

М. Є. Черняк,
аспірант кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, м. Харків
ORCID ID: 0000-0002-5832-4310

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.107

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМ У СФЕРІ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

М. Cherniak,
postgraduate student of Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

FOREIGN EXPERIENCE IN IMPLEMENTING REFORMS IN THE SPHERE OF REGIONAL GOVERNANCE SYSTEM MODERNIZATION

Перебудова державного механізму створює відповідні виклики для країни та її регіонів, особливо це стосується модернізації публічного управління в контексті децентралізації та діяльності інститутів влади. У статті розглянуто закордонний досвід реалізації реформ системи регіонального та місцевого управління на прикладі Франції та Італії. Визначено, що спільними рисами цих процесів стало дотримання низки підходів і принципів: забезпечення децентралізації і деконцентрації влади, стратегічного планування, підписання контрактів між усіма зацікавленими суб'єктами, чіткого розподілу функцій між різними суб'єктами управління, гнучкості управління, підзвітності органів влади субнаціонального рівня тощо. Результатом реалізації цих принципів стали регіональні контракти, на зразок CPER у Франції та APQ в Італії, які забезпечують сталість та прогнозованість регіонального розвитку у цих країнах.

The restructuring of the state mechanism poses appropriate challenges for the country and its regions, especially with regard to the modernization of public administration in the context of decentralization and the activities of government institutions. The need to improve the management of socio-economic processes in the regions today is determined by the intensification of the territories' competition for attraction and conservation of all types of resources, and the enhancement of the role of individual territories for the implementation of economic, social reforms and the formation of priorities for growth. These transformations require substantiation of directions and appropriate tools to ensure sustainable development of regions as a strategic goal of modern regional governance.

The purpose of the article is to determine the specific features and directions of reform in the field of modernization of the system of regional governance of developed countries as experience for Ukraine in the current conditions.

Most of the developed countries of the world, within the modernization of their public administration systems, have implemented a number of reforms to decentralize power and increase the effectiveness of national regional policy. The article examines the foreign experience of implementing the reforms of the regional and local government system, for example France and Italy. It was found out that the common features of these processes were adherence to a number of approaches and principles: ensuring decentralization and deconcentration of power, strategic planning, signing of contracts

between all interested entities, clear division of functions between different entities, flexibility of accountability, accountability of authorities sub-national level, etc. The implementation of these principles resulted in regional contracts, such as CPER in France and APQ in Italy, which ensure the sustainability and predictability of regional development in these countries. Such contracts in developed countries can be considered as long-term mechanisms of modern regional governance. In particular, they define the framework within which partnerships between states and regions are implemented. In fact, the contracts actually cover all aspects of regional policy.

Ключові слова: публічна влада, регіональне управління, територіальні органи влади, децентралізація, розподіл повноважень, регіональні контракти.

Key words: public authority, regional governance, territorial authorities, decentralization, distribution of powers, regional contracts.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Необхідність удосконалення управління соціально-економічними процесами в регіонах на сьогодні зумовлюється як загостренням конкуренції територій щодо залучення і збереження ресурсів, так і підвищенням ролі територій щодо реалізації економічних реформ та формування пріоритетів для зростання. З огляду на це, постає необхідність використання сучасних механізмів, які б відповідали вимогам сучасності та були б спроможними забезпечити розв'язання регіональними проблем. За таких умов дослідження закордонного досвіду реалізації реформ у сфері модернізації системи регіонального управління набуває своєї актуальності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Теоретичні та практичні аспекти процесу децентралізації системи державного управління досліджували О. Босак, В. Вакуленко, П. Ворона, Б. Данилишин, М. Іжа, Ю. Ковбасюк, В. Козак, Г. Кухарева, В. Мамонова та ін. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали вагомими у сфері науки публічного управління та регіоналізації, варто назвати Р. Аграноффа, М. Бевіра, В. Вільсона, Д. Осборна і Т. Геблера та ін. Слід зазначити, що спираючись на наявні розробки в науковій літературі, в регіональному управлінні робиться акцент на питаннях щодо планування бюджету, розширення переліку джерел їх доходу, розподілу повноважень та організації самих органів влади.

МЕТА СТАТТІ

Базуючись на стані наукового вивчення проблематики реформування системи публічного управління в Україні, за мету статті обрано визначення специфічних рис

та напрямів реформування у сфері модернізації системи регіонального управління розвинутих країн (на прикладі Франції та Італії) як досвіду для України в сучасних умовах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Більшість розвинених країн світу, в межах модернізації своїх систем публічного управління, протягом останніх 20—30 років здійснили низку реформ, однією з основних серед яких була реформа щодо децентралізації влади та підвищення ефективності державної регіональної політики. Розглянемо досвід та особливості реалізації таких реформ у країнах, де такі реформи виявилися найбільш успішними, а саме у Франції та Італії.

Франція. Протягом останніх чотирьох десятиліть центральний уряд у Франції передав значну кількість повноважень регіонам, департаментам (районам, користуючись українською системою адміністративно-територіального поділу) та певною мірою громадам. Для пояснення особливостей цього процесу коротко опишемо систему територіальної організації влади у цій республіці.

Відносини між державою та субнаціональною (рівень нижчий за центральний) владою у Франції встановлюються конституцією, а також законами про передачу повноважень центрального уряду [4, с. 73]. Існує три типи субнаціональних органів влади:

1. Муніципалітети (комуни): найнижчі субнаціональні органи влади.

2. Департаменти (райони): середня ланка в системі територіальної організації влади. Паралельно з цим виборним органом у департаментах працюють префекти, які є представниками центрального уряду, і деконцентровані міністерські служби.

3. Регіони. Кожен регіон керується виборною радою (регіональною). Як і у випадку з департаментами, центральний уряд на цьому рівні представлений префектом.

Проте за центральним урядом зберігаються три основні блоки сфер відповідальності [1, с. 67]:

1) оборона, безпека та дипломатія: центральний уряд зберігає контроль над цими основними сферами діяльності держави;

2) контрольна і арбітражна діяльність;

3) соціальний захист.

Процес децентралізації у Франції полягав у перерозподілі відповідальності на різних інституційних рівнях з використанням двох важливих підходів. По-перше, компетенції були визначені глобально, в яких "блоки компетенцій" було надано кожному рівню. Цей підхід був використаний для уникнення дублювання компетенцій між різними рівнями влади. По-друге, не було створено ієрархії між субнаціональними органами влади одного рівня. Держава зберегла за собою право арбітражувати можливі конфлікти, які можуть виникнути між різними субнаціональними органами влади. Блоки обов'язків, які покладаються на органи місцевого самоврядування описано у таблиці 1.

Звернемо увагу на дві важливі особливості контролю над діяльністю субнаціональних органів влади. По-перше, контроль за поведінкою будь-якої субнаціональної юрисдикції є "законним" у тому сенсі, що кожен субнаціональний орган влади повинен суворо дотримуватися закону. Префект гарантує, що будь-яка дія, що суперечить закону, оскаржується у судовому порядку. Але оскільки контроль є легальним, це означає, що він не є політичним: регіональні або місцеві органи влади є політично відповідальними за свій вибір. Децентралізація таким чином замінює політичний контроль правовим контролем. По-друге, в кожному регіоні є відділ аудиту, який контролює витрати на субнаціональну владу та фінансові документи; регіональні суди аудиту були створені в 1982 р. У сфері фінансів національна підтримка для субнаціональних органів влади виражається через систему фінансових ресурсів субнаціональних органів влади. Вони можуть отримувати відшкодування державних податків, субсидій у вигляді грантів на управління та обладнання, і навіть кредити. Вибрані представники можуть вільно планувати витрати та використання державних ресурсів.

Однією з провідних цілей децентралізації у Франції була реформа системи стратегічного планування національного розвитку. Відповідно, з цієї причини в 1980-тих роках була реорганізована система регіонального планування. Його головним механізмом став CPER — документ, згідно з яким держава та регіони зобов'язуються виконувати багаторічні програми (проекти) у сфері землекористування, розвитку інфраструктури, підтримки певних секторів економіки та спільно їх фінансувати. Інші суб'єкти, зокрема, місцеві громади можуть також бути учасниками CPER, якщо візьмуть на себе зобов'язання щодо фінансування проектів, що стосуються їх.

Зазначимо, що договірна практика у Франції є давньою традицією. Контракти в сфері регіонального та

Таблиця 1. Розподіл повноважень між різними органами влади у Франції

Рівень	Повноваження	Зміст повноважень
Комуни	Містобудування, землекористування та безпека, дошкільна освіта	Вирішення нагальних місцевих проблем, які не відносяться до сфери компетенції інших субнаціональних органів
Департаменти	Місцеві дороги, транспорт, соціальні послуги, пожежна та швидка допомога, середня освіта, інвентаризація історичних пам'яток, спадщини	Будівництво та утримання середніх шкіл. Реалізація програм підтримки малого та середнього бізнесу. Створення, управління та обслуговування аеродромів, рибних портів, організація транспортного сполучення на відповідній території. Допомога в будівництві сільського соціального житла. Соціальна допомога людям похилого віку. Утримання історичних пам'яток тощо
Регіони	Регіональне планування, регіональний економічний розвиток, вища освіта, великі інфраструктурні об'єкти	Реалізація програм за підтримки ЄС. Підготовка генерального плану розвитку інфраструктури та транспорту. Реалізація програм зайнятості населення. Координація туристичної політики. Відповідальність за якість надання соціальних та медичних послуг

місцевого розвитку вже активно використовувалися в 1970-ті роки, задовго до початку децентралізації [2, с. 18]. Процес децентралізації лише зміцнив і підкреслив велику роль контрактів для регулювання відносин між органами влади. Зазначені контракти удосконалили механізми співпраці між центральними та субнаціональними органами влади за 4-ма основними аспектами.

1. Інформаційний. Традиційно обидві сторони мали однаково низький рівень інформації про два питання: по-перше, які були субнаціональні (регіональні та місцеві) та національні компетенції; по-друге, як і наскільки ці компетенції можуть бути найкраще використані для підвищення ефективності реалізації державної політики. Сьогодні у Франції вже накопичено великий досвід співпраці у цій сфері. Тим часом, центральний уряд та регіони продовжують наполягати на тому, що контракти є чудовою можливістю підвищення відповідного рівня інформованості.

2. Функціональний. Ця особливість є наслідком характеру децентралізації (блоки компетенцій, які делегуються кожному рівню, охоплюють усі аспекти регіональної діяльності). Крім того, розширилася сфера функцій субнаціональних органів влади.

3. Координаційний. Третій важливий аспект полягає в процесі постійної координації діяльності центральних та регіональних органів влади, формуванню системи сильних вертикальних взаємозалежностей між центральними та субнаціональними структурами. Фактично, процес децентралізації привів до надання регіонам повноважень, які неможливо реалізувати незалежно від того, що робиться на центральному рівні та в інших регіонах. Оскільки кожен регіон повинен обирати цілі, які сумісні з національними цілями та сприяють їх досягненню, координація між регіонами відбувається скоріше де-факто, ніж де-юре.

4. Процедурний. CPER є контрактами, які мають виконуватися у відповідності з певною, чітко виписаною процедурою. З цієї точки зору важливими є два моменти, щоб підкреслити характер ситуації у Франції. По-перше, контроль за підписаними урядом контрактами здійснюється за допомогою адміністративних суддів.

Проте судді не оцінюють зміст контракту, а лише процедуру його виконання. Другий важливий момент полягає в тому, що регіони можна вважати політично відповідальними за реалізацію та виконання контракту, якщо і лише тоді коли визначені стратегічні цілі дійсно обираються регіоном.

Так можна виділити чотири особливості СРЕР.

По-перше, контракти підписуються між представником центрального уряду (регіональним префектом) і головою обласної ради (обраною посадовою особою). Інші регіональні учасники, як-от: асоціації та фірми відіграють помітну роль у процесі підготовки регіонального стратегічного плану, але не виступають його підписантами.

По-друге, СРЕР включають територіальний компонент, який складається з конкретних субпідрядів, які виконуються на місцевому рівні. Вони є складовою частиною СРЕР і утворюють його частину. Таким чином, незважаючи на те, що вони вирішують різні питання, ці контракти, належать до єдиної структури — угоди про планування розвитку регіону.

По-третє, виконання СРЕР забезпечується співфінансуванням. Отже, кожне із завдань регіонам, департаментам або іншим субнаціональним органам влади обов'язково фінансово забезпечено.

Нарешті, термін дії контракту СРЕР становить сім років. Стандартна тривалість перших контрактів становила п'ять років.

Цікавою, на нашу думку, є процедура підготовки контрактів. Так, однією з передумов укладання контрактів, є наявність переддоговірної стадії, протягом якої готуються і проводяться переговори між регіоном і префектом. На цьому етапі сторони проводять різні дослідження. З одного боку, регіони наймають експертів, які аналізують місцеву ситуацію, її сильні та слабкі сторони, і намагаються спрогнозувати розвиток ситуації. З іншого боку, префект (від імені центрального уряду) розробляє регіональну стратегію реалізації державної політики, документ, який пояснює, як центральна влада адаптує свою національну стратегію до контексту кожного регіону.

Відзначимо, що різні, здебільшого великі інфраструктурні проекти, що центральний уряд співфінансує на регіональному рівні, рекомендуються до виконання міжвідомчим комітетом регіонального планування та конкурентоспроможності ("СІАСТ"). Оцінка виконання регіональних контрактів також відбувається на національному та регіональному рівнях.

Отже, узагальнюючи можна зазначити, що регіональний розвиток у Франції ґрунтується на процесі децентралізації та декоцентрації влади, а також забезпечується завдяки виконанню довгострокових контрактів, що укладаються між центральними та регіональними органами влади. Контракти у Франції можна розглядати як довгострокові механізми регіонального управління. Зокрема вони визначають рамки, в межах яких здійснюється партнерство між державами та регіонами. Контракти містять конкретну процедуру їх виконання, цілі, які мають бути досягнуті, та завдання, які необхідно виконати за визначений період часу. Фактично, контракти стосуються всіх аспектів регіональної політики.

Протягом довгого часу СРЕР розглядалися як засоби, що дозволяють центральному уряду реалізувати

свою політику на регіональному рівні. Сьогодні ці контракти будуються за принципом "знизу вгору", і перетворилися на проекти регіонального розвитку, розроблених самими регіонами і спрямованими на досягнення здебільшого регіональних цілей.

Італія. Схожим чином забезпечується регіональний розвиток і у Італії. Договірний інструмент, який виступає основою стратегічного планування розвитку є Угода про рамкову програму ("АРQ"), яку можна вважати одним з найбільш актуальних інструментів, за допомогою яких держава та регіони взаємодіють у контексті італійської політики регіонального розвитку. Відмінним елементом АРQ є те, що це складний, багатоцільовий інструмент, спрямований на досягнення єдиної мети розвитку усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Відзначимо, що відповідно до Розділу V Конституції Італії, система адміністративно-територіального устрою складається з муніципалітетів, провінцій, міст-метрополій, регіонів і держави [4, с. 92]. Основними серед них є регіони, провінції та муніципалітети.

Легітимність різних субнаціональних рівнів влади ґрунтується на положеннях, що містяться у Розділі V Конституції Італії. Так, у ст. 114 зазначається: "муніципалітети, провінції, міста і регіони є автономними установами, що мають свої власні статuti, повноваження і функції відповідно до принципів, закріплених в Конституції".

Відзначимо також, що реформа децентралізації в Італії була проведена протягом 1990-тих років, і включала:

- реформу публічного управління, яка передала повноваження від центру до регіональних та місцевих органів влади;

- фіскальну реформу, спрямовану на надання фінансової автономії регіонам і провінціям за рахунок участі в національних податкових надходженнях, можливість запроваджувати додаткову ставку на додаток до національної ставки в деяких випадках, а також введення власних податків;

- бюджетну реформу, спрямовану на спрощення та більш чітко визначення територіального розподілу фінансування та витрат;

- реформу, яка посилила повноваження міських голів та голів провінцій щодо місцевого розвитку та запровадила систему прямих виборів.

Процес децентралізації завершився конституційною реформою 2001 р., яка значно збільшила повноваження регіонів, роблячи територіальну організацію влади схожою на структуру федеральної держави. Найголовніше, що в Конституції були чітко прописані повноваження центральних органів влади. Повноваження, не чітко закріплені за конституцією за центральним урядом, автоматично передавалися регіонам. Крім того, згідно з реформованою конституцією, регіональні нормативні акти більше не підлягали попередньому державному контролю.

Проте система публічного управління Італії, порівняно, зокрема, зі Францією, має свою специфіку. Перша особливість стосується розподілу законодавчих повноважень між центральною та регіональною владою. Відзначимо, що значна їх частина закріплена за центральними органами влади (табл. 2).

Друга особливість полягає в тому, що регіональний рівень влади не має привілейованого становища з точ-

Таблиця 2. Розподіл законодавчих повноважень між державою і регіонами в Італії

Виняткові законодавчі і виконавчі компетенції центрального рівня	Виключні законодавчі та виконавчі повноваження регіонального рівня
Адміністративна судова система. Безпека та безпека праці. Виборче законодавство. Громадський порядок та безпека. Громадянські права на національній території. Енергетика. Захист навколишнього середовища, екосистеми. Охорона культурної спадщини. Зовнішня політика та зовнішня торгівля. Митна справа та податкова політика. Оборона і збройні сили. Освітні стандарти. Процесуальне, цивільне та кримінальне право. Релігія. Соціальне забезпечення. Стандарти публічних послуг. Фінансова та кредитна політика. Функції муніципалітетів, провінцій і мегаполісів. Центральна адміністрація. Цивільний захист	Регіональний та місцевий розвиток (промисловість, торгівля, ремесла, туризм). Сільське господарство. Видобуток. Трудова політика. Водні ресурси. Полівання. Житло та містобудування. Регіональні мережі транспорту. Регіональне управління

ки зору нормативних повноважень порівняно з місцевим рівнем влади (провінції, муніципалітети і мегаполіси). Важливо підкреслити, що нинішній розподіл законодавчих функцій між державою та регіонами поставив багато проблем інтерпретації. З одного боку, існують певні невизначеності та невідповідності щодо розподілу компетенцій між різними рівнями влади. Деякі компетенції (енергетика, зовнішня торгівля, сфера культури, захист навколишнього середовища та ін.) здаються занадто централізованими. Інші компетенції вимагають створення національних рамок, але були віднесені до виключної компетенції регіонів (розвиток у промисловому, торговому та туристичному секторах).

Місцеві органи влади мають достатньо високий рівень фінансової незалежності. Так, у тексті конституції чітко зазначено, що муніципалітети, провінції, столичні міста та регіони користуються автономією доходів і витрат (ст. 119). Усі вони можуть встановлювати і стягувати податки та збирати власні доходи, а також частку податкових надходжень на відповідних територіях.

Однак існує певна різниця між регіональними та іншими місцевими органами влади. Регіони можуть стягувати податки через власні законодавчі повноваження "у відповідності до Конституції і відповідно до принципів координації державних фінансів і податкової системи" (ст. 119). На відміну від регіонів, інші місцеві органи влади можуть стягувати податки лише в рамках національного або регіонального законодавства.

При цьому субнаціональний рівень може мати доступ до двох додаткових джерел доходу: фонду вирівнювання та "спеціального фонду". Фонд вирівнювання призначений для допомоги районам з нижчою оподаткованою спроможністю на душу населення, щоб забезпечити однорідний рівень якості публічних послуг, забезпечених законодавчо, на територіях. Другий фонд спрямований на подолання інфраструктурних дисбалансів між територіями.

Загалом, реалізація політики територіального розвитку в Італії спирається на дворівневу систему. Регіональна політика спрямована на подолання соціально-економічних дисбалансів між територіями і фінансується за рахунок додаткових ресурсів, що надходять з бюджету ЄС та з національного бюджету. Державна політика спирається на фінансові ресурси, що надходять з державного бюджету, і спрямована на більш широкі цілі розвитку, які не пов'язані з окремими територіями. Інструменти італійської політики регіонального розвитку мають договірний характер. Акцент робиться на спільні форми планування територіального розвитку та звернення до договірних форм багаторівневого управління. Зазначене здійснюється під впливом політики територіального розвитку ЄС.

Основними інструментами, за допомогою яких вищезазначені підходи знаходять конкретне застосування, є акти "Intese Istituzionali di Programma" (IIP) та "Accordi di Programma Quadro" (APQ). Обидва документи мають досить виразний договірний характер, і є типом "переговорного програмування". IIP — це попередній і стратегічно орієнтований акт, а APQ — фак-

тична програма його реалізації. Іншими інструментами "переговорного програмування" є Територіальні пакти, Контракти за відповідними програмами і Регіональні контракти. На відміну від перших, останні передбачають залучення приватних організацій. Всі інструменти "переговорного програмування" регулюються "CIPE", який також відповідає за затвердження кожного контракту і моніторить їх виконання [3, с. 56].

Відзначимо, що з 2005 р. всі ланки субнаціональних органів влади були залучені до розробки Стратегічного національного плану на 2007—2013 рр. та 2014—2020 рр., який Італія зобов'язана подати до Комісії ЄС, щоб отримати європейські фінансові ресурси.

Сьогодні джерела фінансування APQ включають у себе державні кошти, кошти спеціальних фондів, кошти ЄС, громад і приватні ресурси. Проте APQ підписані у різних секторах, значно відрізняються. Це є наслідком дизайну APQ, який покликаний спростити процедури, прискорити втручання в секторах через широкий інструментарій, сприяти координації.

Між тим, не дивлячись на різність проектів, як правило, ступінь взаємозалежності між партнерами є високою для більшості APQ. Взаємозалежність виникає внаслідок багатьох факторів (історична традиція покладання відповідальності на центральні органи влади, незважаючи на децентралізацію; двосторонні інвестиції як з боку центрального уряду, так і з регіонів; попередня специфікація зобов'язань, показників ефективності та механізмів моніторингу; умовні ex ante і ex post механізми).

Щодо ex ante механізмів можна зазначити, що APQ не переслідує мети бути інструментом для делегування завдань від центрального уряду регіонам. Скоріше процес укладання контрактів у APQ має на меті забезпечити спільну фіксацію цілей політики та засобів реалізації всіма суб'єктами.

Сама процедура укладання контрактів передбачає певні етапи. Спочатку центральний уряд надсилає до регіонів та автономних областей інформацію про програмування розподілу бюджетних та позабюджетних ресурсів на відповідних територіях (до 31 липня). Потім регіони та автономні провінції надають свої пропозиції щодо секторального розподілу цих коштів (до 30 вересня). Після цього регіони, автономні області і центральні адміністрації мають підписати стратегічні рамки APQ, які визначають також крайній термін для підписання APQ. Стратегічні рамки передаються до CIPE і у службу з питань політики територіального розвитку.

Одним з важливих аспектів попередньої процедури попередня оцінка APQ стосовно якості програмування. Для того щоб полегшити цей процес на базі центральних або регіональних адміністрацій створюються Група оцінки, яка повинна подати звіт про запропонований APQ до CIPE. За 30 днів до кінцевого терміну визначеної дати укладання контракту центральні та місцеві адміністрації узгоджують розподіл фінансових зобов'язань як до секції реалізації, так і до секції програмування АРО.

На останньому етапі (як правило, це відбувається до 31 січня) укладається безпосередньо сам контракт.

Щодо ех пост механізмів відзначимо, що суб'єкти, відповідальні за виконання APQ, повинні кожні шість місяців подавати до Комітет зі спільної реалізації звіт із зазначенням стану виконання угоди, будь-яких технічних або фінансових труднощів, змін у витратах або у часових рамках, а також зміни в нормативно-правовій базі, які впливають на реалізацію проекту.

Важливим елементом кожного APQ є система премій і санкцій, подібна до резервного фонду ЄС [4, с. 98]. Як наслідок, механізми стимулювання передбачають виділення: коштів з бюджетних фондів ЄС, національних бюджетних коштів, пов'язаних зі структурними фондами ЄС, додаткових внутрішніх ресурсів для забезпечення сталого територіального розвитку.

Відзначимо також, що регіональні органи влади мають підтримку від центральних органів влади в навчально-просвітницькому аспекті. Так, однією з ініціатив, що реалізуються в цьому плані є "Проект моніторингу" (рішення CIPE № 17/2003), який покликаний поліпшити здатність державних адміністрацій отримувати та розробляти інформацію про хід виконання своїх проектів. Друга ініціатива розглядає можливість для місцевих адміністрацій отримувати підтримку від "Sulippo Italia" для покращення організації публічних закупівель, особливо у сфері місцевого розвитку.

Говорячи про подальше удосконалення процедури укладання та реалізації APQ в Італії, експерти говорять про такі напрями [2, с. 16]: спрощення процедури, підвищення гнучкості, посилення підзвітності місцевих адміністрацій, а також забезпечення прозорості та участі громадянського суспільства.

Отже, APQ є складним багатоцільовим інструментом, призначеним для спрощення та забезпечення більшої ефективності державної регіональної політики, яка традиційно була дуже фрагментованою і бюрократично громіздкою. За допомогою цього інструменти були розподілені ролі між державою, регіональними, місцевими органами влади і приватними агентами під час вирішення загальних проблем регіонального та місцевого розвитку.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Система регіонального та місцевого управління у більшості розвинених країн, зокрема, Франції та Італії, за останні роки зазнала значних змін і будується навколо дотримання низки спільних підходів і принципів: забезпечення децентралізації і деконцентрації влади, стратегічного планування, підписання контрактів між усіма зацікавленими суб'єктами (представниками центральної, регіональної та місцевої влади, приватними суб'єктами, громадськими організаціями тощо), чіткого розподілу функцій між різними суб'єктами управління, гнучкості управління, підзвітності органів влади субнаціонального рівня перед громадянами та їх підконтрольності перед центральною владою тощо. Результатом реалізації даних принципів стала система регіональних контрактів, на зразок CPER у Франції та APQ в Італії. Такі контракти забезпечують сталість та прогнозованість регіонального розвитку у цих країнах.

Література:

1. Ворона П.В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць — департаментів: досвід для України // Державне будівництво. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_64 (дата звернення 15.07.2019 р.).
2. Кухарева Г. Розвиток публічного управління Франції: досвід для України // Державне управління та місцеве самоврядування, 2017. Вип. 4. С. 13—20.
3. Пухтинський М.О., Ворона П.В., Власенко О.В. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія]. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Magistr", 2009. 280 с.
4. Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development / OECD, 2007. 196 p. URL: doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en (дата звернення 07.07.2019 р.).

References:

1. Vorona, P. V. (2008), "Features of local self-government in France as an example of regional administrative-territorial units — departments: experience for Ukraine", Derzhavne budivnytstvo, vol. 2, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_64 (Accessed 15 July 2019).
2. Kuhareva, G. (2017), "Public administration development in France: experience for Ukraine", Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia, vol. 4, pp. 13—20.
3. Puhtinskiy, M. O. Vorona, P. V. and Vlasenko, O. V. (2009), Zarubizhnyi dosvid organizatsii roboty mistsevoi vldy Foreign experience of organization of work of local power, Magistr, Kharkiv, Ukraine.
4. OECD (2007), "Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development", OECD, available at: doi.org/10.1787/9789264008755-sum-en (Accessed 7 July 2019).

Стаття надійшла до редакції 07.08.2019 р.