обсягу винагороди голови муніципалітету, напрямків його діяльності та форми звітності перед громадою;
- ухвалення місцевого бюджету, використання міжбюджетних трансферів;
- формування місцевої інфраструктури, її перспективне планування;
- формування господарчих програм;
- розпорядження муніципальною власністю;
- ухвалення рішень щодо податків та зборів на місцевому рівні;

– ухвалення рішень про співробітництво з іншими самоврядними територіальними одиницями;

– ухвалення резолюцій щодо місцевої символіки, назв вулиць тощо; надання почесного громадянства, почесних стипендій та інших форм заохочення [8].

Важливим питанням, яке визначає самодостатність органів місцевого самоврядування та рівень децентралізації політичної влади загалом, є формування джерел фінансування та бюджетонаповнюючої сфери регіонів. Саме на матеріальну самодостатність гмін зроблено акцент у системі реформ системи самоврядування Польщі. Конституція держави забезпечує одиницям територіального самоврядування участь у публічних прибутках відповідно до виконуваних ними задач (ст. 167).

Окрім того Основний Закон визначає, що прибутки самоврядних територій складають їхні власні прибутки, загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету. А ст. 168 Конституції надає органам місцевого самоврядування право встановлювати місцеві податки. Закон про територіальне самоврядування також наголошує на можливостях отримання прибутку, його використання, планування та примноження. Сьогодні бюджети місцевих громад у Польщі складають понад третину від загального бюджету країни [4].

Зокрема, у 2013 році центральний бюджет Польщі становив 300 млрд злотих (майже 89 млрд доларів США). А бюджети всіх органів місцевого самоврядування – понад 53 млрд доларів США, з яких 78 % мають гміни, 13 % – повіти і тільки 9 % – воєводства. При цьому вважається, що базові одиниці місцевого самоуправління не можуть бути надто малими за кількістю населення та величиною території, оскільки це позбавляє їх права ухвалювати важливі та серйозні рішення [там само].

Починаючи з 1997–1998 рр. повіти та воєводства отримали лише те майно, яке було потрібно для виконання покладених на них обов'язків (повноважень). Наприклад, середні школи перейшли до відання повітів, тому будівлі цих шкіл стали їхньою власністю. Гміни ж отримали у своє розпорядження приміщення, які змогли здавати в оренду магазинам, банкам тощо. Таким чином, отримавши свободу дій, місцева влада могла залучати бізнесменів, пропонуючи їм низькі ставки за оренду нерухомості [4].

Окрім того, однією із важливих прерогатив органів місцевого самоврядування Польщі, закріплених Конституцією та законами, є можливість комунікувати з центральною владою і відповідно впливати на неї в інтересах громади. Так, державні органи влади зобов'язані реагувати на рішення місцевих референдумів. Загалом гмінне управління, що формує і реалізує публічну політику від власного імені і без урядової адміністрації, є суттєвою складовою частиною державної регіональної політики.

Література:

1. Бабаєв В. М. Управління великим містом: теоретичні і прикладні аспекти: [монографія] / В. М. Бабаєв. – Харків : ХНАМГ, 2010. – 306 с.
2. Глосарій термінів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.dovidka.com.ua/s.html>. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.
3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.
4. Поравский А. В Польше бюджеты местных общин составляют треть бюджета страны / Анджей Поравский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/93>. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.
5. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : [навч. посіб.] / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Меньйо та ін. – Київ, 2000. – 136 с.
6. Скакун О. Ф. Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р. / О. Ф. Скакун // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Вип. 11. – 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.nulau.edu.ua/bitstream/123456789/2530/1/Skakun_69.pdf. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.
7. Стемпель Е. Реформа местного самоуправления в Польше : 25 лет спустя. Уроки для Украины / Ежи Стемпель [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe-25-let-spustya>. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.
8. USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nid.pl/pl/Dla_wlascieli_i_zarzadcow/dla-samorzadow/ustawa%20o%20samorz%C4%85dzie%20gminnym.pdf. – (21.04.2017 р.). – Назва з екрана.

Зінчина О. Б., канд. соціол. наук, доц.,
Ляницька В. О., студентка,
ф-т менеджменту,
*Харківський національний університет
міського господарства імені О. М. Бекетова*

ПОЛІТИЧНА ОПОЗИЦІЯ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

Одними з найважливіших чинників формування ефективної політики є публічність та конкурентність політичного середовища. Важливим механізмом забезпечення альтернативності, багатоваріантності у прийнятті рішень органами державної влади, відкритості, раціональності цього процесу є політична опозиція. Вже давно її існування визнається абсолютною більшістю дослідників органічним явищем та необхідною характеристикою демократичної політичної системи. Проте виникнення та ефективне функціонування політичної опозиції потребує особливих умов і можливе лише в рамках тих режимів, де гарантуються і забезпечуються права громадян на вираження і відстоювання своїх інтересів.