

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ

На правах рукопису

КОРСЮК СЕРГІЙ ОЛЕГОВИЧ

**ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування
Освітньо-професійна програма Державна служба
Робота на здобуття освітнього ступеня «магістр»

Науковий керівник:

ЯРОШ

ЯРОСЛАВ БОГДАНОВИЧ,

доктор політичних наук, професор

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №

засідання кафедри політології та

публічного управління

від 2024 р.

Завідувач кафедри

проф. Бусленко В. В.

ЛУЦЬК – 2024

АНОТАЦІЯ

Корсюк Сергій Олегович. Функціонування місцевого самоврядування в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр». Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Освітньо-професійна програма «Державна служба». – Волинський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2024. 83 с.

У магістерській роботі розкриваються окремі аспекти функціонування органів місцевого самоврядування та їх роль у реалізації державної політики в Україні.

Об'єктом даного дослідження є форми врядування та перспективи його розвитку на місцевому рівні.

Предметом дослідження є функціонування органів місцевого самоврядування в Україні.

Метою дослідження є комплексний аналіз функціонування місцевого самоврядування та визначення особливостей та принципів формування органів місцевого самоврядування в Україні.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань: з'ясувати сутність та еволюцію теоретичних підходів щодо діяльності місцевого самоврядування; виявити принципи місцевого самоврядування; вивчити моделі місцевого самоврядування на основі міжнародного досвіду; проаналізувати існуючу правову базу із зазначеної проблематики; означити специфіку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Ключові слова: врядування, громадські організації, громадянське суспільство, державна політика, місцеве самоврядування, публічне управління.

ABSTRACT

Korsiuk Serhii Olehovych. Functioning of local self-government in Ukraine – Qualifying scientific work on the rights of manuscript.

Work for obtaining the educational degree “Master”. Specialty: 281 “Public management and administration”. Educational and professional program “Civil Service.” – Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, 2024. 83 p.

The master's thesis reveals certain aspects of the functioning of local governments and their role in the implementation of state policy in Ukraine.

The object of this study is the forms of governance and prospects for its development at the local level.

The subject of the study is the functioning of local governments in Ukraine.

The purpose of the study is to provide a comprehensive analysis of the functioning of local self-government and to determine the features and principles of the formation of local self-government bodies in Ukraine.

Achievement of this goal necessitated the following tasks: to clarify the essence and evolution of theoretical approaches to local self-government; to identify the principles of local self-government; to study models of local self-government based on international experience; to analyze the existing legal framework on this issue; to determine the specifics of local self-government in Ukraine at the present stage.

Key words: governance, public organizations, civil society, public policy, local self-government, public administration.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Стан наукової розробки проблеми.....	9
1.2. Місцеве самоврядування: сутність та принципи	21
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	33
2.1. Міжнародний досвід функціонування місцевого самоврядування.....	33
2.2. Особливості реалізації форм місцевої демократії.....	44
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	50
3.1. Прозорість та відкритість органів місцевого самоврядування в Україні.....	50
3.2. Специфіка розвитку місцевого самоврядування в Україні	59
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74

ВСТУП

Актуальність теми дослідження для наукового аналізу зумовлена наступним фактом: з точки зору реалізації принципу народовладдя сучасна система побудови публічної влади в Україні зазнає зміни, однак має певні ознаки кризи. Головною ознакою є недостатня спроможність влади забезпечити повноцінну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами країни, враховуючи та захищаючи при цьому інтереси народу. Неefективна діяльність органів місцевого самоврядування може відповідати потребам певних суспільно-політичних груп, на яких вони реалізують свої інтереси незалежно від потреб держави та прагнень громадян.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування можливе через їх автономію та залежить від швидкого і обґрунтованого вирішення ключових завдань – це трансформація повноважень і структури адміністративних органів, оптимізація управління, делегування повноважень на нижчі рівні, розширення їх юрисдикції. Надання місцевої автономії може забезпечити партнерство між державною владою та місцевим самоврядуванням. Важливо на системній основі вирішувати проблеми та конкретні завдання із вивченням вітчизняного та зарубіжного досвіду. Дана робота виконана на кафедрі політології та публічного управління Волинського національного університету імені Лесі Українки.

Мета і завдання дослідження. Метою кваліфікаційного дослідження є комплексний аналіз функціонування місцевого самоврядування та визначення особливостей та принципів формування органів місцевого самоврядування в Україні.

- з'ясувати сутність та еволюцію теоретичних підходів щодо діяльності місцевого самоврядування;
- виявити принципи місцевого самоврядування;
- вивчити моделі місцевого самоврядування на основі міжнародного досвіду;

- проаналізувати існуючу правову базу із зазначеної проблематики;
- означити специфіку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі.

Об'єктом дослідження є форми врядування та перспективи його розвитку на місцевому рівні.

Предметом дослідження є функціонування місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження. В ході дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Було використано нормативно-ціннісний підхід з метою з'ясування значення місцевого самоврядування для суспільства в цілому та особи зокрема. Цей метод орієнтує на розроблення відповідного ідеалу моделі місцевого самоврядування та шляхів його втілення, згідно з цінностями і нормами, встановленими в українському суспільстві. В рамках застосування комунікативного підходу місцеве самоврядування розглядалося скрізь призму влади та політичного режиму як особлива форма соціально-політичної взаємодії суб'єктів політичного процесу та як інститут соціально-політичної комунікації між суб'єктами та об'єктами політичної діяльності з приводу трансформації політичної інформації з метою розробки політичних цінностей для суспільства.

Функціональний метод було використано в практичній площині дослідження, тобто для виявлення інтересу діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Біхевіористський метод був застосований при дослідженні поведінки індивіда або інституту в процесі здійснення місцевого самоврядування. Системний метод дав можливість розглянути самоврядний процес як цілісний, складно організований, саморегульований механізм, який постійно взаємодіє з різними соціально-політичними інститутами через політичну систему. Системний метод також допоміг оцінити зміни політичного курсу держави і напрями його дальшого розвитку стосовно місцевого самоврядування.

Порівняльний метод дав можливість зіставити моделі місцевого самоврядування в різних країнах з метою виявлення їхніх загальних рис та особливостей. Метод прийняття рішень був застосований для можливості цілісного бачення розвитку інституту місцевого самоврядування в його динаміці. Також було застосовано метод історичного підходу до дослідження самоврядних політичних процесів, що проявилось в хронологічній фіксації політичних подій і фактів та порівнянні з подіями минулого і теперішнього й з моделями майбутнього.

Крім зазначених вище загальних методів дослідження політичних об'єктів було використано й інституційний, антропологічний та соціально-психологічний підходи. Емпіричний та соціологічний методи дозволили проаналізувати положення основних міжнародних та вітчизняних нормативно-правових актів та виявити потенціал і перспективи місцевого самоврядування в Україні.

Теоретичне та практичне значення роботи полягає в тому, що результати, отримані в ході дослідження, можуть бути використані органами влади та місцевого самоврядування при проведенні політичної реформи, формуванні концепції роботи з різними представниками влади та самоврядування, а також політичними партіями та громадськими організаціями при розробці програм їх діяльності. Теоретичні узагальнення, висновки і пропозиції можуть бути матеріалом для подальших наукових досліджень та дискусій щодо напрямків вдосконалення моделей політичного управління сучасними країнами, моделей місцевого самоврядування.

Головні положення та висновки даного дослідження можуть бути корисними при розробці спецкурсів «Місьцеве самоврядування», «Основи демократії», «Теорія політики» тощо, навчально-методичних програм, посібників та довідкової літератури.

Апробація результатів роботи. Положення дослідження доповідалися на XIII Всеукраїнських політологічних читаннях імені професора Богдана Яроша (м. Луцьк, 2024 р.). По темі дослідження опубліковано статтю

(Корсюк С. Теоретичні основи дослідження партійних систем. Всеукраїнські політологічні читання імені професора Богдана Яроша. зб. наук. та навч.-метод. пр. / за заг. ред. В. І. Бортнікова, Я. Б. Яроша. Луцьк: Вежа-Друк, 2024. С. 164–168.

Структура роботи зумовлена характером проблематики, постановкою мети та завдань дослідження. Робота складається з вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків та списку використаних джерел (99 позицій).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Стан наукової розробки проблеми

Поняття «місцеве самоврядування» та його наукове пояснення є предметом сталого інтересу в багатьох зарубіжних і вітчизняних наукових роботах. «Самоврядування» як термін по різному трактується.. На думку К. Михайловської, причини такої концептуальної неоднозначності створеного поняття стали соціокультурні та історичні особливості розвитку феномену місцевого самоврядування. Різноманітні значення, які надані цьому питанню, як зазначає автор, і зазначає, що вчені не тільки висунули різні теорії щодо суверенітету, але й розходяться в аналізі джерел суверенітету (територіальна громада, держава, народ) і де ця влада може правомірно працювати. Саме з теорією про те, чи може чи не може суверенітет бути поділений на всю повноту влади, сформовані основні ідеї місцевого самоврядування і водночас викристалізувалися три загальноприйняті теорії місцевого самоврядування: громадівська, державницька та муніципального дуалізму [67, с. 137].

Наразі поняття самоврядування як у науковому, так і в практичному контексті переважно розглядається як право керувати власними місцевими справами всередині країни; воно охоплює право визначати питання внутрішнього управління на основі власних законів у межах національно-територіальної одиниці, відомої як автономія.

Як зауважує А. Осипова, самоврядування – це багатогранний процес, який потребує певного типу особистості, яка вміє самоорганізовуватися та керувати собою, що, у свою чергу, вимагає ініціативи в суспільстві. У цьому відношенні одночасна демократизація різних сфер життя, зокрема в системі вищої освіти, виявляється дуже корисною. Ця система слугує меті підготовки нових кадрів у всіх секторах суспільства, роблячи впровадження процесів самоврядування в адміністрації вищих навчальних закладів надзвичайно

вигідним для виховання нового покоління менеджерів, які здатні та готові брати участь у самоврядуванні та діяти в демократичних межах [79, с. 128].

Різні європейські країни використовують різні терміни щодо позначення органів місцевого самоврядування. Наприклад, у Німеччині використовується термін «selbstverwaltung» – самостійне управління, тоді як Велика Британія посилається на різні терміни на основі рівня місцевого управління та контексту, наприклад самоврядування, місцеве управління та самоврядування. У Франції існує місцеве самоврядування, яке обирається населенням, а також адміністративні органи, призначені центральним урядом, такі як префекти та суперпрефекти, для обслуговування його інтересів на місцевому рівні. Проте сам термін «самоврядування» відсутній. Однак це передбачає процес наділення місцевих колективів правами юридичної особи, обрання представників від населення до місцевих органів і наділення цих місцевих утворень широким спектром повноважень.

У сучасній науці існують різні методи визначення ідей місцевого урядування та місцевого самоврядування, зокрема їх суті та ролі, яку вони відіграють у соціальній реальності [40, с. 609]. Постійні розбіжності між теорією та її практичним застосуванням свідчать про те, що концепція місцевого самоврядування в Україні все ще розвивається. Місцеве самоврядування – ідея багатогранна і складна. В академічному дискурсі воно розглядається як аспект державного устрою, право громадян самостійно вирішувати питання місцевого значення, форма публічної влади, що встановлюється мешканцями певної території (представляє самостійний рівень публічної влади в межах держава), проявом народної влади та інститутом громадянського суспільства. Для повного розуміння характеристик інституту місцевого самоврядування важливо розглянути всі ці аспекти; інакше розуміння залишиться неповним.

Розвиток місцевого самоврядування як форми влади безпосередньо пов'язаний з розвитком державних структур і нормативно-правового регулювання. Апарат місцевого самоврядування сягає стародавньої світової

демократії, міських громад, полісів і семантично близький до появи давньоримської громади, яка пройшла ряд етапів своєї державної еволюції і відіграла важливу роль у становленні та розвитку багатьох сучасних державних інститутів [2, с. 88]. Поєднавши права, привілеї та свободи безумовно незалежних громад і просто позбавивши їх політичних прав, Рим зміг створити нові колонії, ідентичні муніципалітетам, іншими словами, території, де існувало місцеве самоврядування.

У європейських країнах склалася модель давнього муніципального управління. Місцеві особливості вирішення питань щодо компетенції та самостійності органів місцевого самоврядування були різноманітними. Ця модель організації місцевої публічної влади була встановлена шляхом постійного «вилучення» у громад повноважень державно-владного характеру: позбавлення права приймати закони, переведення місцевої юрисдикції у функцію виключно державної влади, контроль за їх діяльністю. урядовими чиновниками тощо. Ця система відома як Європейська континентальна модель і була широко поширена внаслідок колонізаторських прагнень Франції та Німеччини.

У працях багатьох представників теоретиків Відродження, французьких просвітителів, англійських лібералів XVII-XVIII ст. були теоретичні обґрунтування повноважень органів місцевого самоврядування. Ідеї суспільного договору, природних прав особи, автономного співтовариства широко пропагувалися, відіграли прогресивну роль у процесі становлення та розвитку держав з демократичним характером, представницькими формами правління та парламентаризму в цілому.

В Англії місцеве самоврядування будується з нуля, з місцевих громад і парафій, чия адміністрація поступово «вливалася» в державний спосіб управління країною. Починаючи з Вільгельма Завойовника, англосаксонським самоврядним громадам було надано значну незалежність не лише у здійсненні королівської влади, а й у законодавстві. Органи на місцевому рівні виконували всю адміністративну роботу, всю судову діяльність і обов'язки поліції. Таким

чином, «об'єднання» громад у державу передбачало б включення її місцевих органів до загального управління державою.

У сучасній науковій теорії муніципалітети обираються населенням. Основу муніципальних реформ було закладено в ХІХ столітті. Імпульс громадського руху розпочався з Великою французькою революцією, яка принесла такі нововведення у вищих сферах державного управління, яких досі не було, і поставила також реорганізацію місцевої адміністрації в новій формі, звільненої від грубої бюрократичної опіки з центру. Місцева автономія, що передбачається самоврядуванням, з відокремленням у системі державної влади, стала гаслом політичних рухів і правових реформ ХІХ століття з того часу, коли умови демократичної правової держави, що стосуються особистості та держави, місцевих громад відносно центральної влади повинно принципово відрізнятися від влади в абсолютистській державі.

Цікаві ідеї організації муніципального управління вперше були висловлені в працях Турре, Гербера, Аренса та інших учених. І саме в 1790 році їх підтримав Турре у своїй доповіді про реформування місцевого самоврядування перед Національними зборами Франції. Він сформулював два основних питання доктрини місцевого самоврядування, які згодом знайшли своє розуміння в різних теоріях місцевого самоврядування: концепція власних муніципальних справ і державних справ, які від імені держави повинні здійснюватися місцевим самоврядуванням. Алексіс де Токвіль був одним із перших, хто порушив такі проблеми в центрі уваги, вважаючи, що інституція відіграє подібну роль у набутті незалежності, як початкова школа для знань; вони відкривають народу шлях до свободи і вчать його користуватися цією свободою [92, с. 65].

Сучасне суспільство потребувало науково обґрунтованої теорії, яка б контролювала основний шкідливий вплив центру бюрократії на комунальні системи організації економіки. Німецькі вчені сформулювали теорію природних общинних прав після того, як вони обґрунтували характер і основу місцевого, общинного самоврядування. Теорія вільної громади черпала свою

суть із уявлень про природне право. Він був побудований на концепції розгляду «спільноти» як природно виростлого органу-корпорації, автономного самого по собі від охоплюючої держави. Право громади на самоврядування апріорі ґрунтувалося на характері самої громади. Прихильники волі та свободи для громади правдиво вказували на історичну роль середньовічних громад: вільні міста у боротьбі за незалежність проти феодалної держави.

Суспільство мало потребу в науково обґрунтованій теорії, яка б обмежувала втручання бюрократичного центру в общинну систему ведення господарства. Німецькі вчені, обґрунтовуючи природу та сутність місцевого, общинного самоврядування, висунули теорію природних прав громади. Теорія вільної громади опиралася на ідеї природного права. Вона виходила з визнання громади як природно сформованої органічної корпорації, по суті незалежної від держави. Права громади на самоврядування апріорним шляхом виводилися із самої природи громади як такої. Обґрунтовуючи волю та незалежність громади, її прихильники зверталися до історії середньовічних громад – вільних міст, до їх боротьби за незалежність проти феодалної держави. Таким чином, теорія вказувала на те, що право громади керувати собою є таким же природним і невідчужуваним, як індивідуальні права та свободи людини, оскільки громада виникла історично перед державою, яка потім повинна поважати правління автохтонної громади. Концепція невідчужуваності прав громади, типова для теорії вільної громади, викликає сумніви, однак, оскільки навряд чи переконливо, що лише посилення на природний характер великих територіальних одиниць самоврядування, створених державами, зробить їхні права непорушними. Було б неправильно заперечувати інші форми автономії, крім малих сільських і міських громад.

Концепції теорії вільної громади про вільне суспільство згодом стали невід'ємною частиною соціальної теорії самоврядування, яка також встановлювала відмінність між державою та громадою та визнавала волю місцевих громад виконувати свої повноваження. Прихильники місцевого самоврядування не наголошували на природному та невідчужуваному

характері прав громади в самому серці своїх аргументів на користь місцевого самоврядування, а натомість на економічному характері діяльності органів місцевого самоврядування, відмінному від державного характеру. Соціальна теорія показує, що самоврядування означає право місцевого суспільства вирішувати суспільні інтереси, у цьому випадку органи влади вирішують лише державні справи. Критики соціальної теорії зазначали, що вона розглядає рівність між самоврядними територіальними одиницями та юридичними особами. Слід зазначити, що приналежність особи до того чи іншого муніципального утворення залежить від місця проживання.

У середині XIX століття поняття самоврядування стало популярним, принципи якого розробили німецькі вчені Л. Штейн і Р. Гнейс. Теорія держави, відповідно до цього, полягає в тому, що самоврядування є формою організації місцевої державної адміністрації. Законодавчі повноваження щодо місцевого самоврядування розроблені державою, а сам процес управління відокремлений від державних структур і здійснюється через місцеві представницькі органи. Державна теорія щодо місцевого самоврядування говорить, що питання, які стосуються місцевого самоврядування, мають характер державних питань. Намір державної теорії полягає в тому, що з точки зору делегування певних функцій державного управління місцевому самоврядуванню; це продиктовано необхідністю більш сприятливої реалізації державної політики на місцях, як її розглядає теорія держави.

Політико-правова державна теорія місцевого самоврядування вибудовувала два основні напрями. Р. Гнейст вважає, що лише виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування не гарантує реальності самостійної діяльності місцевого самоврядування. Залежність будь-якого чиновника неминуха, адже кожна служба – це його засіб існування. Про це говорить Р. Гнейст: «Я вважаю за необхідне, щоб місцеве самоврядування здійснювалося гідними представниками з числа громадян місцевості без будь-якої винагороди» [46, с. 128]. На думку Л. Штейна, «особливістю місцевого самоврядування є те, що суб'єктами суспільного життя є самоврядні

територіальні громади, які вступають у правові відносини з державою». Це обставина відрізняє органи місцевого самоврядування від органів державної влади, які діють від імені держави, не має при цьому ніяких інших, відмінних від держави, власних інтересів. Тому правові відносини між державою і його органами є неможливими [98, с. 226].

Л. Дунаєва звернула увагу на те, що самоврядування вважалося органічно притаманним суспільству регулятором співжиття громадян на місцевому рівні та державно-правовим інститутом, здатним впливати на ступінь демократичності політичних систем. На її думку, у Новий час відбулася кристалізація ідейно-політичних течій, які також модифікували концепції моделі відносин «уряд-самоврядування». Таким чином, воно мало великий вплив на поняття «влада» та «самоврядування», відіграючи революційну роль у переході європейських країн від феодалізму до капіталізму. Ця ліберальна течія, що виникла наприкінці 19 ст. Чи не ті єдині державні та громадські діячі переконалися, що права людини мають бути основою конституційного устрою демократичної держави, широкого самоврядування та рівноправних відносин між центральними та місцевими органами влади.

Напрацювання про природу і суть місцевого самоврядування, які були запропоновані та обґрунтовані у творах А. Де Токвіля, Л. Штейн, Р. Гнейста й інших вчених XIX століття, розвивають сучасні уявлення про органи муніципальної влади та їх місце в демократичній системі управління суспільством.

Теорія дуалізму в муніципальному управлінні розкриває подвійний характер муніципальної праці. Виходячи з цього, муніципальні органи, які здійснюють відповідну управлінську діяльність, мають виходити за межі місцевих інтересів і, отже, розглядатися як органи, властиві державній адміністрації. Постул, на якому базується теорія соціального обслуговування, полягає в тому, що основна мета муніципальної діяльності полягає в тому, щоб зробити життя мешканців комфортним, і, отже, муніципалітети повинні

робити те, що вони повинні робити: надавати послуги населенню, організувати громадські послуги. не беручи на себе функції управління, які їм не належать.

За радянських часів органи місцевого самоврядування за своєю природою були державними органами, які входили до єдиної системи державної влади. Свою діяльність вони здійснювали на засадах, спільних для всіх органів державної влади [19, с. 149]. Становлення місцевого самоврядування, його розвиток наприкінці минулого століття визначили неминучість формування теоретичної концепції місцевого самоврядування.

На сучасному рівні розвитку наука приділяє багато уваги проблемам місцевого самоврядування. При цьому зауважимо, що такий інститут досліджується фахівцями різних наук – юриспруденції, політології, соціології, філософії, економіки тощо. За останні десятиліття у вітчизняній науці зроблено досить серйозні кроки у розвитку цього інституту. Серед перших – робота А. Крусяна про взаємодію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні (1999 р.). У її дослідженні розглянуто взаємодію двох центрів публічної влади на рівні місцевого самоврядування, проаналізовано основні етапи розвитку системи місцевого самоврядування, сформульовано конституційні основи компетенції органів місцевого самоврядування та підстави розмежування їх предметів.

Я. Журавель досліджував адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. У своїх працях вчений провів аналітичне дослідження правових норм, у яких зафіксовано визначення основних досліджуваних понять (органи місцевого самоврядування, представницький орган місцевого самоврядування тощо), та зробив власні пропозиції щодо їх уточнення. У своїх працях він досліджував класифікацію органів місцевого самоврядування та особливості порядку їх утворення, торкався проблем правового регулювання та реалізації компетенції, наданої органам місцевого самоврядування, класифікував та розглядав особливості методів і форм управлінської діяльності [42].

Наукові засади адміністративно-правового регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, етапи формування державної влади на місцевому рівні розглядав І. Литвин. У своїх роботах він розглядав актуальні питання сутності та змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [60].

Г. Астапова досліджувала зарубіжний досвід діяльності органів місцевого самоврядування, у якому авторка представила нові технології та організації взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні, засновані на сучасних організаційних і методичних можливостях, а також застосування кращого зарубіжного досвіду ефективного управління на місцях [5].

Дослідженню статутно-правового забезпечення місцевого самоврядування в Україні присвячено роботи В. Матвієнко. Вчений досліджував сутність адміністративних гарантій місцевого самоврядування як державного інституту та здійснив узагальнений аналіз окремих елементів місцевого самоврядування.

Аналіз політичних та інституційних чинників реформування системи місцевого самоврядування в сучасній Україні включено в дослідженнях С. Рибалки. Його дослідження стосується оцінки впливу політико-інституційних компонентів політичної системи на перспектив реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні. Автор обґрунтовує, що рівновага співвідносин у політичних інститутах сучасної України – виконавчих, законодавчих, політичних партіях, громадських організаціях, групах інтересів, формує багатовекторні імпульси щодо зміни структури, організаційних засад та законодавчих умов функціонування управлінських органів муніципальної адміністрації [86].

Цікаві розробки представлені в монографії Л. Дунаєвої, де вона розглядає взаємодію влади та самоврядування в політичному управлінні суспільствами сучасного світу. Автором досліджено співвідношення влади та

самоврядування як основи для побудови оптимальної моделі політичного управління країною.

Важливий внесок у вивчення інституту місцевого самоврядування з різних точок зору внесли такі українські вчені, як В. Бортніков, М. Грищук [20], І. Дегтярьова [27], Є. Качмарський [48], Ю. Крестева [54], К. Михайловська [67], А. Некряч [68], О. Ніколаєв [76], А. Осипов [79], С. Саханенко [88], А. Шаповалова [96] та ін.

Найважливішим аспектом інституту місцевого самоврядування є рівень самостійності цього суб'єкта та його суспільно-політичний характер. За словами Я. Журавля, поняття місцевого самоврядування має визначатись як право і реальна спроможність громадян України самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів держави. Місцеве самоврядування здійснюється населенням за його власним правом, а не по праву держави.

Деякі вчені намагаються відокремити місцеве самоврядування від вертикалі виконавчої влади, мотивуючи це особливим характером місцевої влади. Однак, мова повинна йти про такий рівень публічної влади, який дуже схожий за своєю природою на державну владу та відрізняється від неї тільки рівнем законодавчого закріплення, що дає йому право діяти в тих межах, які встановлені законодавством [43, с. 24]. Принцип же «невходження» органів місцевого самоврядування в систему державної влади означає, що органи та посадові особи державної влади не мають права призначати та відстороняти посадових осіб місцевого самоврядування, безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування не перебувають в ієрархічних зв'язках ні з державними структурами, ні з органами інших муніципальних інституцій [53, с. 486].

Разом з тим, незалежність не означає ізолюваності інституту місцевого самоврядування від суспільно-політичних відносин, що відбуваються в державі. Не входячи до системи державної влади, інститут місцевого

самоврядування не перестає залишатися залежним від неї, тому що повноваження органів державної влади поширюються на сферу дії даного інституту. Але, разом з тим, державній та місцевій владі не слід будувати відносини на принципі «влада – підпорядкування», а розвивати їх у руслі взаємовигідних відносин і співробітництва [44, с. 134].

Відповіді на ці питання містяться в природі сучасного місцевого самоврядування, яке внаслідок своєї еволюції є державно-суспільним інститутом. Місцеве самоврядування, як складова частина єдиної публічної влади, є децентралізованим і організаційно відособленим інститутом державного механізму, який виступає як адміністративна організація по забезпеченню життєдіяльності населення муніципального утворення відповідно до державних соціальних стандартів і загальним політичним курсом органів державної влади, одночасно є інститутом самоврядування та самоорганізації населення.

У науковій літературі відзначені спроби дати компромісне визначення місцевому самоврядуванню. Так, А. Батанов вважає, що місцеве самоврядування є децентралізованою формою організації територіальної публічної влади, яка забезпечує виконання законів і інших нормативних актів органів державної влади в межах території різних видів поселень самим населенням і утвореними ними самостійно органами місцевого самоврядування, що обираються й призначаються посадовими особами. Ці органи та посадові особи підзвітні місцевому населенню та підконтрольні йому у своїй діяльності [10, с. 59].

Особливість інституту місцевого самоврядування як форми здійснення влади народом виникає в тому, що органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади, тому місцеве самоврядування та влада є різними формами цілісної публічної влади. У цьому сенсі місцеве самоврядування є основною складовою громадянського суспільства, з певним ступенем незалежності від державних органів, з повноваженнями

використовувати колективну діяльність для забезпечення та підтримки своїх інтересів і без спроби взяти на себе управління суспільством як ціле.

Результатом реформи місцевого самоврядування, що розпочалася наприкінці ХХ ст., стала поява нової форми здійснення публічної державної влади – муніципальної влади [37, с. 65]. Крім того, місцеве самоврядування є одним із наріжних каменів у системі народовладдя.

Місцеве самоврядування має дуже важливу стратегічну функцію, а саме: поєднання інтересів держави з інтересами суспільства та особи таким чином, щоб узгоджувати права і свободи людини і громадянина з інтересами держави в усіх сенсах. Така спрямованість місцевого самоврядування принципово узгоджується з концепцією сучасної демократичної держави, вищим ідеалом якої є людина, її права і свободи.

Отже, єдиного наукового визначення поняття «місцеве самоврядування» у науці поки не існує. Різні теоретичні формулювання сутності місцевого самоврядування, його політико-правової природи найчастіше суперечать один одному і є дискусійними. Пояснити це можна складністю політичного характеру даного інституту.

1.2. Місцеве самоврядування: сутність та принципи

Сьогодні існує кілька типів взаємодії між державою та громадянським суспільством, які вступають у взаємодію, і ця взаємодія відбувається в різних соціальних контекстах. Поступ і розвиток громадянського суспільства в Україні свідчить про глибину і тривалість процесу демократизації вітчизняного суспільного життя, перетворення нашої країни на сучасну правову, демократичну, соціальну державу [94, с. 30].

Взаємодія держави та громадянського суспільства на партнерських засадах є важливою для розвитку України як правової, демократичної та соціальної країни. Соціально-політичний прогрес, демократичний розвиток, економічне зростання неможливі без активної участі суспільства. Як зазначає Саханенко С. місцеве самоврядування є невід'ємною частиною національної системи політичного лідерства, це потужний інститут громадянського суспільства. У системі місцевого управління, особливо на міському рівні, політичне управління має бути більш просунутим, ніж держава в цілому. Політичне управління функціонує за ціннісними і універсальними правилами, яким керує місцевий уряд. Повноваження суб'єктів місцевого самоврядування мають важливе значення для забезпечення суттєвої діяльності у всій громаді, в тому числі суб'єктів господарювання, соціальної, культурної тощо, та установ, розташованих на території міста, у зв'язку з чим місцева влада вимушена прийняти рішення, які є одночасно збалансованими, а отже політичними, щоб задовольнити всіх. Органи місцевого самоврядування мають реалізовувати свої завдання через різноманітні технології. Важливо розв'язувати негативні конфлікти та спробувати привести суспільно-політичні сили до консенсусу. Вони ведуть як діалог, так і ділову активність спільно з іншими громадами, а також державними органами. Нарешті, вони виступають захисниками прав і свобод своїх виборців, що в сукупності представляє процес політичного управління.

Міжнародний досвід демократичних держав демонструє, що участь громадськості необхідна для досягнення більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до управління державними ресурсами. За твердженням Р. Черногора, держави та суспільства швидше розпадаються, якщо їхня влада розв'язує тільки національні проблеми та відстоює загальнодержавні інтереси, при цьому не беруться до уваги, місцеві очікування та інтереси. [94, с. 32].

Сьогодні в Україні існує можливість для розроблених систем заходів та механізмів, які сприяють ефективній взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства. Тому що влада, яка співпрацює з інститутами громадянського суспільства, забезпечує ефективність своїх дій та посилює власну легітимність в очах суспільства. На думку Р. Монтенегро, важливим аспектом громадянського суспільства в Україні, що стосується перехідного періоду, є самоврядний аспект складової громадянського суспільства [95, с. 217].

Створення правової держави – непростий процес. Важливо усвідомлювати, що суспільством керує не абстрактний набір норм права, а конкретні особи, які мають свої інтереси та використовують законодавчу базу для їх реалізації. Аналіз еволюції класичної спадщини європейської політичної та філософської думки дозволяє переконатися, що і громадянське суспільство, і верховенство права можуть бути досягнуті лише через закон і договір. Фактичне втілення взаємодії принципів правової держави та громадянського суспільства можна спостерігати на прикладі різних форм організації влади, а саме: демократичної, правової та соціальної. Якщо демократія – це режим, який захищає певні інтереси, дозволяючи кожному голосувати, то верховенство права залишається гарантією, що захищає права меншості від диктату більшості.

Становлення правової та соціальної держави можливий лише через посилення економічної та соціальної складової самоорганізованих громадян. Це складний процес, який поєднує у собі конфлікт і протистояння між

більшими групами соціальних і політичних індивідів. Можна стверджувати, що певні умови взаємодії держави та громадян в Україні вже створені, але вони потребують подальшого посилення для досягнення високих стандартів якості життя громадян через реалізацію демократичних прав і свобод у суспільстві. Взаємодія між державними інституціями та інститутами громадянського суспільства є важливим аспектом для розвитку легітимної демократичної держави.

Соціальний досвід людства переконає, що вирішення повсюдних проблем на місцях не завжди передбачало організовану самостійність. Це означало, що місцеве самоврядування як одна з основних форм самоврядування існувало не завжди. Якщо говорити про сучасні принципи та методи самоврядування в територіальних громадах, то, як зафіксовано в науковій літературі, вони сформувалися внаслідок тривалого, багатовікового конфлікту між суспільством і державою і стали результатом політичного відчуження. Сучасні принципи та методи місцевого самоврядування є похідними від складного процесу, який містить золоту середину, узгоджуючи інтереси суспільства, особи, територіальних громад і держави. Виходячи з цього, можна було б припустити, що сучасне місцеве самоврядування є особливим зв'язком між територією та державою, основною метою якого є узгодження інтересів різних суб'єктів.

Загальноприйнятою тезою є те, що місцеве самоврядування зараз є формою влади, каталізатором розвитку державності. При наявності держави формується система позитивного права, яка активно використовується в правовій сфері. Ця система складається із законів, наказів, судових рішень і санкціонованих традицій. Держава народжується і складається з представництва різних інтересів суспільства, як система організованої політичної влади над іншими.

Питання місцевого самоврядування, його місце та роль у політичній організації суспільства є одним із складних питань сучасної науки, яке протягом багатьох років займаються вчених-юристи, соціологи політологи,

історики, економісти. Політична і правова наука використовує критерій об'єктивної історії, але також включає політичний елемент. Зв'язок з політико-правовою теорією виводиться із ознаками політичних і правових сил у конкретній державі на певному етапі розвитку, і в першу чергу виражаються інтереси соціальних класів і панівних соціальних груп в один або обидва історичні періоди. у політико-правовій теорії [20, с. 88].

Досліджуючи феномен місцевого самоврядування, важливо зазначити, що воно є об'єктивною складовою життя суспільства, одним із способів його самоорганізації. Держава, як і місцеве самоврядування, за своєю суттю є соціальною організацією та є одним із найскладніших способів самоорганізації суспільства. Сьогодні місцеве самоврядування розглядається як одна з можливих форм самоврядування на місцевому рівні, тобто на рівні населеного пункту чи іншої обмеженої території. Сучасний порядок формування та розвитку місцевого самоврядування в значній мірі є об'єктивним і необхідним процесом, що забезпечує сучасні принципи організації місцевого самоврядування, а саме властивості самоорганізації.

Ранні форми самоврядування були похідними від розподілу суспільно-корисних завдань, які були вигіднішими та ефективнішими, ніж колективні рішення громадою, які доручалися окремим членам. З ускладненням суспільного життя виникли держави. Можна зазначити, що держави виникли із самоврядних громад шляхом їх об'єднання та перетворення. Іншими словами, примітивна форма самоорганізації, заснована на соціальному характері регулювання суспільно-економічних процесів, уже виявляла ознаки сучасної держави. Тобто еволюція простих форм правління щодо територіальної самостійності внаслідок ускладнення суспільних відносин має бути об'єктивною і призвести до формування держави, в якій інститути влади доповнюються соціальними інститутами.

Сучасне місцеве самоврядування, яке є формою самоорганізації населення, має ознаки як держави, так і суспільних інститутів. Місцеве самоврядування в сучасному суспільстві має подвійну природу і складається

наперед із громадсько-державної організації. Міжнародний досвід розвитку місцевого самоврядування демонструє тісний зв'язок, залежність і взаємопроникнення принципів державного і місцевого самоврядування. Аналіз відносин між державою та місцевим самоврядуванням дозволяє нам побачити кілька їхніх спільних характеристик, а саме: ці інститути є похідними від суспільного розвитку, кожен має територіальну організацію, вони мають одне джерело влади: народ і влада держави поширюється на всю територію, тоді як влада місцевого самоврядування зберігається за муніципальною діяльністю.

Важливо розуміти загальні духовні, економічні та політико-правові основи українського державного устрою та Конституції України, які діють на сьогодні. Загальні принципи, регулюють діяльність та організацію органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування фактично є ширшим за масштабами, ніж форми організованого суспільства, яке передбачає самоврядування. Через свою подвійну природу ця інституція є як соціальною, так і державною, і тому її можна визнати інституцією влади. Сьогодні місцеве самоврядування закріплено в Конституції України та захищено чинним законодавством.

Владна структура держави має включати як формальну систему влади, так і місцеве самоврядування, яке є автономним. Актуальним залишається питання про співвідношення державної та соціальної складових у сучасній державі, принциповим є рішення державної влади та місцевого самоврядування як інститутів публічної влади.

Держава суттєво впливає на роль і місце місцевого самоврядування в організації суспільного життя та системі управління. Місцева влада протягом тривалого часу намагалася збільшити певну роль у державній системі. З еволюцією держави змінювалися методи і принципи місцевого управління. Місцеве самоврядування розглядається в контексті локального аспекту, як один із можливих способів організації населення на місцевому рівні, що виражається в самотійному (у порівнянні з державою) вирішенні питань місцевого значення.

Вважають, що місцеве самоврядування не є альтернативою сильної влади, а навпаки, у розвинутій формі воно є значною ознакою державної влади. У кризові періоди держава бере на себе відповідальність за забезпечення життєдіяльності на місцевому рівні, що сприяє збереженню та вдосконаленню державного управління. У кризовий період місцеве самоврядування здійснює стабілізуючу роль у розвитку держави та вирішенні питань життєзабезпечення та соціальної напруги, а також є фактором, що перешкоджає кризовим явищам.

Варто розуміти, що держава без місцевого самоврядування є нестабільною системою. Тривале придушення цієї організації влади веде до кризи державності. Оптимальною умовою довгострокового розвитку держави є наявність автономного місцевого самоврядування. Для України концепція місцевого самоврядування має більше значення, ніж в інших зовнішніх моделях управління. Сьогодні сучасний європейський погляд на місцеве самоврядування виникає тому, що воно є складовою демократичної системи. Європейська хартія місцевого самоврядування гарантує, що органи місцевого самоврядування є частиною фундаменту будь-якої демократичної системи.

На даний час в Україні посадові особи місцевого самоврядування беруть участь у зміцненні територіальної цілісності держави шляхом участі населення в розвитку економічних зв'язків, які мають горизонтальний характер. Воно також допомагає розвитку прикордонного міждержавного співробітництва, вирішуючи інші політичні питання в геополітичному аспекті. Для України впровадження місцевого самоврядування на основі Конституції визнано позитивним аспектом.

Місцеве самоврядування склалося історично, коли в суспільстві запанувала концепція демократії, утвердилася концепція верховенства права, зберігалися принципи права людини, з'явився запит на справедливість та індивідуальність, і сподівання, що місцеве самоврядування призведе до цивілізованої системи соціального управління.

Місцевому самоврядуванню належить суттєва роль у реалізації одного з першочергових завдань сучасності: поєднання інтересів держави, суспільства та особистості в єдиній цілі. Через це основними завданнями місцевого самоврядування є збалансованість прав і свобод людини і громадянина на індивідуальному рівні з користю для держави і суспільства. Така спрямованість місцевого самоврядування пов'язана з поняттями сучасної демократичної, правової і соціальної держави, найбільшою ціною якої є людина, її права та свобода. Місцеве самоврядування функціонує як посередник у спробі проблеми невирішеного питання державної політики, а держава несе відповідальність за забезпечення прав і свобод громадян.

Термін «самоврядування» як правило застосовується на різних рівнях об'єднання людей: до всього суспільства – громадське самоврядування, або самоврядування народу; до окремих регіонів або об'єктів – місцеве самоврядування; до управління виробництвом – виробниче самоврядування.

Місцеве самоврядування є важливою складовою у публічній владі. Його особливість проявляється, як уже зазначалося, в дуалістичній природі. З одного боку, це автономний орган, який входить до єдиного уряду, відповідаючи за управління країною. Місцеве самоврядування регулюється законами та іншими формалізованими нормами, які воно може використовувати для юридичного оформлення насильства, воно також може формувати бюджет громади, і збирати інформацію. З іншого боку, місцеве самоврядування є невід'ємною частиною суспільства, це форма політичного самоврядування в місцевій громаді, яка використовує, серед інших методів, демократичні механізми управління. Його характеризує: певний ступінь незалежності як від державної влади, так і від недержавних організацій; здатність брати участь у колективних діях, спрямованих на захист та просування своїх інтересів; бажання брати участь в управлінській політиці в цілому; готовність діяти відповідно до встановлених соціальних і правових норм.

Значення місцевого самоврядування у створенні демократичної правової соціальної держави та розвитку інститутів громадянського суспільства сьогодні є загально визнаним. Особливу роль у вертикальному розподілі влади, системі стримувань і протистоянь у цій конфігурації відіграє місцеве самоврядування. Також було б надто просто вважати, що воно є найнижчим членом владної структури сучасної держави. На основі місцевого самоврядування може бути побудована потужна вертикаль влади як державного, так і місцевого значення.

Однією з можливих функцій місцевого самоврядування сучасності є створення системи державного управління, яка покликана зміцнити українську державу. За наявності цілісної системи державно-правових відносин можна говорити про органи місцевого самоврядування як про політико-правове втілення держави. Це розвинена світова практика, дослідники якої стверджують, що сучасний стиль відносин між центром та органами місцевого самоврядування прогресує до того, що останнім часом місцеве самоврядування вважають місцевою центральною владою.

Функція місцевого самоврядування в кризові періоди розвитку держави помітна на кожному етапі становлення української держави. З посиленням центральної влади самоврядування стало суттєвою частиною компромісу між верховною владою та локальними територіями, які входили до складу єдиної держави.

Місцеве самоврядування – це особлива форма влади, відокремлена від центральної влади та має певну самостійність щодо частини держави та її представництва на місцях. Становленню місцевого самоврядування перешкоджають численні невирішені питання щодо недосконалості чинної законодавчої бази, серед яких: недостатньо нормативно-правового регулювання, яке відповідає за реалізацію ряду норм Конституції України щодо місцевого самоврядування; розподіл влади між державою та місцевим самоврядуванням; неефективність законодавчої фінансово-економічної самостійності муніципальних утворень; недосконалість системи судового

захисту місцевого самоврядування; та неналежний рівень інфраструктури місцевого самоврядування.

Муніципальна влада наділена фінансовими та економічними ресурсами може задовольняти основні, невідкладні потреби населення, і можуть стати стабілізуючою складовою у разі соціальної катастрофи. Цінність місцевого самоврядування полягає у тому, що воно об'єднує громадян муніципальної території, надаючи їм рівні можливості для вирішення спільних питань, незалежних від соціального статусу особистості, її етнічної приналежності, політичних переконань тощо. Це може допомогти запобігти релігійним та національним конфліктам, оскільки не базується на етнічних чи релігійних принципах.

Дослідження проблем взаємовідносин, суспільства, місцевого самоврядування та особи дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування є повністю автономною частиною суспільства, яка функціонує як структурна складова в системі влади. У цій якості він виконує роль сполучної ланки між централізованою та децентралізованою системами управління. У межах своїх повноважень воно наділене здатністю керувати місцевими справами, вирішувати делеговані йому окремі повноваження, використовувати різноманітні методи самоорганізації та самореалізації.

Як зазначає Т. Астапова, місцеве самоврядування відіграє значну роль в процесі формування громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є основною ланкою в реалізації одного з фундаментальних завдань сучасності: об'єднання інтересів держави, суспільства та особи в єдине ціле. За своєю природою це процес інтеграції прав і свобод людини в інтереси держави і суспільства. Таку ж думку висловлює і О. Ніколаєв, який вважає, що дієвим механізмом об'єднання суспільства навколо важливих цінностей є розвиток місцевого самоврядування. Він вважає, що саме з його допомогою можна найефективніше використовувати потенціал самоорганізації суспільства, ініціативи громадян [76, с.28].

Як зазначає Ю. Крестєва, демократична, правова держава, громадянське суспільство можуть досягти своїх першочергових цілей лише за наявності розвиненої системи місцевого та громадського самоврядування. Мешканці населених пунктів повинні мати можливість самостійно обирати організації, які вони хочуть очолювати, використовуючи пряму демократію для управління своїм життям, через автономні органи, які вони самі обирають. Діапазон повноважень, пов'язаних з цими органами, повинен визначати окремі результати, які вони можуть реалізувати. Тільки таким чином можна максимізувати переваги держави для всіх її громадян [54, с. 52].

Для визначення системи органів місцевого самоврядування необхідно виходити з основних функцій місцевого самоврядування, якими є: участь у вирішенні питань місцевого значення, управління фінансами та майном громади, надання послуг населенню. населення та участь в охороні громадського порядку. Система органів місцевого самоврядування має бути побудована таким чином, щоб забезпечити представництво населення як основного суб'єкта місцевого самоврядування. Крім того, для його легітимного функціонування необхідна наявність органів місцевого самоврядування, які обираються населенням. Сучасна держава взаємодіє як із суспільством в цілому, так і з соціальними класами в ньому, кожен з яких має свої інтереси. Держава має представляти інтереси всього населення, але це не означає, що держава буде це робити завжди. У реальних життєвих ситуаціях держава часто переобтяжена обов'язком регулювати, різні інтереси соціальних класів і груп.

Є. Качмарський вважає, що в державі має бути така форма місцевого самоврядування, яка реально, а не декларативно може забезпечити правову, організаційну, матеріально-фінансову незалежність для своєї діяльності на правовому, інституційному та функціональному рівнях. Крім того, на його думку, говорити про роль місцевого самоврядування у формуванні громадянського суспільства можна лише після з'ясування рівня політичної культури населення та характеру взаємодії органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на місцях [49, с. 84].

На думку С.Рибалки, реформа місцевого самоврядування в сучасній Україні має велике значення через зміну конфігурації міждержавних відносин Європейського Союзу, які тепер мають горизонтальний характер. Це передбачає об'єднання окремих регіонів із відповідними муніципалітетами. Розвиток нової постіндустріальної економіки та інформаційного суспільства має потенціал для створення можливостей для інноваційного розвитку та залучення інвестицій для територіальних громад, які не потребують допомоги регіональних чи національних урядів [87, с. 282].

Тобто в Україні мають бути умови, які сприяють усуненню перешкод в діяльності місцевих органів влади та виконавчої влади щодо зовнішньоекономічної діяльності та реалізації спільних проектів. Ці умови мають сприяти ініціативам інституцій місцевих громад, а також місцевих політичних організацій, громадських рухів та груп інтересів, щоб збільшити міжнародне співробітництво в горизонтальних напрямках.

Місцеве самоврядування є ефективним механізмом, і залишається аналогом центральної влади, з одного боку, і народної влади з іншого та дозволяє громадянам реалізовувати свої права на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – перетворювати свою волю на публічну владу. Місцеве самоврядування – це втілення статусу людини і громадянина, що виявляється в прагненні особи брати участь у житті територіальної громади, як елемента влади в державі на певній території країни.

Розвиток місцевого самоврядування прямо пропорційний розвитку громадянського суспільства. У той же час місцеве самоврядування є найважливішим елементом демократичної політичної системи. В свою чергу, це невід'ємна частина загальнодержавної системи стримувань та противаг. Ця система розуміється винятково як механізм взаємин Президента й парламенту, що дозволяє погоджувати позиції різних політичних сил, які наділені владними повноваженнями. Але, поряд зі поєднанням різних інтересів на державних рівнях, необхідне поєднання інтересів держави і кожного окремо взятого міста, селища, села, кожної яким-небудь способом відособленої

населеної території. Роль виразника таких інтересів і покликано відігравати місцеве самоврядування, яке на локальному рівні представляє певні інтереси громади.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Міжнародний досвід функціонування місцевого самоврядування

На сьогодні основними актами, що регулюють питання місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є Європейська хартія місцевого самоврядування та Всесвітня декларація місцевого самоврядування [81, с. 7]. У Європі, де традиції місцевого самоврядування давні, однак все ж таки жодна держава не в повній виконує кожен принцип Європейської Хартії. Хартія в ч.1.ст. 12. встановлює принципи, які дають країнам-підписантам стільки свободи дій, щоб вони могли адаптуватися у політичному, юридичному, адміністративному та культурному планах. Держави-учасниці Хартії зобов'язані підтримувати деякі положення ч. 1 Хартії, однак у них є певна свобода вибору, яка дозволяє врахувати специфіку національної ситуації. Це додатково розширюється тим фактом, що кожна держава може пізніше додати до Хартії нові положення, як і коли вона того забажає.

Ця Хартія мала особливе значення у зв'язку з процесом демократичних перетворень, який розпочався у східноєвропейських державах після падіння Берлінської стіни в 1989 році. Рада Європи поставила ратифікацію Хартії країн Центральної та Східної Європи як головна умова для їх прийняття до організації [82, с. 19].

Крім Європейської хартії місцевого самоврядування (1985 р.), різні країни мають інші сучасні європейські і базові документи децентралізації, які формулюють принципи майбутнього розвитку інститутів місцевого самоврядування. Серед них можна виділити такі: Європейська декларація прав міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних влад Європи (CLRAE) в рамках Ради Європи 18 березня 1992 р.; Хартія Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, прийнята Комітетом міністрів 14 січня 1994 р.;

Стамбульська декларація про проблеми населених пунктів, 14 червня 1996 р.; та Європейська хартія міст, прийнята в Страсбурзі 17-19 березня 1992 р.

Значне значення місцевого самоврядування свідчить про спроможність цього соціального явища та значні виклики, які поставлені перед цими інституціями у XXI столітті. Однією з найбільших проблем є постійна практика вирівнювання потенціалу територіальних громад у сучасній Європі, і це важливий принцип Європейського Союзу. Рада Європи радить передбачати вирівнювання між одиницями, які надають послуги, за приблизно однаковими цінами місцевих податків, причому ці об'єкти та послуги надаються однаково, якщо це бажає місцева влада. Щоб це було реалізовано, буде важливо контролювати:

- відмінності в демографічних характеристиках та економічних і соціальних умовах, а також потреби в муніципальних послугах, які підлягають подальшому аналізу;

- відмінності у віковій структурі (частка дітей шкільного віку), соціально-економічній структурі (одинокі), батьки, безробіття, меншини тощо;

- географічні а також економічні умови, що вимагають реконструкції. До них відносяться відмінності від вартості надання послуг еквівалентного рівня, зокрема, невідповідність рівня заробітної плати та землі; низька щільність населення, що призводить до збільшення загальних витрат на утримання певних закладів, як таких шкіл; висока щільність населення, що загрожує до зростання вартості окремих послуг, таких як вивіз сміття та утримання дороги [71, с. 65].

Фактори узгодження вирівнювання включають рівень нерівності місцевих органів влади та наявні можливості для їх вирішення, розширення масштабів місцевих органів на сферу побутових послуг, таких як освіта [34, с. 8]. Важливу, але значну роль відіграють громади як економічні структури в епоху глобалізації та локалізації. Виклик для громади існує в тому, як працювати в економіці, яка є більш нестабільною на місцевому, ніж на

національному рівнях. Часто центральна влада перекладає економічні питання на місцеву владу. Крім того, люди загалом краще поінформовані та освічені, ніж раніше. Таким чином, одним із завдань місцевої влади є створення можливості людям брати активну участь у житті громади [78, с. 456].

Інформаційні технології відкривають блискучі перспективи розвитку місцевого самоврядування. У електронних технологіях є великий потенціал, який формує широкі зв'язки між посадовими особами місцевого самоврядування та місцевими жителями.

Традиційні функції органів місцевого самоврядування в державах з винятковими політичними традиціями оновлюються в єдиних інформаційних системах за допомогою Інтернет-технологій. Нова інформаційна парадигма – це мережеве управління у місцевому самоврядуванні, відповідно громадяни мають більше можливостей для впливу на процеси, зокрема на місцевому рівні. Тут менше перешкод для управлінського процесу.

Деякі такі моделі, розроблені для цих цілей, – це CAPAM (Commonwealth Association for Public Management), були нагороджені за інноваційні методи управління. Критерії, які застосовуються в цій моделі, охоплюють партнерство, відповідальність, участь громадськості, інтеграцію вертикального та горизонтального управління, підтримку політичних зв'язків у політично фрагментованому співтоваристві, політичні чи парламентські структури, еволюцію людських ресурсів, цінностей та етики.

Цікавим є досвід Польщі в процесі демократизації органів місцевого самоврядування. У червні 1989 року на парламентських виборах у Польщі перемогла тодішня опозиція – демократичні сили, які вийшли з «Солідарності». Новій владі постало важке завдання здійснити політичні перетворення в країні, одним із елементів яких була реформа управління.

У 1990 р. почалася становлення органів влади на рівні гмін. Це був перший крок до побудови громадянського суспільства в Польщі. Одночасно готувалися роботи для втілення в життя наступних етапів реформи.

Адміністративна реформа розпочалася в 1999 році, запровадивши в Польщі трирівневу структуру органів самоврядування на рівні воєводств, повітів і гмін. Процес реформування завершився у 2004 р. коли нарешті прийнято закони про фінансування воєводських і регіональних структур. Отже, створення правової основи нового адміністративно-територіального устрою Польщі тривало 14 років. Питання полягало не в тому, щоб місцева влада отримала максимум повноважень. Навпаки, на першому етапі вважалося за доцільне обмеження повноважень органів місцевого самоврядування з наданням функцій та зробити їх дієвими й фінансово забезпеченими.

Метою адміністративної реформи в Польщі було наблизити владу до народу, створити органи влади за зразком західноєвропейських країн і вдосконалити місцеве управління таким чином, щоб пересічні громадяни не витрачали багато часу на вирішення своїх повсякденних проблем, і влада завжди була поруч.

Наступним кроком реформи було створення органів влади у воєводствах. Вона зменшила їх кількість з 49 до 16. Міста, які втратили статус воєводства, стали міськими повітами, або містами з правами повіту. Всього виникло 65 міських повітів, 314 земських повітів, 2489 комун.

Колишні воєводства були такими структурами, які підпорядковувалися уряду, і називалися урядовими воєводствами. А представницька, тобто воєводська рада (малий сейм) мала дуже вузькі або дорадчі повноваження. Наразі в Польщі створено 16 воєводств, але практично всі повноваження передано Сейму – органу, який утворює воєводське правління. У Польщі залишився представник влади з дуже вузькими повноваженнями – воєвода.

Отже, сьогодні існує дві влади на регіональному (воєводському) рівнях: представники уряду, які належать до партії, що створює уряд у загальнонаціональному масштабі, та представники сейму, обрані громадою. Кожен рівень адміністративної влади має мати свою сферу відповідальності та бути забезпечений відповідними фінансовими ресурсами для виконання встановлених законом функцій.

Хоча органи самоврядування на рівні гміни діють у Польщі з 1990 року, саме адміністративна реформа затвердила гміну як первинну одиницю територіального самоврядування, вільну від впливу повіту та воєводства.

Питання децентралізації та розполілу відносин між центральною та місцевою владою в перехідних державах є різким контрастом до тих, що існують у стабільних державах [24, с. 96]. У випадку Польщі, яка класифікується як перехідна держава, головною метою було не вдосконалення існуючої системи, а радше встановлення абсолютно нових відносин між державними інституціями, яких раніше не існувало.

У 1989 році громадяни Польщі отримали діючу державу з активними інституціями; однак потужні групи інтересів чинили значний опір будь-яким спробам реформ. Таким чином, завдання було подвійним: необхідно було визначити, які зміни необхідно впровадити та як протидіяти опозиції. На сьогодні можна виділити чотири основні умови ефективного проведення реформи місцевого самоврядування: відданість керівництва держави; підтримка громадськості (або принаймні їх згода); кваліфіковані фахівці; та людські ресурси (тобто підготовлені особи, здатні впроваджувати реформи).

Протягом 1989-1990 рр. Польща мала доступ до всіх чотирьох компонентів. Основна увага була зосереджена на створенні нової системи, а не на протистоянні існуючій. Проте обставини швидко змінювалися. Підтримка з боку громадськості та місцевих рад виявилася недостатньою для підтримки реформаторських зусиль, що призвело до того, що 1991 та 1992 роки були відзначені як роки, коли процеси реформування призупинилися.

Дослідження реформ 1990 та 1998 років виявляє помітну подібність. В обох випадках напередодні хвилі реформ опозиціонери влади проводили широкі оцінки обставин. Кожна хвиля здійснювалася швидко й радикально, керована політичною волею, яка прагнула використати історичні можливості. Крім того, спільною характеристикою була широка громадська підтримка. Однак виявилось, що влада не зрозуміла значення суспільних настроїв і необхідності змін. Примітною ілюстрацією в цьому контексті є національна

ініціатива, започаткована в 1993 році щодо створення системи «повітів» і «ГМІН».

Такий досвід свідчить про те що, жодну важливу реформу неможливо провести, якщо уряд буде слідувати порадам тих, хто рекомендує проводити їх плавно, обережно та поступово. Варто пам'ятати, що в той час було багато радників, особливо в «період активного реформування», багато хто зазначав, що місцеві громади не готові до змін, вони не вірили в свободу незалежності суспільства та успіх реформи за «нових» умов. Однак, польське суспільство виявилось здатним взяти ініціативу в свої руки і прийняти нові умови [85, с. 18].

Існуючі моделі державного управління та місцевого самоврядування, а також системи їх взаємодії не у всіх випадках, і не завжди гарантують захист інтересів самої держави та потреб громадян. Аналіз вітчизняного та світового досвіду свідчить про те, що кожен етап розвитку в житті країни потребує відповідних умов у передачі влади від держави до органів місцевого самоврядування. Тут державна організація у європейських країнах базується на деконцентрації влади разом із сильними органами місцевого самоврядування [68, с. 48].

Діючи систему організації місцевого самоврядування в Україні необхідно посилити відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, зазначених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який передбачає надання повноважень найближчим до місцевого самоврядування підрозділам, де особа має найбільший ступінь повноважень за даних умов.

Конституційні та законодавчі права територіальних громад, передбачені Конституцією та законами України, не в повному обсязі реалізуються посадовими особами чи службовцями органів місцевого самоврядування. Основними причинами, які перешкоджають органам місцевого самоврядування ефективно виконувати свої обов'язки, є відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого

самоврядування, неврахування вищими органами влади в Україні пропозицій недержавних організацій та об'єднань щодо удосконалення системи місцевого самоврядування та відсутність прозорості в уряді. Наша система характеризується відсутністю достатньої фінансової бази місцевого самоврядування, надмірною централізацією фінансових ресурсів, відсутністю відповідної бази оподаткування, зокрема місцевих податків і зборів, для самостійного формування власних бюджетів органів місцевого самоврядування. Також суттєвою є диспропорція в розвитку територій.

Українська система не має чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування. В ній існує нераціональна система організації органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності.

В процесі вирішення питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування має бути досягнуто узгодження рішень і дій вищих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості. Вони мають органічно поєднуватися із загальним вектором розвитку української держави і бути у підвалинах забезпечення її незалежності, економічної могутності та духовного розвитку. А це є можливим, якщо буде розроблений та втілений в життя комплекс заходів, спрямованих на створення умов для розвитку в Україні повноцінного місцевого самоврядування, наповнення його новим змістом, зокрема, слід опрацювати концептуальні засади, визначити пріоритетні напрями проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління та зміцнення місцевого самоврядування у контексті принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Також слід розробити підходи щодо запровадження ефективних механізмів реалізації бюджетної та податкової політики, соціальних стандартів як основи для визначення розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за кожним видом видатків

місцевих бюджетів; розглянути питання щодо збільшення обсягів трансфертів вирівнювання місцевим бюджетам для забезпечення виплат заробітної плати працівникам бюджетної сфери та здійснення інших соціальних видатків.

Загальна тенденція підвищення ефективності системи місцевого самоврядування в Україні має сприяти консолідації зусиль різних рівнів місцевого самоврядування у вирішенні питань фінансового забезпечення, удосконалення податкової системи та створення міцнішої бази, захисту та посилення їх прав.

Місцеве самоврядування, незважаючи на наявність множинних систем, зокрема в Україні та інших країнах Європи, має спільні ознаки. Його основним і обов'язковим суб'єктом є громада. Це громадський інститут, який зберігає автономію у своїй діяльності від держави та реалізує свої принципи через громаду, яка обирає представницькі органи, що мають колегіальний характер. Вони мають окреме майно та фінансові ресурси, якими розпоряджаються установи від імені громади. Органи місцевого самоврядування уповноважені збирати та використовувати на свою користь місцеві податки, збори та платежі, а також виконувати лише притаманні йому функції [66, с. 8].

Важливим є і досвід країни, яка традиційно має високий ступінь централізації місцевого управління та самоврядування, про що свідчить система адміністративного нагляду центральної влади за місцевими установами. Реформи у Франції на початку 80-х років ХХ століття знизили ступінь централізації, збільшили повноваження місцевих громад, надали їм більшої автономії, але зберегли сильну позицію федерального уряду на місцях. На місцевому рівні є окремий уповноважений представник влади, який має спеціальні повноваження щодо органів місцевого самоврядування. Кожен департамент пов'язаний з представником держави, який відповідає за адміністративний нагляд за законністю рішень комуни, що є основою для місцевого самоврядування. У Франції понад 36 000 міст, 90% з яких мають населення менше 2 000 осіб. Кожна комуна має керівну раду, яка обирає мера зі своїх виборців. Мер одночасно є державним службовцем і главою місцевого

самоврядування. Крім того, в Парижі, Марселі та Ліоні існують органи місцевого самоврядування в 96 департаментах, 22 регіонах і округах.

Окремо варто відзначити нинішню модель Німеччини. У цій структурі визнаються чотири різні типи громад: германська, магістральна, бургомістерська та північно-германська. Для германського типу характерне злиття верхівки представницької корпорації та адміністрації. Представницька корпорація (общинна рада, муніципальні збори депутатів тощо) обирається безпосередньо виборцями. Також обирається голова адміністрації – бургомістр, який головує в урядовій корпорації. Магістерський тип відрізняється тим, що виборний представницький орган утворює свій керівний орган - магістрат або сенат, до складу якого входять як почесні члени, так і бургомістр. Бургомістерський тип передбачає, що обраний населенням представницький органом обирає бургомистра, який очолює представницьку корпорацію та місцеве самоврядування, тобто поєднує функції голови громади та голови уряду. Північно-германський тип нагадує англосаксонську модель. Представницький орган, що обирається населенням, створює виконавчий комітет, який не є місцевою адміністрацією, а тільки готує рішення представницького органу [17, с. 92]. Незважаючи на особливості організації самоврядування в Німеччині, воно має багато загального як з англосаксонською, так і з континентальною (французькою) моделями.

У деяких країнах (наприклад, у Франції та Італії) уповноважені представники уряду призначаються для здійснення адміністративного нагляду за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування, таким чином здійснюється контроль над місцевим самоврядуванням.

У більшості демократичних країн вибори до органів місцевого самоврядування є загальними, у них беруть участь як повнолітні чоловіки, так і жінки. Активне виборче право, за правилами, які діють у багатьох країнах, встановлюється у 18-25 років. Водночас існує декілька кваліфікаційних вимог – ценз осілості, несумісність зайняття будь-яких інших посад на державній службі чи у виборних органах, у суді тощо. У кількох

латиноамериканських країнах для того, щоб бути обраним алькальдом (мером) або радником муніципалітету, необхідно мати право голосу відповідно до законів, що стосуються муніципалітетів; бути вихідцем із зазначеного муніципалітету або безперервно проживати щонайменше два роки безпосередньо перед виборами; бути зареєстрованим у загальному реєстрі виборчих списків міста чи країни або в реєстрі виборців іноземців; і не були засуджені жодним кримінальним судом.

Як зазначає Т. Астапова, виклики, з якими зараз стикається місцеве самоврядування, можна подолати шляхом переходу від традиційної представницької демократії, коли громадяни обирають представників для захисту своїх інтересів, до демократії участі. Ця остання форма ґрунтується на принципах прямого управління спільнотою вільних громадян над державою, суспільством і конкретними територіями. Основні переваги участі в демократичному врядуванні включають: надання можливості кожній людині реалізувати свій потенціал; зниження абсентеїзму; створення механізмів співпраці між владою та громадянами та посилення довіри до державних інституцій; відродження у громадян відчуття соціальної справедливості.

Т. Астапова акцентує увагу на тому, що серед основних заходів щодо посилення взаємодії місцевих органів влади з населенням, є: публікування щорічних звітів про їхню діяльність для забезпечення прозорості дій місцевої влади; сприяння розвитку волонтерського руху; моральне та матеріальне заохочення ініціативних громадян; розвиток співпраці між громадськими організаціями та організаціями місцевих підприємців; створення добровільних спілок активістів на підтримку політики місцевої влади; створення спеціалізованих комп'ютерних систем зв'язку з жителями території; сучасні інформаційні технології; електронний уряд тощо [6, с. 15].

Більш тісні зв'язки з громадянами і частіші контакти з ними є тією перевагою, що дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечувати вищу ефективність надання послуг. Очевидно, що за таких умов одним із запропонованих напрямів підвищення ефективності діяльності органів

місцевого самоврядування є застосування комплексного підходу до обслуговування суспільства, що представляє собою різноманітні організаційні форми надання послуг державними службами; безкоштовні послуги; послуги, що пропонуються за договорами між міською чи обласною адміністрацією; контрактні послуги; гранти; ваучери; ринкові послуги.

Іншим напрямком підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є забезпечення реальної участі на практиці на засадах партисипаторного управління, таких як: добровільність участі громадян в управлінні (робота у відповідних комісіях, експертне опитування); постійне сприяння органу місцевого самоврядування робочими групами чи комісіями з наданням усієї необхідної інформації цим групам; чітке регулювання участі громадян в процесі управління; вільний зв'язок між суб'єктами та об'єктами управління; реалізація ініціативних проектів громадян; та позитивна оцінка значних досягнень.

Одним із механізмів залучення громадян до управління передбачається застосування на місцевому рівні «електронної демократії». Це залучення громадян до слухань, комітетів і комісій, інформування та навчання шляхом зворотного зв'язку з громадянами, голосування (електронне голосування), розвиток соціального партнерства.

2.2. Особливості реалізації форм місцевої демократії

Термін «демократія» є одним із найпоширеніших і дискусійних у науці. Як зазначає А. Лейпхарт, демократія – це поняття, яке, здебільшого, не піддається визначенню [57, с. 129]. Безперечно, найпоширенішим визначенням демократії є правління народу, а саме народовладдя. Крім того, у науковій термінології терміни, які визначають демократію з «форму держави», «форму правління», «політичний режимом», «політичний світогляд», «політичний ідеал».

Дослідники звертають увагу на риси демократії та більшою чи меншою мірою, посиляються на свободу і політичні права особи, рівність між людьми, визнання влади більшої частини з захистом прав меншої частини суспільства. Усі ці моральні, політичні та правові цінності разом складають суть демократії. Вони виражають моральні уявлення суспільства про зміст взаємовідносин у демократичній державі між громадянами. Вони закладають основу демократичної політичної свідомості, політичного процесу, політичного режиму і є політичною цінністю суспільств [3, с. 9].

Слід знати, що єдиного тлумачення таких загальноприйнятих понять, як людина, суспільство, місцева громада, влада і самоврядування, а також гуманізм і справедливість, не існує. Проте звичайний еволюційний розвиток суспільства і держави потребує підтримки основного населення чи місцевої громади, елементарних і загальноцивілізованих принципів, без яких не мислиться прямо демократія як народовладдя [12, с. 31]. Без цих початків демократії неможливий перехід від традиційного суспільства до розвиненої техногенної цивілізації [23, с. 78]. Інформаційна техногенна цивілізація створюється лише при широкому обміні інформацією, вільним доступом до неї.

Початок демократичних реформ в Україні кінця 1980-х – початку 1990-х років ХХ століття характеризувався прийняттям основних положень ліберальної демократії, зокрема ідеї гарантій прав меншості. Тобто саме в

такій формі безпосередньої демократії, для прийняття якої рішення здійснюється більшістю, обов'язково має існувати гарантія прав культурних, етнічних, релігійних та інших меншин, які можуть виражати власні інтереси у місцевому самоврядуванні та використовувати свою мову та культуру. Лише тоді можна розуміти, що безпосередня демократія шляхом прийняття рішень більшістю не призводить до придушення прав меншості.

На реалізацію принципу рівноправності спрямовані колективістські концепції демократії, найбільш яскраво виражені в утопіях Т. Мора, Е. Кабе, Ж.-Ж. Руссо. Спроби наблизитися до рівноправності, яка є не лише формальною рівністю громадян перед законом, а й фактичною рівністю, зазнали невдачі. Як зазначає Т. Парсонса, таких рух підриває такі великомасштабні інститути сучасних суспільств, як право, ринок, ефективна держава, а також компетентну творчу діяльність та застосування перспективного знання.

Спільними рисами колективістських теорій демократії є як би заперечення індивідуальної автономії особистості, розгляд її як складової народу, класової локальної спільноти; необмеженість абсолютної влади більшості над меншостями та окремою особистістю.

Конфлікт між індивідуалізмом і колективізмом на локальному рівні є актуальним для України. Унікальним аспектом української демократії було здатністю цінувати політичні права і свободи особи, пріоритет суспільства над особистістю. Конфлікт між свободою і рівністю, волею і справедливістю, індивідуалізмом і колективізмом є єдиним із вихідних проблем людського розвитку, змістом безпосередньої демократії.

Соціальною основою демократії є економічні, професійні, етнічні, релігійні, регіональні та інші групи громадян, які конкурують між собою у прагненні впливати на прийняття рішень і дії органів місцевого самоврядування. Таким арбітром, який підтримує рівновагу інтересів і забезпечує саморегулювання громади, є органи місцевого самоврядування, ці органи повинні нівелювати монополію однієї групи на прийняття рішень і дій

органів місцевого самоврядування, щоб отримали вигоду. всі групи. Цьому покликаний сприяти склад органів місцевого самоврядування, який представляє інтереси різних соціальних груп, національностей, професій та вікових груп в місцевій громаді. Взяти на себе роль арбітра означає, що органи місцевого самоврядування повинні підтримувати вразливі групи та окремі особи з метою підвищення їхніх можливостей та сприяння соціальній справедливості.

Демократія, як механізм самоврядування, на місцевому рівні представляє сукупність інститутів, процедур, спрямованих на агрегацію переваг індивідів у групове рішення. Мінімальний набір демократичних інститутів, процедур містить у собі ті, що забезпечують реалізацію системи цінностей, що становлять сутність, зміст безпосередньої демократії на місцевому рівні. Безпосередня демократія як система цінностей реалізується за допомогою таких основ конституційного устрою, як: плюралізм; виборність; верховенство закону й, насамперед, Конституції. Перелік даних інститутів дозволяє їх охарактеризувати як головним чином небюрократичні.

Плюралізм забезпечує рівний доступ до місцевої влади, і це означає, що політичні сили можуть вільно конкурувати в місцевій владі. Розбіжність інтересів у місцевій громаді припускає два результативних варіанти рішення: або через консенсус, або через конфлікт. Прогрес пов'язаний із збільшенням диференціації із забезпечення різноманітності та складності духовного життя та політичних рухів, цілей і цінностей. Плюралізм сприяє рефлексії, розгляду та прийняттю цих відмінностей і парадоксів, а потім досягається конкретний компроміс, який би влаштував всі сторони. У результаті всі етапи демократичного процесу передбачають переговори, домовленості та політичний компроміс як основний засіб вирішення виникаючих проблем.

Компроміс внутрішньо властивий безпосередній демократії, насамперед, тому, що в ньому сформувалися політичні та правові інститути, в рамках яких можливо публічне узгодження інтересів. Наприклад, збори громадян

здійснюють мобілізацію суспільних настроїв, виробляють компромісні рішення, функціонують як форма посередництва між соціальними групами, які складають їхню основу. Дієвою перевагою плюралізму як важливого принципу демократії є те, що відображаючи суперечливість думок і позицій, створюючи поле їхньої боротьби, він значно надійніше забезпечує стабільність, ніж тотальна показна єдність, яка неминуче веде до вибуху та до руйнування системи.

Як внаслідок, концепція плюралізму в системі місцевого самоврядування забезпечує сприяння розмаїттю суспільного життя, автономії, наявності відповідності думок, опозиції та існуванні конфлікту між соціально-політичними силами.

Воля місцевого співтовариства існує як об'єктивне та незалежне від представників явище соціально-політичної реальності. Завдання представника – виявити, розкрити цю волю та представити її у своїй волі так, як він її сприйняв [52, с. 76]. Одним із прикладів народної влади (волі) є народне представництво. Щоб зрозуміти зв'язок між народним представництвом, дуже важливо зрозуміти джерело влади та те, чи передається вона повністю чи частково.

Таким джерелом влади в системі місцевого самоврядування є місцеве населення. За допомогою виборів місцева громада є єдиним джерелом влади, ця влада потім передається представникам, які стають фактичними одержувачами влади, делегованої місцевою громадою. Представники – лише інструмент місцевого співтовариства, за допомогою якого воно здійснює приналежну йому владу. Представницька демократія на місцевому рівні є системою правових і неправових суспільних відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення через демократично обраних представників.

У разі невідповідності волі представника волі місцевого співтовариства можуть бути задіяні інститути прямої демократії:

– референдум;

- відкликання представників;
- звернення громадян;
- правотворча ініціатива; петиції тощо.

Варто зазначити, що єдиним джерелом влади в системі місцевого самоврядування є місцеве співтовариство.

Є. Качмарський вважає, що ефективність місцевого самоврядування залежить від ступеня участі місцевого населення. На його думку, місцеве самоврядування формує громадську ініціативу і мінімізує роль держави у вирішенні питань місцевого значення. Місцеве самоврядування є основним інститутом, який обслуговує інтереси місцевих громад, але воно потрапляє в глухий кут, коли воно існує в політично пасивному суспільстві, що призводить до того, що воно не відчуває імпульси громадян. Участь громадян у процесі прийнятті рішень, пов'язаних з громадою є одним із фундаментальних принципів демократії та розвитку громадянського суспільства.. Залучення громадськості до встановлення довірливих відносин між територіальною громадою та територіальною владою, спрямоване на підвищення відповідальності та прозорості процесу прийняття рішень та розвитку місцевого самоврядування. На думку вченого, «самоврядування» неможливо без прямої ініціативи місцевих мешканців, яка реалізовуватиметься через інституції громадянського суспільства [48, с. 128].

Щодо можливостей подолання відчуженості населення від процесу управління Є. Качмарський вважає, що інтереси населення певної території мають акумулювати політичні партії; пробуджуючи суспільно-політичну активність серед членів громади. Ці кроки призведуть до прозорості роботи органів місцевого самоврядування та застосування практики громадських обговорень [48, с. 129].

Правовими та інституційними формами місцевого самоврядування вважаються безпосередня та представницька демократія, і ці форми демократії завжди перебувають у синергії одна з одною. Дослідження взаємодії безпосередньої та представницької демократії, як форм народовладдя, на

місцевому рівні дозволяє застосувати позитивні практики щодо реалізації форм місцевої демократії.

Публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо та через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як різновид публічної влади, повинно мати достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету тощо.

РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Прозорість та відкритість органів місцевого самоврядування в Україні

Розвиток здатності органів місцевого самоврядування належним чином відображати у своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно є одним із пріоритетів удосконалення самоврядування в сучасній Україні. Водночас специфіка публічного управління та менеджменту як особливого виду професійної діяльності, розгалуженість організаційної структури органів управління, наявності конфлікту інтересів призводять до складності управлінських процесів. Надійним і ефективним засобом збереження суспільного покликання публічного управління є його прозорість і відкритість. Проте навіть за умов стабільного демократичного суспільства формування і дотримання цих характеристик забезпечується насамперед відповідним правовим регулюванням адміністративних процедур, оскільки представники держави зобов'язані дотримуватися певних формальних моделей поведінки в державі.

Створення прозорих інститутів влади є давньою традицією в розвинених країнах з ліберально-демократичним устроєм. Н.Грищенко вважає, що транспарентність для публічної влади є головною ознакою. Прозорість і відкритість сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації громадського контролю над урядом та іншими державними органами. Десятки країн закріпили принципи прозорості та відкритості в системі управління, і це досягається спеціальними законами, які регулюють поширення інформації для суспільства та громадськості.

Дане питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 р. з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів,

1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Голландії (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіці Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Щоправда, багато з цих законодавчих актів, які діють у цих країнах, упродовж наступних років після їх затвердження змінювалися, коригувалися й удосконалювалися.

У Європейському Союзі та його державах-членах публічна влада (різноманітні офіційні інституції) використовують законодавчі рамки та нормативні стандарти, а також неофіційні механізми для забезпечення громадських консультацій та участь разом із їхніми асоціаціями у формулюванні та реалізації державної політики. Основними інституційними механізмами, які підтримують демократичні принципи відкритості та прозорості в публічному управлінні в Європейському Союзі, є органи та установи, які створюють основу для залучення регіональних та місцевих органів влади до національного процесу прийняття рішень. Такі структури (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) включають:

– консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема, виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС. Типи інститутів, які входять до інфраструктури підтримки державної політики, безпосередньо фінансуються за рахунок державних

коштів, мають постійну структуру й штат та виконують низку важливих комунікативних і консультативних функцій, що не обмежуються лише обговоренням пропозицій і публікацією проектів рішень, розроблених державними органами, але й здійснюють аналітичні процедури, проводять тематичні дослідження, збирають і узагальнюють пропозицій й громадські ініціативи щодо розробки, впровадження і реалізації політики, які після цього подаються до уряду або парламенту;

– інститути, які забезпечують у суспільстві соціальний діалог та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і об'єднаннями або федераціями роботодавців, що відіграє особливу роль у сфері державного управління та розробки політики в країнах ЄС.

Особливістю такого інституційного механізму є соціальні партнери, які мають право приймати рішення з окремих питань соціальної політики за взаємною згодою. Органи публічного управління є учасниками соціального діалогу, відповідальними за виконання офіційних домовленостей між соціальними партнерами та дії органу з питань соціального партнерства, у тому числі заходи щодо їх реалізації та в межах законодавства та інших нормативно-правових актів. Крім того, якщо угоди у сфері соціального партнерства набувають сили правотворчих правових актів і вводяться в дію як обов'язкові з такою ж силою, як і офіційні правила, прийняті владою.

За спостереженнями І. Дегтярова, ефективними методами вирішення конфліктів у реалізації та підвищенні ефективності місцевого самоврядування в сучасних умовах можна вважати: соціальне партнерство; об'єднання малих територіальних громад на засадах самодостатності та заохочення їх до об'єднання; стратегія функціонування та розвитку, розроблена органами місцевого самоврядування; матеріальні ресурси та фінансова підтримка через підтримку «сильних» підприємств, які працюють на соціальні завдання для суспільства; реальні соціальні технології через системи контролю місцевого самоврядування на основі соціальних технологій у практиці громади за

діяльністю органів місцевого самоврядування; організаційна інформаційно-нормативна діяльність [26, с. 121]..

У різних днoжaвax Євpoпeйcькoгo Сoюзy cпeціaльним гaлузeвим зaкoнoдaвcтвoм пeрeдбaчeнo cтвoрeння пocтійних дoрaдчих oргaнів зa учacтoю відпoвідних інcтитутів гpoмaдянcькoгo cуcпільcтвa (зaxиcт пpaв cпoживaчів, дoвкілля, oхoрoнa здoрoв'я тoщo), які у відпoвідних cектoрax бeруть учacть у пpoцeсі пpийняття рішeнь oргaнaми публічнoгo упpaвління. У дeяких cфeрax тaкі oргaни (щo oб'єднують пpeдcтaвників дepжaвних cтpуктyp тa інcтитутів гpoмaдянcькoгo cуcпільcтвa) мaють зaкoнoдaвчo визнaчeні пoвнoвaжeння бpaти учacть в упpaвлінні тa кoнтpoлі зa впpoвaджeнням бyдь-якoї пoлітики у cфeрі (нaпpиклaд, coціaльнoї, eкoлoгічнoї, мoлoдіжнoї чи пeнcійнoї пoлітики).

Зaкoнoдaвcтвo oкpeмих кpаїн Євpoпeйcькoгo Сoюзy, щo рeгулює дiяльнiсть уpяду, oргaнів дepжaвнoгo упpaвління тa дepжaвних адмiнiстpaцiй, мiстить oкpeмi пoлoжeння тa вимoги щoдo пpoвeдeння публічних кoнcультaцiй. Ocoбливo цe cтoсуєтьcя пpoцecy poзpoбки тa пpийняття пiдзaкoнних aктiв тa iнших рeгулятopних iнcтpумeнтiв тa мeхaнiзмiв для рeалiзaцiї дepжaвнoї пoлітики, визнaчeнoї тa рeалiзoвaнoї уpядoм aбo пapлaмeнтoм.

Ocoбливiсть пpинципiв вiдкpитocтi i пpoзopocтi oбумoвлeнa тим, щo цi пpинципи виступaють oднoчacнo як:

- пpинципи oргaнiзaцiї тa дiяльнocтi oргaнів публічнoгo упpaвління;
- пpинципи вzaeмoвiднocин мiж цими oргaнaми i cуcпільcтвoм в ocoбi пoлітичних пapтiй, гpoмaдcьких oб'єднaнь, oргaнiзaцiй тa oкpeмих гpoмaдян;
- пpoяв дeмoкpaтизмy ocoбистoгo пpaвoвoгo cтaтycy кoжнoгo гpoмaдянинa.

Сyтнiсть рeалiзaцiї пpинципiв вiдкpитocтi тa пpoзopocтi в дiяльнocтi oргaнів мiceвoгo caмoвpядувaння нeoбхiднo poзглядaти як кoмплeкcнe пoєднaння пpoцeсiв їх фopмувaння, cтaнoвлeння тa poзвиткy, які нe є тoтoжними. Пiд фopмувaнням цих пpинципiв дoцiльнo ввaжaти дiї щoдo

створення певних умов, гарантій, а також початковий етап їх впровадження у практичну діяльність.

Як зазначає Л. Марушевський, принцип відкритості можна окреслити через сукупність складових: прозорість, що забезпечує підвищений рівень інформованості щодо суспільної діяльності влади; підконтрольність, коли уряд підлягає громадському контролю через громадські організації; доступність, надання громадянам можливості безперешкодної участі у державних справах шляхом регулярного волевиявлення та працевлаштування на посади державної служби; чутливість до нових ідей і запитів з готовністю до швидкого реагування [65].

Відкритість влади охоплює кілька елементів: нормативний, який передбачає законодавче закріплення прозорих і підзвітних дій державних установ; інституційний, що характеризується наявністю структурних та організаційних рамок, які сприяють реалізації принципу прозорості в діяльності уряду; і персональні, зосереджені на прозорості та відкритості дій, які повідомляються насамперед посадовими особами державних установ [65].

Розробка цих принципів забезпечує посилення відкритості та прозорості, спираючись на механізми, які вже створені для їх реалізації. Отже, усі методи, які використовує держава для впровадження принципів відкритості та прозорості в діяльності публічного управління, мають бути автоматично задокументовані в законодавчих актах.

Фундаментальний характер принципів відкритості та прозорості, коли вони інтегровані в діяльність суб'єктів публічного управління, зумовлює потребу у підвищеному навантаженні на державних службовців. Це пояснюється підвищеними стандартами якості їхньої роботи, а також посиленою перевіркою показників ефективності. Варто зазначити, що від позиції посадових осіб значною мірою залежить успішне впровадження та просування цих принципів у практичну діяльність органів публічного управління, зокрема через їх взаємодію з різними суб'єктами суспільства.

Як зазначає Т. Андрійчук, принцип прозорості у комунікації органів державної влади та громадськості є багатогранним явищем, яке виходить за межі простого інформування громадян. Цей принцип допомагає розумінню суспільством аспектів усіх діяльності влади, дозволяючи розглядати її як життєво важливу якість суспільного життя та форму соціальної взаємодії, засновану на взаєморозумінні публічної влади та населення. Вкрай важливо сформувати чітке розуміння принципу прозорості в нормативно-правовій базі, що регулює діяльність органів державної влади, та розробити конкретні методи його реалізації [1, с. 3].

Т. Андрійчук акцентує увагу на тому що доцільно виокремити два способи забезпечення прозорості комунікації між органами державної влади та громадськості: інформування, яке передбачає звітування та надання фактичної інформації щодо діяльності органів державної влади; і роз'яснення, що охоплює пояснення та коментарі до цих фактів, адаптованих для розуміння конкретними цільовими аудиторіями. До кожного методу висуваються певні вимоги: інформація має бути насамперед актуальною, що потребує своєчасного оновлення, а роз'яснення має бути обґрунтованим, пропонувати глибоку, повну та всебічну характеристику різних аспектів діяльності державної влади. Спільним критерієм для обох методів є надійність представленої інформації [1, с. 2].

Відкритість і прозорість, на думку О. Совгиря, вживаються в основному як базові принципи функціонування для публічних органів. Так, у цих законах «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) та «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3) серед принципів діяльності забезпечується лише відкритість. На противагу цьому ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» серед основних принципів діяльності уряду визначено відкритість (але не йдеться про прозорість). О. Совгиря саме принцип відкритості (проте без використання цього терміну) виділяється в ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [91, ст. 20].

Про певне розуміння законодавцем змісту принципу відкритості свідчать спроби певним чином деталізувати його як принцип відкритості інформації (поєднаний з доступністю); відкритості адміністративного процесу (поєднаний з гласністю); відкритості для демократичного цивільного контролю. Поряд із вказуванням на відкритість як принцип діяльності є й окремі спроби розкрити її зміст. Наприклад, відкритість адміністративного процесу (поєднана у тексті з гласністю) розглядається як відсутність обмежень в праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо дати, часу, місця, результатів розгляду своєї справи, а також доступ до інформації про розгляд інших справ, крім тих, щодо яких встановлено обмеження. Натомість практично не розглядається як принцип прозорість: одним з поодиноких прикладів є поєднана з ефективністю прозорість регулювання у сфері телекомунікацій.

Тобто застосування терміну «відкритість» свідчить про його розуміння законодавцем як спорідненого із поняттями гласність та доступність – йдеться передусім про доступ до певної інформації. З огляду на це, зрозумілим є незастосування терміну «прозорість», оскільки він постав би синонімом «відкритості інформації».

Відкритість визначається як суто інформаційна в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування. Прозорість визначається як принцип організації державного управління у сфері надання послуг, відкритість – як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг. При цьому, наприклад, відкритість та прозорість регуляторної діяльності (поєднана з гласністю) розглядається як обов'язок оприлюднення певної інформації. Подібною є й практика органів місцевого самоврядування, в рішеннях яких наголос робиться не на залученні громадськості до вирішення місцевих справ, а на її інформуванні.

Окремі спроби відокремити прозорість та відкритість не є достатньо переконливими. Наприклад, прозорість судової влади пов'язується із забезпеченням доступності судових рішень для всіх заінтересованих осіб.

Відкритість означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду.

За останні роки в Україні прийнято кілька нормативних актів, спрямованих на залучення громадян та їх об'єднань до публічного управління. Деякі з них мають інше розуміння прозорості та відкритості: залучення до роботи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування громадян потребує встановлення нових вимог до роботи таких органів, встановлення громадського контролю за їх діяльністю та залучення до прийнятих рішень громадян.

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій. В Україні було розпочато новий етап реформ, де компоненти програми реформ стали включати глибокі структурні реформи; більш ефективне організаційне проектування публічного управління; вирішення проблем, пов'язаних зі структурними недоліками та неефективністю системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, посилення міжвідомчої координації, територіальної децентралізації та ролі органів місцевого самоврядування; підвищення відкритості та прозорості процесів прийняття рішень щодо участі громадськості).

Однак процедури та практика консультацій влади з громадськістю щодо взаємодії залишаються нерозвиненими. На це впливають такі фактори, як недостатність системи управління щодо відкритості та прозорості; організаційна слабкість інститутів громадянського суспільства, а також фрагментарність громадянського суспільства.

Ефективна комунікація між органами влади та зацікавленими сторонами вимагає трьох елементів:

- інституційна спроможність органів державної влади (професійні розробники публічної політики у відповідній сфері державного управління);

– розвинуте громадянське суспільство у формі ГО, лобістських груп, незалежних аналітичних центрів, які генерують та аналізують інформацію та впливають на тих, хто розробляє державну політику, а також на тих, хто приймає рішення;

– ефективні неформальні, а також формальні консультативні механізми.

Для побудови дієвого партнерства між громадянами, зацікавленими сторонами та місцевим самоврядуванням, останні повинні бути впевнені, що:

– інформація, яку вони надають, є повною, об'єктивною та надійною;

– процес консультацій має мати чіткі цілі та правила для визначення механізму відповідальності влади за громадські зауваження чи пропозиції;

– процес активної участі дає достатньо часу для прийняття нових ідей та пропозицій від громадян та забезпечує механізми їх інтеграції в процеси прийняття владних рішень. .

В Україні задля інституціоналізації діалогу з громадськістю як важливого елементу демократичного врядування повинні бути впроваджені в роботу місцевого самоврядування чіткі стандарти та процедури інформування консультацій із зацікавленими сторонами. Влада має усвідомити, що метою діалогу є підвищення ефективності державної політики через поліпшення взаємодії місцевого самоврядування та громадськості у процесі вироблення політики.

Для підвищення якості діалогу необхідно суттєво змінити нормативну базу, затвердити принципи інформування та консультацій, запровадити відповідні процедури у щоденну діяльність органів місцевого самоврядування, розробити потрібні стандарти та шаблони, а також розвивати вміння і навички працівників, відповідальних за її впровадження.

3.2. Специфіка розвитку місцевого самоврядування в Україні

Говорячи про ефективність реалізації прав і свобод людини і громадянина на територіальному рівні, важливо зосередити увагу на механізмах цієї ефективності. Це кроки, які спрямовуються на створення умов для цивілізованого підходу до вирішення проблем, які сприяють використанню людьми своїх прав і свобод. У першу чергу слід змінювати першочергові аспекти цього напрямку, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища на місцевому рівні влади організації, підвищення якості життя мешканців та зменшення диференціації за індексом людського розвитку [69, с. 217]. Для цього необхідно створити умови, які сприятимуть подальшому підвищенню ефективності законодавчого регулювання правового статусу членів територіальних громад та громади в цілому, а також створити умови для реалізації конституційних прав і свобод як окремих людей і громадянина в цілому.

Також важливо стежити за реалізацією конституційних прав і свобод громадянина. Важливо регламентувати громадські функції та можливості, форми і методи їх роботи, а також загальне впровадження механізмів і процедур, спрямованих на посилення участі громадськості в моніторингу та контролі за місцевою політикою.

Крім того, має бути створена система надання державних послуг населенню, методика розрахунку їх вартості та збереження мінімальних стандартів соціального захисту від економічних можливостей регіонів. .

Успішною є практика використання електронних механізмів і технологій в публічному управлінні, ця технологія забезпечує достатню кількість правового регулювання відповідних процедур і спростовує доступ громадян чи інших осіб до інформаційних ресурсів органів державної влади, що сприяє розширенню автоматизації та інформатизації в процесах і процедурах. На цьому рівні також важливо посилити відповідальність державних

службовців та інших працівників органів місцевого самоврядування, з вини яких порушуються права і свободи людини і громадянина, а також ефективні механізми реального відшкодування фізичної і психічної шкоди особам в результаті порушення їх прав і свобод.

Корисним може бути запровадження відкритих консультацій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з представниками інститутів громадянського суспільства через запровадження механізму залучення громадськості до процесу формування та прийняття управлінських рішень, налагодження партнерських відносин між центральними органами влади і місцевого самоврядування, координувати їх діяльність для вирішення актуальних проблем розвитку території, захисту прав і законних інтересів людини і громадянина.

Рекомендується створити мережу регіональних агенцій (служб), які займаються територіальним розвитком, які реалізують політику центральної влади. Такі агенції на регіональному рівні беруть участь у заходах, які сприяють реалізації державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи та підтримки місцевого, регіонального самоврядування [36, с. 138].

Проблемним залишається питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності; місцеві та обласні ради самостійно визначають систему і структуру своїх виконавчих органів, загальну кількість органів ради та їх виконавчих органів, розмір видатків на утримання в межах місцевого бюджету. Крім того, організація місцевого самоврядування має забезпечувати варіативність щодо можливості самостійного створення власних органів управління, але водночас посилювати відповідальність органів самоврядування перед територіальними громадами та громадами.

Загалом необхідно розвивати відкритість і прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування та системи місцевого самоврядування, запроваджувати більш прозорі процедури формування та реалізації

управлінських рішень, забезпечувати організаційні, правові, матеріальні та фінансові умови для максимальної ефективності пільги територіальних громад та членів громад. Забезпечити максимальну видимість діяльності відповідних органів автономного самоврядування.

В цілому стратегія вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування має враховувати такі питання:

- законодавче визначення переліку виключних повноважень територіальних громад та спільнот, що можуть вирішуватися тільки шляхом місцевого референдуму;

- встановлення паритетних взаємовідносин між органами державної влади і системою органів самоврядування, координація їх зусиль з метою вирішення нагальних проблем територіального розвитку;

- запровадження принципово нової системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів самоврядування, працівників комунальних підприємств і установ на засадах використання новітніх технологій муніципального менеджменту;

- організація розробки реєстрів, професійно-кваліфікаційних характеристик посад в органах самоврядування, що відповідали б сучасним соціально-економічним та громадсько-політичним умовам функціонування цих органів;

- впровадження реальних та ефективних заходів щодо зростання престижу служби в органах самоврядування, підвищення соціального статусу службовців, зокрема, розв'язання комплексу проблем щодо їх матеріального та соціально-побутового забезпечення, вдосконалення системи оплати праці,

- створення органів самоорганізації населення як за територіальною, так і за функціональною ознакою;

- широке залучення населення, громадськості до вирішення питань місцевого значення через громадські слухання та інші форми безпосередньої демократії.

Удосконалення територіальної основи місцевої організації влади

можливо шляхом запровадження перехідної трирівневої територіальної основи місцевої організації влади (адміністративно-територіального устрою):

- регіональний рівень – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь;

- субрегіональний рівень (округи) – запроваджується з метою визначення територіальних меж для організації ефективної системи місцевих органів виконавчої влади та інших державних органів;

- місцевий рівень – територіальні громади – упорядковується з метою побудови ефективної системи організації місцевого самоврядування.

Необхідним є виконання головних принципів (вимог) під час формування адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня (територіальних громад) та округів:

- забезпечення повсюдності розповсюдження юрисдикції органів місцевого самоврядування на всій території держави в межах територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня та юрисдикції регіональних органів влади в межах відповідних регіонів;

- недопущення у складі однієї адміністративно-територіальної одиниці розміщення частково чи повністю території іншої адміністративно-територіальної одиниці того ж рівня; територія населеного пункту повинна повністю входити до складу тільки однієї адміністративно-територіальної одиниці місцевого рівня;

- забезпечення збігу меж адміністративно-територіальних одиниць із суміжних межами сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- формування території адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня із цілісних територій адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня;

- поширення юрисдикції територіальної громади, Асоціації громад на самовряду територію, до складу якої включаються землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених

пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури) незалежно від їх форми власності та цільового призначення; до складу самоврядних територій не можуть бути віднесені території, особливий статус яких визначається законами України;

- визначення критеріїв (фінансово-економічних, демографічних, географічних, історичних, інфраструктурних, суспільно-політичних тощо) щодо надання жителям одного чи декількох населених пунктів статусу територіальної громади та утворення відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- створення на базі населених пунктів району, жителі яких не отримують статусу самостійної територіальної громади, територіальної громади відповідного району; максимальна кількість жителів та населених пунктів, які можуть утворювати територіальну громаду району, не обмежується;

- встановити, що всі територіальні громади, крім тих, які віднесені до регіонального рівня, мають рівний статус – територіальні громади обласного (республіканського) значення;

- перегляд критеріїв та порядку щодо надання статусу населеним пунктам, системи їх категорій, умов їх віднесення до певної категорії;

- визначення адміністративного центру територіальної громади з урахуванням місцевих традицій, розвиненості економічної, соціально-культурної, побутової інфраструктури, приблизно рівної доступності послуг дошкільної і середньої освіти, медичної допомоги, громадської безпеки для членів територіальної громади; розташування на території населеного пункту, визначеного адміністративним центром, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

- державне стимулювання об'єднання нині діючих територіальних громад, що не відповідають встановленим критеріям;

- державне стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад в асоціації територіальних громад (далі – асоціації громад); надання

права асоціації громад утворювати спільний представницький орган (Асамблею громад) та виконавчий орган для вирішення від імені та в інтересах громад питань місцевого значення, що віднесені до власних повноважень місцевого самоврядування;

- державне стимулювання утворення органів самоорганізації населення у всіх населених та запровадження посад голови органу самоорганізації населення.

- формування в регіонах спеціальних адміністративних округів – спеціалізованих територіальних утворень, в межах яких здійснюватиметься управління певною функціональною або галузевою сферою діяльності, віднесеною до відання органів державної влади, місцевого та регіонального самоврядування (госпітальні, соціальні, освітні, правоохоронні, судові та інші округи); переведення територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що діють в районах, передача контрольно-наглядові функції районних державних адміністрацій відповідним органам на рівень адміністративних округів;

- проведення робіт щодо чіткого визначення і позначення меж усіх адміністративно-територіальних одиниць та підготовка відповідної картографічної документації;

- законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема визначення порядку найменування, перейменування, зміни адміністративних меж, категорії чи статусу адміністративно-територіальних одиниць, а також питань надання статусу та організації самоврядних територій, визначення обсягу повноважень органів державної влади, органів самоврядування у цих сферах.

Державна підтримка та гарантії місцевої автономії пов'язані з підтримкою та гарантуванням місцевої та регіональної автономії, забезпеченням правової, організаційної, матеріальної та фінансової самостійності територіальних громад і громад. Поняття місцевого самоврядування районів і областей слід розглядати як права та можливості

відповідних територіальних громад і громад вирішувати проблеми місцевого чи регіонального значення безпосередньо або через створені ними установи, передавши їм відання в межах повноважень. Конституції та законів України та чіткий розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування.

Також слід вдосконалити контроль за реалізацією органами самоврядування делегованих повноважень та сприяти утвердженню територіальних громад і територіальних спільнот як первинних суб'єктів місцевого та регіонального самоврядування; на основі їх статутів – впровадженню в практику діяльності форм безпосереднього вирішення ними питань місцевого і регіонального значення, участі громадян у здійсненні місцевого та регіонального самоврядування, які стимулювали б розвиток місцевої демократії.

Децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним і місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Отже, можна стверджувати, що саме децентралізація є політичною ідеєю, котра визначає, що субнаціональні органи влади отримують деяку політичну автономію разом із новими функціями та ресурсами [50, с. 170]. Децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку, завдяки зусиллям незалежності місцевого самоврядування та підвищенню його активності, зміцненню демократії на місцях. Перевагами децентралізації є зміцнення демократичних процедур; захист прав людини та її свободи; підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; удосконалення соціально-економічного розвитку. Децентралізація вважається підґрунтям для впровадження нових стратегій, завдяки створенню нової системи управління та її нового адміністративного складу. Проте дуже важливим і болючим залишається питання спроможності місцевих органів влади самостійно впровадити стратегії розвитку регіонів. В Україні існує багато депресивних територій, на яких неможливо створити

фінансові самодостатні структури місцевого управління. Виходить, що такі регіони не зможуть обійтися без зовнішнього втручання, тобто без підтримки держави.

Реформоване місцеве самоврядування має стати платформою для створення та підтримки громадянського суспільства. Саме децентралізація системи державної влади зумовлює подальшу демократизацію суспільних відносин, що не передбачає поділу країни, а створює можливості для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних органів влади знизу догори [11, с. 38–39]. Формування самостійних ефективних громад на території нашої держави це тривалий та складний процес.

Створення місцевого самоврядування, яке здатне вмiло вирішувати виклики громади, залежить від залученості та свідомості громадян, оскільки центральна влада не зможе виконати цю роль. Під час процесу децентралізації пріоритетом має бути підвищення якості життя громадян шляхом створення умов, що сприяють сталому розвитку територіальних громад як незалежних та спроможних соціальних суб'єктів. Члени цих громад повинні мати засоби для ефективного захисту власних прав та інтересів шляхом активної участі у вирішенні проблем місцевого значення, спрямованих на забезпечення необхідної кількості та якості соціальних та адміністративних послуг. Вирішальним завданням є визначення та реалізація унікальної для України моделі децентралізації управління, яка дозволить значно підвищити рівень ефективності державного управління, забезпечуючи отримання громадянами необхідної кількості та якості соціальних та адміністративних послуг [59, с. 210].

На даному етапі розвитку суспільства елементами безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні мають бути: місцеві референдуми; муніципальні вибори; громадські дискусії; ініціативи громадянської законотворчості; можливість виборців відкликати обраних посадових осіб; збори громадян за місцем їх проживання; звернення громадян до органів

місцевого самоврядування та громадських організацій; клопотання; звіти виборних посадових осіб перед виборцями; публічні збори та демонстрації; і мандати виборців.

Специфічним первинним колективним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, до складу якої входять громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають у межах населеного пункту (села, селища, міста) і мають спільність місцевого самоврядування. інтереси. Ця громада має гарантоване державою право самостійно вирішувати питання місцевого значення, використовуючи власні матеріальні та фінансові ресурси в межах Конституції та законів України. Щоб покращити ситуацію, головну увагу слід зосередити на зміцненні інституційної спроможності органів влади для забезпечення надійної та значимої інформації. Покращення якості діалогу вимагає встановлення принципів інформування та консультування, інтеграції відповідних процедур у повсякденну діяльність органів влади, створення необхідних стандартів і шаблонів, а також розвитку навичок і компетенції персоналу, відповідального за впровадження.

Населення України звикає до реалій війни і, незважаючи на небезпеку зберігає обережне ставлення, а саме 53% респондентів вважають, що зміни в їхній громаді позитивно вплинуть на більшість проблем протягом наступного року (у 2022 році цей відсоток був найвищим – 78,5%). Майже втричі менше респондентів (18%) вважають, що ситуація погіршуватиметься. Ще 26% вважають, що покращень не буде.

І навпаки, найбільш оптимістично налаштовані жителі Сходу та Заходу – 65 % і 54,5 % вірять у підвищення відповідно. І навпаки, більшість песимістичних оцінок серед респондентів Півдня – 21 %. Респонденти обрали місцеві пріоритети на найближче майбутнє.. У першу чергу це заявка на надання допомоги військам та учасникам бойових дій (соціальна допомога, лікування/притулок, житло тощо) (40% респондентів); щодо резервного електропостачання на випадок аварійного відключення, (32%) щодо підтримки

зайнятості та підприємництва (27%) щодо цієї теми. Крім того, населення (76%) виступає за те, щоб фінансування Збройних України було передбачено силами місцевих бюджетів (54% – за обов'язковість цього фінансування, 38% – за добровільність).

«Результати дослідження свідчать про високу оцінку населенням реформи з децентралізації та підкреслюють незмінну актуальність підтримки України з боку Ради Європи. Це має вирішальне значення для забезпечення того, щоб система врядування в Україні була побудована на міцному фундаменті європейських стандартів», – зазначила Клаудія Лучіані, директорка Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи.

На регіональному рівні актуальною проблемою залишається відсутність власного виконавчого органу в структурі обласних рад, що в свою чергу суперечить основним міжнародним стандартам. Створення власного виконавчого органу може вирішити проблему децентралізації органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, і розмежувати функції органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій та покласти на останні функції нагляду за законністю місцевого самоврядування та прийнятих рішень громади. Ефективний розподіл функцій між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на всіх рівнях відповідно до принципу субсидіарності у вирішенні проблем місцевого значення; ефективність впливу громадськості на рішення органів місцевого самоврядування; фінансова незалежність територіальних громад, її можливості та якість діяльності наближені до європейських стандартів, що може забезпечити та гарантувати успіх реформи децентралізації в Україні.

Децентралізація публічної влади визначається як процес передачі повноважень і сфери відповідальності від центрального до місцевих рівнів організації публічної влади зі зміщенням фокусу реалізації функцій на місцях. Можна зазначити, що децентралізація є політичною концепцією, яка надає

субнаціональним органам влади певний ступінь політичної автономії на додаток до нових функцій і ресурсів [50, с. 170].

Децентралізація влади є корисною для економічного розвитку, крім того, вона стимулює розвиток автономії місцевого самоврядування та забезпечує активність місцевих громад, що має вирішальне значення для розвитку місцевої демократії. Перевагами децентралізації є посилення демократичних процесів; захист прав і свободи людини; та підвищення ефективності місцевих інституцій за рахунок передачі повноважень місцевим громадам..

Децентралізація є ключем до реалізації нових стратегій, тому що створюється нова система управління та новий склад адміністративних структур. Багато депресивних регіонів країни не можуть розвинути фінансово автономні структури місцевого самоврядування. Виявляється, цим регіонам особливо розраховувати на зовнішню допомогу, тобто підтримку держави.

ВИСНОВКИ

Місцеве самоврядування слід розглядати як засіб самоорганізації громади в рамках комунікативної стратегії розвитку суспільства. Основним елементом, який спонукає до виникнення та становлення локального самоврядування, є самовизначення населення. У цьому контексті важливо враховувати баланс між індивідуальними та колективними аспектами цієї взаємодії.

З точки зору тих, хто залучений до управлінського процесу, місцеве самоврядування слід розглядати як фундаментальне право, яке дозволяє особам виражати свою комунікативну волю. Він становить комплексну структуру демократичних інституцій, яка надає територіальним громадам повноваження самостійно та підзвітно сприяти економічним та творчим ініціативам свого населення, вирішуючи питання місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України. Проте такий погляд на місцеве самоврядування потребує належних матеріальних, правових, організаційних та інших форм забезпечення.

Місцеве самоврядування є окремим видом управління громадянами, як це визначено статтею 5 Конституції України. Ця форма правління визначається насамперед існуванням певного утворення, відомого як територіальна громада, яка складається з жителів села або добровільного об'єднання мешканців кількох сіл, селищ і міст, які утворюють певну громаду. Ці громади виконують самоврядні обов'язки як безпосередньо, так і через обраних представників. Крім того, органи місцевого самоврядування не є частиною структури державної влади; натомість вони займають унікальне становище в політичній системі.

Унікальні ознаки системи місцевого самоврядування в державі формуються її соціально-політичними та національними особливостями, історичними даними, політико-правовими рамками, економічними умовами та різними іншими факторами. Ідеологічною основою місцевого самоврядування

є теорії природного права та концептуальні погляди на соціально-політичну справедливість, які відображені в загальнолюдських принципах свободи та рівності. Визнання справедливості, свободи та рівності національними законами різних країн разом із принципами міжнародного права сприяє реалізації загального виборчого права та дозволяє громадянам брати участь у управлінні місцевими справами.

Концепція місцевого самоврядування була спеціально спрямована на встановлення зв'язку між державою та громадою. Уся сфера самоврядування виникає з дослідження того, чи має громада власну окрему владу, відокремлену від держави, чи вона функціонує просто як складова державного апарату, виконуючи лише пов'язані з державою обов'язки. Серед відомих і широко визнаних теорій щодо організації місцевого управління є теорія природних прав вільної громади. Спираючись на природне право, ця теорія стверджує, що право громади на самоуправління є невідчужуваним, подібним до прав і свобод людини, оскільки громада історично передує державі, яка зобов'язана визнавати автономію громади в управлінні.

Теорія вільної громади характеризувалася такими ідеями, як невідчужуваність, непорушність прав громади; обґрунтоване обмеження втручання держави в справи громади. Теорія «вільної громади» регулюється теорією самоврядування, підкріпленої також протиставленням держави та суспільства, громадськими інтересами проти державних інтересів. Однак практика виявилася складнішою, так як органи самоврядування виконували не лише приватноправові, а й публічні функції, властиві державним органам. У зв'язку з цим виникла державна теорія самоврядування. На їхню думку, місцеве самоврядування – це форма організації державного управління на місцях, яка створена не державою, а органами місцевого самоврядування. Пізніше, в рамках цієї теорії виділяються два напрямки: політичний і правовий.

Зміни в соціальних та економічних сферах призвели до появи муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального

добробуту. Муніципалітети вважалися засобом соціального обслуговування, які сприяли і зберігали інтереси всіх класів і верств суспільства.

На основі різноманітності теорій були розроблені різні моделі корінних народів. У рамках англосаксонської моделі, яка була поширена у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування виступають як діючі автономні суб'єкти, і виконують функції в межах своїх повноважень. Разом з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Місцеве самоврядування є важливою складовою частиною механізму держави.

У багатьох країнах світу (континентальна Європа, франкомовна Африка, Латинська Америка, Близький Схід) набула популярності континентальна (французька) модель. Вона є похідною від поєднання державної влади та місцевого самоврядування. Цей стиль також зумовлює специфічне співвідношення нижчих ланок і вищих, а саме характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування та Всесвітня декларація місцевого самоврядування є головними правовими актами, які регулюють питання місцевого самоврядування на міжнародному рівні. Для України найбільш природною є концепція громадівсько-державницького управління. Вона гарантує створення незалежної від держави системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства. Ця модель також передбачає активну участь посадових і службових осіб місцевого самоврядування в управлінських функціях та завданнях держави.

Аналіз Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших відповідних законів щодо місцевого самоврядування показує, що наша держава дотримується демократичної стратегії розвитку. Адже із зазначених актів випливає, що місцеве самоврядування є гарантованим правом і фактичною дієздатністю територіальної громади – чи то жителів села, чи то добровільного об'єднання

кількох сіл, селищ, міст самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Суб'єктами інституту місцевого самоврядування є жителі села або групи сіл, міст, селищ, які добровільно об'єднані в місцеву/локальну громаду. Їхнє призначення – це вирішення питань місцевого значення у рамках законодавства України, маючи автономну владу у сфері місцевого самоврядування.

Справжня територіальна громада формується тоді, коли існує бажання усіх жити в об'єднаній громаді, яка розуміє свої потреби та інтереси. Із створенням необхідне подальше законодавче регулювання щодо прав, обов'язків, відповідальності місцевого самоврядування та механізмів функціонування територіальної громади, порядку обрання її представницьких органів та підзвітності перед цією громадою.

Водночас необхідно посилити правове регулювання процесу здійснення територіальною громадою своїх повноважень шляхом безпосередньої демократії та через органи самоорганізації громадян. Це місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві вибори та ініціативи, громадські слухання, громадські комітети, ради самоврядування та органи будинкового, вуличного, квартального та інших рівнів. Таке різноманіття форм не применшує місця і ролі органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Пряма і представницька демократія повинна діалектично поєднуватися як на рівнях держави в цілому, так і на рівнях місцевого самоврядування.

Повернення місцевому самоврядуванню незалежності та підвищення його суб'єктності є позитивною тенденцією, а тому децентралізація влади є дуже потужним засобом розвитку місцевої демократії. Децентралізація сприятиме зміцненню демократичних процедур, забезпеченню захисту прав і свобод людини, збільшенню динаміки місцевої влади завдяки передачі повноважень і, таким чином, сприятиме соціально-економічному розвитку. Таким чином, децентралізація розглядається як створення можливостей для нових стратегій через створення нової системи управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення. *ВКП*. 2009. № 4. С. 1–3.
2. Антонов А. Політичний вибір особистості. К., 2001. С. 86–95.
3. Апресян Р., Гусейнов А. Демократія и громадянство. *Питання філософії*. К., 2010. № 7. С. 3–16.
4. Арманд А. Самоорганізація і саморегулювання систем. К.: Наука, 2015. 261 с.
5. Астапова Т. Досвід реформування місцевих органів влади Великобританії в умовах ринкових відносин. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр»*, 2006. № 2 (28): у 2 ч. Ч. 1. С. 222–228.
6. Астапова Т. Партисипативна демократія як основа розвитку суспільства. *Держава та регіони: науково-виробничий журнал*. 2007. № 3. С. 13–17.
7. Астапова Т. Форми надання послуг громадянам органами місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Вип. 1 (24). Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр»*, 2009. С. 153–157.
8. Атаманчук Г. Синергетические аспекты государственного управления URL.: [http://spkurdyumov.narod.ru/Start 1 N.htm](http://spkurdyumov.narod.ru/Start%201%20N.htm) (дата звернення 25.10.2019 р.).
9. Бабичев. И., Калантарова Н. Уставы муниципальных образований (сравнительный анализ). *Местное право*. 2000. № 11–12. С. 5–9.
10. Батанов А. Муниципальная власть и некоторые теоретико-методологические проблемы формирования муниципаль-но-правового статуса личности. *Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства: Сборник научно-практ. статей*. Тирасполь, 2005. С. 58–61.
11. Белей Л. Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину. *Український тиждень*. 2014. № 17–18. С. 38–39.

12. Бойчук М. Дещо про суперечності у розвитку владних відносин на початку ХХІ століття. *Вісник Житомирського державного технічного університету. Серія: Філософські науки*. 2006. № 1. С. 24–34.
13. Бойчук М. Місцеве самоврядування розбудови громадянського суспільства. *Пам'ять століть*. 2007. № 1 (64). С. 129–144.
14. Бортніков В. Помаранчева революція на Волині: Історія. Факти. Документи: монографія. Луцьк: Волин. обл. друк., 2005. 224 с.
15. Бранский В., Пожарский С. Глобализация и синергетический историзм. СПб. Политехника, 2004. 400 с.
16. Вальков С. Нормотворчество, управление, контроль. О необходимости выполнения Европейской Хартии местного самоуправления. *Муниципальная власть*. 2003. № 6. С. 39–45.
17. Гриценко Е. Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России. *Муниципальное право*. 2000. № 2. С. 74–94.
18. Гриценко Н. Транспарентність влади: нема патриціїв – нема васалів. URL.:<http://www.viche.info/journal/982/> (дата звернення 24.08.2019 р.).
19. Грищук М. Місцеве самоврядування України у радянський період. *Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції*. Львів: ЛФ УАДУ, 2001. Ч. 1. С. 147–152.
20. Грищук М. Нариси історії місцевого самоврядування України. Острог: Національний університет «Острозька академія», 2001. 160 с.
21. Грищук М. Поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні завдань місцевого самоврядування. *Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія / За заг. ред. А. Чемериса*. Львів ЛРІДУ УАДУ, 2005. Ч. 2. С. 165–167.
22. Грищук М. Розвиток ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до розширення демократії в Україні. *Наукові записки. Серія «Право»*. Острог, 2002. С. 29–34.

23. Гулиев В., Рудинский Ф. Демократия и достоинство личности. М.: Наука, 1983. 167 с.
24. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Української Академії державного управління*. 1996. № 1. С. 90–101.
25. Данилов Ю. Роль и место синергетики в современной науке. URL.: <http://spkurdyumov.narod.ru/Start1N.htm> (дата звернення 11.05.2019 р.).
26. Дегтярьова І. Матеріально-фінансова автономія сучасного місцевого самоврядування. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 7: Бюджет та фінансовий контроль у державному управлінні: Матеріали наук.-практ. конференції, 27 листопада 2003 р. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. С. 119–122.
27. Дегтярьова І. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць*. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. № 2 (20): У 2-х ч. Ч. 1. С. 144–148.
28. Дегтярьова І., Тамм А. Основні засади функціонування місцевого самоврядування. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [Монографія]. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. С. 8–88.
29. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: [навчальний посібник для посадовців органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування]. К.: ПРООН/МПВСР, 2016. 269 с.
30. Джефферсон Т. О демократии. СПб.: Рее. Тумана. Лениздат, 1992. 335 с.
31. Добкін М. Виконавчі органи міських рад: монографія. Х.: ТД «Золота миля», 2009. 288 с.
32. Добкін М. Реформування місцевого самоврядування й удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад як невідкладне завдання. *Форум права*. Х., 2009. № 2. С. 130–139.

33. Дунаєва Л. Влада і самоврядування: еволюція діалогу: [Монографія]. Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. О.: Поліграф, 2009. 356 с.
34. Дунаєва Л. Місце та роль самоврядування в територіальній організації сучасних держав. *Наукові праці. Навчально-методич. журнал*. Т. 110. Вип. 97. Політологія. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. С. 6–10.
35. Дунаєва Л. Проблема влади та самоврядування у правовій державі (в російській та українській політико-правовій думці початку ХХ ст.). *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 22. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. С. 103–108.
36. Дунаєва Л. Регіон в політичній практиці сучасних держав. *Науковий вісник*. Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. Науки: економіка, політологія, історія. 2008. № 16 (72). С. 134–142.
37. Дунаєва Л. Співвідношення «влади» та «самоврядування» в контексті історії світової політичної думки. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ, Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. Вип. 13. С. 60–70.
38. Дунаєва Л. Створення оптимальної моделі співвідношення державної влади та місцевого самоврядування як необхідна умова трансформації українського суспільства тлумачення. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 43. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. С. 704–709.
39. Дунаєва Л. Теократичні концепції публічної влади: політико-правовий аналіз. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 29. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. С. 585–593.
40. Дунаєва Л. Теоретичні підходи до проблеми становлення державності та трансформації первинних інститутів самоврядування. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 28. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. С. 607–613.

41. Експертний висновок до проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування». URL.: <http://www.oda.cv.ua/index.php?> (дата звернення 19.07.2019 р.).
42. Журавель Я. Класифікація органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 4. С. 61–64.
43. Журавель Я. Особливості законодавчого закріплення поняття «місцеве самоврядування». *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2006. № 3. С. 22–26.
44. Журавель Я. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування». *Юридичний журнал*. 2007. № 7–8 (61). С. 133–135.
45. Журавель Я. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 5. С. 113–116.
46. История государственных учреждений Англии. Пер. с немецкого под ред. Венгеров С. М.: К. Т. Солдатенков, 1985. 876 с.
47. Кандауров С. Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління. URL.: <http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html> (дата звернення 10.07.2019 р.).
48. Качмарський Є. Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні. *Нова парадигма: [журнал наукових праць]* / голов. ред. В. П. Бех; Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; Творче об'єднання «Нова парадигма». Вип. 76. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. С. 121–130.
49. Качмарський Є. Концептуальне розмежування понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». *Дні науки філософського факультету – 2009: Міжнародна наукова конференція (21-22 квітня 2009 року): Матеріали доповідей та виступів*. К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. Ч. VIII. С. 84–85.

50. Кіщевський С. Оновлення Конституції як завершення революції. *Центр перспективних досліджень*. 2015. № 1. С. 169–170.
51. Коліушко І., Демкова М. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління. URL.:www.isu.org.ua (дата звернення 23.10.2019 р.).
52. Котляревский С. Основные черты представительства. Конституционное государство. Сб. статей. 2 изд. СПб., 1905. 580 с.
53. Краснікова О. Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування в сфері прав членів територіальної громади. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук, праць. О.: Юридична літ-ра. 2001. Вип. 12. С. 484–488.
54. Крестева Ю. Політико-правове оформлення місцевого самоврядування в Україні на початку 1990-х рр. *Нова політика*. 2001. № 6. С. 50–53.
55. Крусян А. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. *Актуальні проблеми держави та права*: зб. наук. праць. Одеса, 1999. Вип. 6. С. 110–115.
56. Лебединська Г. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування. *Держава і право*. 2000. Вип. 7. С. 485–490.
57. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. М.: Ad Marginem, 1997. 288 с.
58. Леонтьев Д. Психология свободы: к постановке проблемы самодетерминации личности. *Психологический журнал*. 2000. Т. 21. № 1. С. 15–25.
59. Линьов К. Децентралізація та лінійність у державному управлінні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. К., 2015. 20 с.
60. Литвин І. Функціональне призначення органів місцевого самоврядування. Прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування: матеріали науково-практичного семінару. Кіровоград, 2007. С. 7–12.

61. Литвин І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях. *Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Кіровоград, 2009. Вип. 8. С. 425–426.
62. Литвин І. Організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2007. № 4. С. 129–136.
63. Малиновський В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр.): монографія. Луцьк: Ініціал, 2013. 352 с.
64. Мамочка В. Загально-соціальні гарантії місцевого самоврядування в Україні: шляхи вдосконалення. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. Донецьк. 2009. № 2. С. 81–92.
65. Марушевський Л. Реалізація принципу відкритості в державному управлінні в Україні. URL.: <http://guds.gov.ua/control/uk/publish/> (дата звернення 16.08.2019 р.).
66. Матеріали Польсько-українського форуму місцевого самоврядування. URL.: http://rss.novostimira.com/n_558564.html (дата звернення 19.09.2019 р.).
67. Михайловська К. Концептуальне підґрунтя місцевого самоврядування. *Науковий вісник*. Одеса: Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців, 2008. № 1 (57). С. 136–141.
68. Некряч А. Децентралізація влади – головне у досягненні ефективності регіонального самоврядування. *Перспективи*. О.: Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського; Одеський національний політехнічний університет. 2002. № 2(18). С. 44–49.
69. Некряч А. Дієздатне місцеве самоврядування – важлива передумова успішної політичної трансформації суспільства. *Актуальні проблеми державного управління*. О.: ОРІДУ УАДУ, 2002. Вип. 11. С. 211–221.
70. Некряч А. Місцеве самоврядування – рівнозначущий складник політичної системи суспільства. *Держава і право*. 2003. № 20. С. 494–499.

71. Некряч А. Місцеве самоврядування України та європейський досвід: шлях до співпраці. *Вісник Львівського університету: серія міжнародних відносин*. Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка. 2003. Вип. 11. С. 61–67.
72. Некряч А. Органи самоорганізації населення – важливий складник системи місцевого самоврядування. *Нова парадигма: альманах наукових праць*. Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». 2002. Вип. 26. С. 122–130.
73. Некряч А. Представницькі органи – ключова ланка в системі місцевого самоврядування. *Трибуна*. 2002. № 11–12. С. 28–30.
74. Некряч А. Реформування політичної системи – невіддільне від місцевого самоврядування. *Нова парадигма: альманах наукових праць*. Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». 2003. Вип. 29. С. 135–143.
75. Некряч А. Розвиток демократії – важливе підґрунтя для формування дієздатного місцевого самоврядування. *Нова парадигма: альманах наукових праць*. Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». 2001. Вип. 23. С. 134–141.
76. Ніколаєв О. Діалектика інституту місцевого самоврядування. *Бористен*. 2003. № 12 (150). С. 27–28.
77. Овчинников И. Местное самоуправление в системе народовластия. М.: ИГиПРАН, 1999. 328 с.
78. Осипов А. До питання про межі самоврядної активності територіальних громад в сучасній Україні. *Соціально-економічні, політичні та культурні оцінки і прогнози на рубежі двох тисячоліть: Тези доповідей V Міжнародної науково-теоретичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених*. Тернопіль, 2007. С. 455–457.

79. Осипов А. Самоврядний процес та його роль в становленні демократії в сучасній Україні. *Гілея*: зб. наук. праць. 2007. Вип. 8. С. 125–131.
80. Парсонс Т. Система современных обществ. М.: Аспект Пресс, 1998. 270 с.
81. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування. К., 2000. 136 с.
82. Продан Ю. Завдання регіональної політики та структура управління в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз. *Нова політика*. 2000. № 8. С. 17–21.
83. Продан Ю. Процеси утворення еліт в контексті відносин «центр–регіон». Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики. Донецк: ІЄПІ НАН України, 2000. С. 209–214.
84. Продан Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування. *Історичні і політологічні дослідження*. Донецьк: ДонДУ (історичний факультет), 1999. № 2. С. 222–228.
85. Регульські Є. Реформа місцевого самоврядування в Польщі очима очевидця. *Вісник асоціації міст України*. 2010. № 68. С. 17–21.
86. Рибалка С. Актуальність політологічного дослідження реформи місцевого самоврядування: теоретичне та практичне обґрунтування. *Грані: наук.-теоретичний і громадсько-політ. альманах*. 2010. № 3(65). С. 109–112.
87. Рибалка С. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: політичні детермінанти реформування. *Політологічний вісник*: зб. наук. праць. К.: «ІНТАС», 2010. Вип. 46. С. 276–284.
88. Саханенко С. Визначення природи мандата депутата місцевої ради. *Вісник державної служби України*. 2004. № 1. С. 53–57.
89. Саханенко С. Проблеми формування тезауруса місцевого самоврядування. *Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентіві України*. К.: Вид-во УАДУ, 2000. Вип. 2, Ч. II. С. 221–225.
90. Саханенко С. Самоорганізація громадян за місцем проживання у системі місцевого самоврядування. *Зб. наук. пр. Української академії державного*

- управління при Президентові України*. К.: Вид-во УАДУ, 2001. Вип. 2. С. 140–151.
91. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять. *Публічне право*. 2011. № 2. С. 19–26.
92. Токвиль А. Демократия в Америке. Пер. с франц. Предисл. Гарольда Дж. Ласки. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
93. Чапала Г. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення. *Право України*. 2004. № 2. С. 127–132.
94. Черноног Р. Держава і суспільство: порівняльний аналіз. *Перспективи. Науковий журнал. Серія: Філософія, історія, соціологія, політологія*. Одеса, 2001. № 4 (16). С. 30–37.
95. Черноног Р. Местное самоуправление в структуре властных отношений. *XVIII звітна науково-технічна конференція Київського міжнародного університету цивільної авіації: тези доповідей*. К., 1998. С. 216–217.
96. Шаповалова А. Глобальне громадянське суспільство як чинник формування української самоврядності. *Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації*. 2009. № 1. С. 57–60.
97. Шмиттер Ф. Что такое демократия... и чем она не является. *Диалог*. М., 1993. № 2. С. 39–47.
98. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Перевод с нем. Под ред. И. Е. Андреевского. СПб.: Типография В. В. Пратцъ, 1987. 594 с.
99. Яцунська О. Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду. *Віче*. 2000. № 7. С. 39–49.