

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

МАЙКО ТЕТЯНА СТЕПАНІВНА

УДК 321.7 (477) (043.3)

МІСЬКА РАДА ЯК ІНСТИТУТ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

23.00.02 – політичні інститути та процеси

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Вінниця – 2017

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано на кафедрі політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник: кандидат політичних наук, доцент
ЯРОШ Ярослав Богданович,
Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки, доцент
кафедри політології та державного управління.

Офіційні опоненти: доктор політичних наук, професор
ЦОКУР Євген Георгійович,
Запорізький національний університет,
завідувач кафедри політології;

кандидат політичних наук, доцент
КОБИЛЬНИК Василь Володимирович,
Кам'янець-Подільський національний
університет імені Івана Огієнка,
проректор з науково-педагогічної роботи.

Захист відбудеться «29» червня 2017 р. о 14.00. на засіданні спеціалізованої вченої ради К 11.051.13 Донецького національного університету імені Василя Стуса за адресою: 21000, м. Вінниця, вул. Миколи Оводова, 33.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Донецького національного університету імені Василя Стуса за адресою: 21021, м. Вінниця, вул. 600-річчя, 21.

Автореферат розісланий «27» травня 2017 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Т. І. Неприцька

Підписано до друку 24.05.2017 р. Формат 60x84 1/16. Папір офсетний.
Друк на різнографі. Обсяг 0,9 ум. друк. арк. 0,9 обл.-вид. арк.
Наклад 100 пр. Зам. 89. Видавець і виготовлювач – Вежа-Друк
(м. Луцьк, вул. Винниченка, 14, тел. (0332) 29-90-65).
Свідоцтво Держ. комітету телебачення та радіомовлення України
ДК № 4607 від 30.08.2013 р.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Демократизація політичного процесу – умова становлення й розвитку територіальних громад та гармонізації суспільних відносин. Дослідження інститутів локальної демократії у трансформаційних суспільствах актуалізує потребу політичної науки у системному і комплексному осмисленні їхньої природи, структури, умов та чинників, що визначають зміст процесів демократизації.

Незважаючи на проголошення Україною курсу на децентралізацію та передачу значної кількості повноважень органам місцевого самоврядування, створення відповідного нормативно-організаційного підґрунтя (передусім фінансової автономії для місцевих громад) дещо запізнюється. За сучасних умов регіоналізації та урбанізації політичного процесу дедалі більшої актуальності набувають питання, пов'язані з розвитком міських рад як центрів, де зосереджується основний політичний, економічний та інтелектуальний потенціал територіальних громад. Саме з цих причин важливими є дослідження регіональних особливостей самоорганізації територіальних громад та міської ради як інституту локальних демократичних процесів.

Україна сьогодні стоїть перед вибором ефективної моделі місцевого самоврядування на принципах розподілу владних повноважень між центром та регіонами. Реалізація обраної моделі має сприяти набуттю міськими радами рис публічності та прозорості, зробивши територіальну громаду справжнім політичним суб'єктом. Політичний процес в Україні постійно перебуває в полі зору вчених, однак дослідження міської ради як одного з ключових інститутів локальної демократії потребує подальших ґрунтовних розвідок. Трансформація політико-правового регулювання участі громади в процесах становлення локальної демократії в Україні є одним з актуальних напрямів міждисциплінарних наукових досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано в межах науково-дослідних тем кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки «Волинь в умовах демократичної трансформації» (протокол № 3 від 23 вересня 2009 р.) та «Інституційні зміни процесу демократичних трансформацій в Україні» (протокол № 1 від 31.08.2016 р.).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження – виявити загальні тенденції та специфіку діяльності міської ради як інституту локальної демократії в Україні.

Досягнення поставленої мети передбачало розв'язання таких дослідницьких завдань:

- систематизувати теоретико-методологічні засади дослідження інститутів локальної демократії;
- вивчити законодавчі й нормативно-правові засади організації та діяльності місцевого самоврядування;
- визначити політико-правове забезпечення взаємодії міської ради й громади в Україні;
- з'ясувати специфіку структури органів самоорганізації населення в Україні;
- окреслити зміст та основні напрями здійснення громадського контролю в міських радах;
- дослідити індекс публічності міських рад в Україні;
- виявити особливості реалізації громадських ініціатив на рівні міської влади.

Об'єкт дослідження – процеси демократизації сучасної політичної системи України.

Предмет дослідження – міська рада як інститут локальної демократії в Україні.

Методи дослідження. Категоріально-понятійний апарат дослідження ґрунтується на сукупності принципів об'єктивності, історизму, логічної послідовності. У роботі використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження.

До методологічної основи роботи покладено системний підхід, який передбачає можливість розглянути проблемне поле діяльності міської ради в Україні як елементу політичної системи суспільства та визначити причини відсутності суттєвого впливу інститутів локальної демократії на владу.

Визначальним для дослідження є інституційний метод, який сприяв осмисленню проблем еволюційних змін розвитку міської ради як складової частини політичного процесу в сучасній Україні. Компаративний підхід дав змогу здійснити порівняльний аналіз правової бази функціонування інститутів локальної демократії періоду незалежності України.

Структурно-функціональний метод дав можливість виявити динаміку розвитку інституцій локальної демократії та вивчити вплив на функціонування політичної системи України. Цей підхід дозволив виявити особливості трансформації інститутів локальної демократії як елементів політичного процесу. Структурно-функціональний підхід дав змогу в межах цілісної системи розглянути особливі зв'язки та ролі окремих елементів (держави, громадських організацій, ОСББ, політичних партій тощо) в політичних процесах.

Проблемно-хронологічний метод дав можливість проаналізувати суперечності та проблеми в розвитку інститутів локальної демократії. Аналіз розвитку етапів інституцій локальної демократії дав змогу окреслити напрями

інтересів різних суб'єктів політичного процесу. Ретроспективний метод дозволив з'ясувати еволюцію й тенденції розвитку суб'єктів громадянського суспільства в Україні.

Біхевіоральний метод сприяв виявленню характеру поведінки суб'єктів локальної демократії. У дослідженні були залучені методи аналогій, наукової абстракції, аналізу і синтезу та моделювання. Емпіричне підкріплення отриманих теоретичних результатів стало можливим через вивчення документів та статутів міських рад, експертних оцінок закордонних і вітчизняних державних та громадських наукових центрів (Freedom House), Фонду «Демократичні ініціативи», Українського центру економічних і політичних досліджень імені О. Разумкова.

Широке застосування зазначених підходів та методів дало можливість визначити інституції локальної демократії як органічну складову частину процесу демократичної трансформації в сучасній Україні.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в комплексному аналізі специфіки міської ради як інституту локальної демократії в Україні на основі узагальнення науково-теоретичного доробку західних та вітчизняних науковців, широкої емпіричної бази, що конкретизується у таких положеннях:

Уперше:

– узагальнено теоретичні напрацювання вітчизняних та зарубіжних учених щодо міської ради як інституту локальної демократії, запропоновано авторське трактування категорії «потенціал інститутів локальної демократії», який визначено як сукупність наявних і мобілізованих ресурсів (політичних, економічних, соціальних тощо) для здійснення ефективної та результативної участі місцевої громади на конкурентних засадах у реалізації локальної політики;

– доведена доцільність синтезу теорії партисипаторної демократії (А. Лейпхарт, С. Ліпсет), синергетичного підходу (Г. Хакен) та емпірики у вигляді індексу публічності міських рад для вивчення предмета дослідження. Партисипаторна демократія підвищує стабільність політичного режиму через контроль за посадовими особами міської ради та підвищує ефективність управління, використовуючи потенціал територіальної громади для прийняття локальних рішень. Синергетика пояснює природу самоорганізації систем, враховуючи випадковість і багатоваріативність. Індекс публічності міських рад дає змогу визначити критерії аналізу, а саме: статут територіальної громади й регламенти міських рад; місцеві ініціативи; громадські слухання та громадська експертиза; звітування міських голів та депутатів міських рад; загальні збори громадян за місцем проживання; електронні петиції; консультації з громадськістю;

– визначено умови, які обумовлюють розвиток інститутів локальної демократії в Україні. Серед них: зовнішні (особливості трансформації

політичного режиму, соціально-економічні показники розвитку; специфіка реалізації державної політики й розподіл повноважень між центром та регіонами; нормативно-правова база функціонування таких об'єднань) і внутрішні (рівень інституційного розвитку локальної демократії; присутність у цих об'єднаннях реальних лідерів; наявність необхідних ресурсів (політичних, економічних, соціальних, демографічних тощо).

Удосконалено й доповнено:

– закономірності еволюції взаємодії міської ради й територіальної громади, які легалізують свою діяльність у межах певної території та рівня довіри в суспільстві. Доведено, що ключовим принципом такої взаємодії має стати принцип субсидіарності. Використання цього принципу дає змогу переносити механізми розв'язання важливих проблем на рівень їхнього виникнення і є необхідним для демократизації українського політичного процесу;

– вивчення сильних та слабких сторін функціонування інститутів локальної демократії. Серед сильних – бажання відстоювати інтереси місцевих громад із конкретних питань, які держава не вирішує, а також те, що ці інституції надають послуги з використанням мінімальних витрат та якісніше, ніж державні організації. Вказано на слабкі сторони – відсутність системної роботи цих інститутів та soft skills – компетентностей їхніх представників, лобювання своїх інтересів перед державними інституціями;

– особливості та проблеми розвитку інститутів локальної демократії. Обґрунтовано, що для розв'язання місцевих проблем важливо підвищувати суб'єктність громадських інституцій, що й засвідчує досвід розвинених демократичних країн. Позитивні зрушення в цьому напрямі спостерігаються в Україні, де відбулося кількісне та якісне зростання інститутів громадянського суспільства (ОСББ, певні громадські ради, волонтерський рух тощо). Проблемою в Україні залишається несформований імідж інститутів локальної демократії в населення, формальний підхід із боку держави до сприяння розвитку громадянського суспільства, брак фінансової автономії інститутів локальної демократії, слабкість матеріально-технічної бази тощо.

Набуло подальшого розвитку:

– визначення сутнісних параметрів налагодження взаємодії між інститутами локальної демократії та органами державної влади, що виступає одним із важливих механізмів в усвідомленні владою необхідності врахування потреб та інтересів місцевих громад;

– теоретичне осмислення аспектів аналізу стану й особливостей процесів децентралізації, в основу якої покладено рівень самостійності міських рад та їхню відповідальність за вирішення місцевих проблем. Політична та економічна

децентралізація допоможе міським радам забезпечити ефективне управління в регіонах у розв'язанні конкретних проблем.

Практичне значення одержаних результатів визначається тим, що дослідження може бути використане для подальшої наукової розробки проблеми. Основні положення та фактичний матеріал роботи можна також використовувати під час викладання дисциплін та спецкурсів студентам спеціальностей «Політологія» й «Державне управління». Результати дисертації можна застосувати під час підготовки навчальних посібників із теорії місцевого самоврядування.

Отримані результати мають практичне значення для працівників органів місцевої влади, інститутів локальної демократії та інших суб'єктів політики для здійснення конструктивної взаємодії. Сформульовані в дослідженні висновки та рекомендації були впроваджені в діяльність Луцької міської ради (довідка від 30.03.2017 р. № 1.1-26/18.03) та на історичному факультеті Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки (довідка від 27.03.2017 р. № 8/7-03).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є результатом самостійного дослідження автора, у якому представлено авторський підхід щодо міської ради як інституту локальної демократії в Україні. Основні положення та висновки дисертаційної роботи сформульовано самостійно. За темою дослідження підготовлено 22 публікації.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дисертації апробовано на 12 загальноукраїнських та регіональних науково-практичних конференціях в Україні (м. Луцьк, 2004 р., 2011 р., 2012 р., 2012 р., 2013 р., 2014 р., 2015 р., 2015 р., 2016 р., 2017 р.), (м. Тернопіль, 2003 р.), (м. Рівне, 2011 р.).

Зміст та результати дослідження обговорено на засіданнях кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.

Публікації. Основні теоретичні та практичні положення й висновки дисертаційної роботи відображені в 22 публікаціях, у тому числі в шести наукових статтях, які опубліковані у фахових виданнях з політичних наук (п'ять із них надруковані у фахових виданнях України, одна – у закордонному фаховому виданні, що внесене до міжнародних наукометричних баз), п'яти статтях в інших наукових виданнях, 11 тезах і доповідях на науково-практичних конференціях.

Структура й обсяг дисертаційного дослідження визначена її змістом, метою та поставленими завданнями. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації – 217 сторінок, із них 181 сторінка основного тексту, список використаних джерел – 262 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, схарактеризовано ступінь наукової розробки проблеми й теоретико-методологічні аспекти роботи, сформульовано мету та завдання, визначено об'єкт і предмет дослідження, визначено наукову новизну роботи, практичне й теоретичне значення отриманих результатів, подано інформацію про публікації та апробацію результатів, структуру й обсяг дослідження.

У першому розділі – «Теоретико-методологічні аспекти дослідження інститутів локальної демократії» – здійснено аналіз теоретико-методологічних засад дослідження інститутів локальної демократії, узагальнено концептуальні підходи до вивчення міської ради як інституту локальної демократії.

У підрозділі 1.1 «Стан наукової розробки проблеми» встановлено, що в зарубіжній політичній науці дослідження інститутів демократії на місцевому рівні має сталу традицію. Зазначену проблематику у своїх наукових розвідках піднімали такі науковці, як Д. Сиджанські, М. Уїлк, Х. Воллес, Б. Флін, Г. Біккулова, С. Большаков, Ж. Марку, Д. Бернс, Л. Пратчет та ін.

У вітчизняній політичній науці спостерігається два напрями дослідження міської ради як інституту локальної демократії. Перша група українських дослідників здійснює наукові пошуки щодо проблем інституційного розвитку міської ради. Такі вчені, як С. Була, І. Кресіна, А. Коваленко, Р. Молибога, М. Примуш, Є. Перегуда вивчають процеси становлення міської влади в умовах радикальної суспільної трансформації. М. Лендшел вивчає локальні політичні інститути та процеси в Центральній і Східній Європі в період постсоціалістичних трансформацій. М. Лациба, А. Краснопільська та М. Польовий звертають увагу на чинники й правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Український дослідник Ю. Бауман – на внутрішні та зовнішні етичні передумови реалізації демократичної перспективи в Україні, а Т. Нагорняк і Б. Рубл досліджують майбутній розвиток міст та їхніх громад.

Інша група науковців розкриває окреслену проблематику через регіональні дослідження. Розвиток місцевих органів влади та участь громадськості в локальних політичних процесах досліджують такі науковці, як Л. Богачик, В. Бортніков, О. Добржанський, А. Круглашов, В. Малиновський, Ю. Остапець, Г. Усатенко.

В. Бортніков і В. Малиновський висвітлюють історію становлення та функціонування органів влади й місцевого самоврядування у Волинській області. Фахівець із вивчення електоральних процесів на Закарпатті Ю. Остапець розглядає їхній вплив на формування органів місцевого самоврядування. С. Гакман, О. Добржанський, А. Круглашов, Я. Мельничук,

І. Піддубний, А. Федорук, В. Холодницький, М. Чучко та М. Ярмистий досліджували історію розвитку органів влади на території Чернівецької області.

Особливу увагу дослідників зосереджено на суб'єктах політичного процесу в регіонах, натомість бракує робіт прикладного характеру, зокрема присвячених аналізу політичної практики взаємодії міських рад із громадою.

У підрозділі 1.2 «Методологічні виміри дослідження інститутів локальної демократії» визначено сутність і понятійний апарат дослідження.

Дослідження методологічних засад міської ради як інституту локальної демократії ґрунтувалося на концептуальних засадах партисипаторної демократії (А. Лейпхарт, С. Ліпсет) та принципу синергетики (Г. Хакен). Партисипаторна демократія забезпечує стабільність політичного режиму через контроль за посадовими особами міської ради та підвищує ефективність управління, використовуючи потенціал територіальної громади для прийняття локальних рішень.

Принцип синергетики дав змогу з'ясувати динаміку, різні взаємні переходи, руйнації та створення нових форм взаємодії суб'єктів політичного процесу. Синергетика особливим способом аналізує локальні процеси, які мають певну впорядкованість. Наголошено на тому, що завдяки процесам самоорганізації і здійснюється впорядкованість взаємодії між суб'єктами локальної політики. Унаслідок еволюції взаємодії міської ради й територіальної громади створюються інститути локальної демократії, які легалізують свою діяльність на окремих територіях і мають певний рівень довіри в суспільстві. Важливо, щоб під час взаємодії міської ради й територіальної громади використовувався принцип субсидіарності. Однак перенесення механізму розв'язання важливих проблем на рівень їхнього виникнення необхідне для демократизації українського політичного процесу.

У другому розділі – «Політико-правове регулювання участі громади у процесах локальної демократії в Україні» – визначено політико-правове забезпечення взаємодії міської ради і громади.

У підрозділі 2.1 «Законодавчі та нормативно-правові засади України щодо місцевого самоврядування» здійснено аналіз нормативно-правових аспектів українського законодавства щодо місцевого самоврядування.

Розкрито, що законодавство щодо місцевого самоврядування в Україні складається із законів та підзаконних нормативно-правових актів різного рівня, які можна умовно поділити на певні групи. Перша група – це загальне законодавство, яке визначає статус органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад та порядок їхньої діяльності. Друга – закони, що є визначальними для формування ресурсів місцевого самоврядування, порядку формування бюджетів, встановлення податків і зборів, а саме: Бюджетний та Податковий кодекси України. До третьої групи відносимо галузеві закони, що визначають місце і роль органів та посадових осіб місцевого самоврядування у певних

галузях відносин, що здійснюють правове регулювання – Земельний кодекс, «Про основи містобудування». До четвертої групи можна віднести нормативні акти Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств та інших центральних органів виконавчої влади, що ухвалюються на основі законів України й визначають порядок реалізації норм цих законів (встановлення заробітної платні, виплати субсидій тощо). П'ята група – нормативні акти місцевої ради, що встановлюють особливості здійснення місцевого самоврядування в певній територіальній громаді (місцевий статут, регламент ради та виконкому, положення про постійні та тимчасові комісії міської ради тощо).

Обґрунтовано, що в Україні створена потужна законодавча база для функціонування інститутів локальної демократії, однак бракує механізмів реалізації регулювання участі територіальної громади в процесах місцевої демократії.

У підрозділі 2.2 «Політико-правове забезпечення взаємодії міської влади і громади» розглянуто політичні та правові аспекти взаємодії міської влади й громади.

Наголошено, що демократія й громадянське суспільство починаються з територіальної громади, а міська рада – важливий елемент як локальної демократії, так і громадянського суспільства. При цьому міцним фундаментом становлення громадянського суспільства є громада. Міська рада має виражати волю та задовольняти інтереси населення певної територіальної громади. Це можливо за умови розподілу сфер і компетенцій між державною владою та міською радою на принципах субсидіарності й політичної відповідальності.

З'ясовано, що громада виконує функції захисту, управління, координації й регулювання на певній території. Громаду можна визначити як певну спільноту, що об'єднується на основі територіального показника чи для розв'язання спільних проблем політичного, економічного, соціального, релігійного та іншого характеру. Обґрунтовано, що політичне управління в громаді має здійснюватися в інтересах місцевого населення, розвитку та збереження території на основі ефективного використання ресурсів громади.

У третьому розділі «Політична практика взаємодії міських рад з громадою» розкрито особливості громадського контролю та акцентовано увагу на політичній практиці взаємодії міських рад із громадою.

У підрозділі 3.1 «Розвиток інституційної структури органів самоорганізації населення» висвітлено особливості функціонування органів самоорганізації населення. Зауважено, що для міської ради органи самоорганізації населення потрібні для того, щоб діагностувати те, що найбільше хвилює населення, залучати додаткові ресурси для розв'язання соціальних проблем, захищати інтереси громади перед державною владою та політичною кон'юнктурою.

Акцентовано увагу на функціях, які здійснюють органи самоорганізації населення, а саме: задоволення суспільного інтересу та потреб жителів; донесення до влади своїх проблем і потреб та спроба їх вирішення; здійснення громадського контролю за діяльністю міської ради; допомога в розв'язанні спільних проблем за місцем проживання.

Наголошено, що органи самоорганізації населення – це одночасно складова частина громадянського суспільства й системи місцевого самоврядування, що мобілізує мешканців на розв'язання проблем свого будинку, вулиці, кварталу, району на виконання делегованих міською радою повноважень. Органи самоорганізації населення можуть отримувати фінансування з місцевого бюджету та використовувати свої ресурси на цілі й в межах, визначених законом, місцевою радою та рішенням загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання.

У підрозділі 3.2 «Особливості громадського контролю в міських радах» досліджено особливості здійснення громадського контролю в міських радах.

Зауважено, що громадський контроль стає важливим складником у процесі прийняття управлінських рішень на місцевому рівні. Громадський контроль має свої особливості, зокрема сам контроль здійснюється громадськістю (організованою чи неорганізованою), і що у процесі здійснення контролю саме громадськість контролює виконання владою її соціальних обов'язків перед громадою. В Україні спостерігається тенденція активізації зв'язку між міською радою та громадянами через систему електронних петицій.

Проблема довіри між суб'єктами реалізації місцевої політики (владою та громадою) є дуже актуальним, особливо коли йдеться, з одного боку, про використання коштів, а з іншого – про відкритість та відповідальність за впровадження рішень. Ефективність громадського контролю, має враховувати два рівні оцінок. Перший рівень – це врахування громадської думки. Другий рівень – опрацювання місцевих рішень в експертному середовищі. Для розв'язання найактуальніших проблем життя місцевої громади варто зрозуміти, як використовувалися такі основні форми локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів самоорганізації населення.

Четвертий розділ «Специфіка становлення локальної демократії в Україні» висвітлює характерні особливості розвитку локальної демократії в Україні.

У підрозділі 4.1 «Індекс публічності міських рад в Україні» розкрито індекс публічності міських рад. Зауважено, що важливою складовою частиною розуміння демократичності міських рад в Україні є індекс публічності. Через вимірювання індексу публічності міських рад можна зрозуміти, наскільки прозоро приймаються політичні рішення в локальних територіальних громадах і якою є участь у цьому процесі суб'єктів місцевої політики.

Зазначено, що індекс публічності містить цілісну систему індикаторів, які дають змогу на регулярній основі оцінювати й порівнювати якість врядування органів та посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі їхньої діяльності. При визначенні індексу публічності міських рад важливо враховувати такі критерії, як: наявність статуту територіальної громади й регламентів міських рад; існування та аналіз місцевих ініціатив; проведення громадських слухань та громадської експертизи; звітування міських голів та депутатів міських рад; загальні збори громадян за місцем проживання; електронні петиції; консультації з громадськістю. Ці критерії дають змогу визначити рівень публічності міських рад в Україні.

У підрозділі 4.2. «Реалізація громадських ініціатив на рівні міської ради» розкрито тенденції розвитку громадських ініціатив.

Зазначено, що для підвищення рівня соціальної мобілізації місцевих громад держава має стати активним учасником у спільних проектах із розвитку партнерства між громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування і громадою у сфері надання послуг. Для реалізації громадських ініціатив потрібно здійснювати моніторинг додержання законодавства з питань забезпечення прав громади на реалізацію механізмів прямої демократії та притягнення до відповідальності посадових осіб за його порушення.

Наголошено, що на реалізацію громадських ініціатив на рівні міської ради впливають зовнішні та внутрішні чинники. До перших належать об'єктивні умови, а саме: особливості трансформації політичного режиму, соціально-економічний розвиток держави; специфіка реалізації державної політики і розподіл повноважень між центром та регіонами; стан нормативно-правової бази функціонування таких об'єднань. Серед внутрішніх чинників, можна виділити суб'єктивні умови, а саме: рівень інституційного розвитку інститутів локальної демократії; присутність у цих об'єднаннях реальних лідерів; наявність необхідних ресурсів (політичних, економічних, соціальних, демографічних тощо) для реалізації своєї політики.

ВИСНОВКИ

У висновках узагальнено коло проблемних питань щодо визначення сутності інститутів локальної демократії, реалізації повноважень міської ради як демократичного інституту.

1. Запропоновано на основі узагальнення теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених авторське трактування категорії «потенціал інститутів локальної демократії», який визначається як сукупність наявних і мобілізованих ресурсів (політичних, економічних, соціальних тощо) для здійснення ефективної та результативної участі місцевої громади на конкурентних засадах у реалізації державної політики.

Дослідження методологічних засад вивчення міської ради як інституту локальної демократії потребує поєднання декількох аспектів. Варто враховувати, що міська рада функціонує на найнижчому територіальному рівні влади, характерними ознаками якої є автономність формування влади від інших адміністративних одиниць, поєднання представницької та безпосередньої форм демократії та участь громадян у політичному процесі. Міська рада – це не лише форма децентралізації держави, тобто передачі повноважень на місцевий рівень, а й механізм суспільно-політичного режиму.

Обґрунтовано, що під час взаємодії міської ради й територіальної громади необхідно використовувати принцип субсидіарності. Втілення в життя субсидіарного підходу передбачає передумови, згідно з якими всі владні рівні мають бути наділені належним ступенем автономності та відповідальності. Запровадження субсидіарного підходу до розподілу повноважень в Україні можливе лише за умови забезпечення правової, організаційної і фінансової автономії міських рад.

2. З'ясовано, що в Україні існує достатньо законодавчих засад для функціонування інститутів локальної демократії, однак бракує механізмів регулювання участі громади у процесах місцевої демократії. Нормативно-правова база в Україні визначає базові повноваження міської ради та її виконавчих органів у сфері свого регулювання, але зазвичай не встановлює процедури реалізації цих повноважень. Саме тому в правових документах міської ради (статутах, регламентах) мають бути прописані процедурні норми, дотримання яких буде надавати політико-правові підстави для взаємодії міської ради і громади.

Доведено, що сутність реформування в цій сфері має полягати в розширенні прав міських рад щодо вирішення питань своєї життєдіяльності, збільшенні їхньої економічної самостійності, оптимізації розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й міськими радами і, як результат, забезпеченні громадян України необхідною кількістю і якістю соціальних та адміністративних послуг.

3. Наголошено, що в Україні доцільно запровадити політико-експертний моніторинг взаємодії міської ради і громади. Особливість міських рад полягає в тому, що обсяги їхніх повноважень та можливостей для реалізації владних повноважень є різними. Міські ради не підпорядковані по вертикалі, їхні повноваження не перетинаються. Жодна міська рада не може приймати рішення в межах повноважень ради іншого рівня. У системі міських рад відсутня ієрархічна, адміністративна підпорядкованість. У цьому є ще одна принципова відмінність місцевого самоврядування від органів виконавчої влади, де завжди наявна вертикаль та адміністративна підпорядкованість. У системі органів виконавчої влади (область, район) діє принцип підлеглості.

Для реалізації принципів локальної демократії важливим є те, щоб громади реалізовували свої права на практиці. З одного боку, існує правове регулювання компетенції міських рад, а з іншого – існує психологічна та юридична неготовність місцевих рад до ухвалення місцевих статутів, які після ухвалення стають не функціональними документами, а залишаються декларативними актами.

Доведено, що в українському законодавстві існує проблема в недостатньо чіткому формулюванні стосовно реалізації територіальними громадами таких прав і механізмів участі, як загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, органи самоорганізації населення.

4. З'ясовано, що органи самоорганізації населення потрібні для міської ради, щоб точно діагностувати те, що найбільше хвилює населення, залучити додаткові ресурси для вирішення соціальних проблем, долати недовіру населення до влади через ефект причетності до розв'язання проблем, об'єднувати зусилля в боротьбі громади із соціально-безвідповідальним бізнесом, захищати інтереси громади перед державною владою та політичною кон'юнктурою.

Акцентовано увагу на функціях, які здійснюють органи самоорганізації населення, а саме: задоволення суспільного інтересу та потреб жителів; донесення до влади своїх проблем та спроба їх вирішення; здійснення громадського контролю за діяльністю міської ради; допомога в об'єднанні задля розв'язання спільних проблем за місцем проживання.

Наголошено, що органи самоорганізації населення – це одночасно складова частина громадянського суспільства й системи місцевого самоврядування, що мобілізує мешканців на розв'язання проблем свого будинку, вулиці, кварталу, району на виконання делегованих міською радою повноважень. Органи самоорганізації населення можуть отримувати фінансування з місцевого бюджету та використовувати свої ресурси на цілі й у межах, визначених законом, місцевою радою та рішенням загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживанням.

5. Доведено, що важливим чинником, який відповідає нормам локальної демократії, є громадський контроль. Він стає важливим складником у процесі прийняття управлінських рішень на державному та місцевому рівнях. Громадський контроль можна розглядати через призму виконання органами влади їхніх завдань. Громадський контроль має свої особливості: по-перше, сам контроль здійснюється громадськістю (організованою чи неорганізованою), і, по-друге, у процесі здійснення контролю саме громадськість контролює виконання владою її обов'язків перед територіальною громадою. В Україні існують такі форми громадського контролю, як публічні звіти посадових осіб, громадські слухання, загальні збори, місцеві референдуми тощо.

Проблема довіри між суб'єктами реалізації місцевої політики (владою та громадою) дуже актуальна, особливо коли йдеться, з одного боку, про використання коштів, а з іншого – про гнучкість та відповідальність за прийняття управлінських рішень.

Ефективність громадського контролю має враховувати два рівні оцінок. Перший рівень – це врахування громадської думки. Другий рівень – опрацювання місцевих рішень в експертному середовищі. Для розв'язання найактуальніших проблем життя місцевої громади варто зрозуміти, як використовувалися такі основні форми локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів самоорганізації населення.

6. Доведено, що одним із важливих елементів функціонування міських рад є рівень їхньої публічності. Під рівнем публічності розуміється комплексна оцінка відкритості, прозорості й підконтрольності міських рад щодо їхньої взаємодії з територіальними громадами та їхнім населенням. Через вимірювання індексу публічності міських рад можна зрозуміти, наскільки прозоро приймаються політичні рішення в локальних територіальних громадах і якою є участь у цьому процесі суб'єктів місцевої політики, зокрема інститутів локальної демократії.

Обґрунтовано, що при визначенні індексу публічності міських рад важливо враховувати такі критерії: наявність статуту територіальної громади й регламентів міських рад; існування та аналіз місцевих ініціатив; проведення громадських слухань та громадської експертизи; звітування міських голів та депутатів міських рад; проведення загальних зборів громадян за місцем проживання; наявність електронних петицій; консультацій з громадськістю. Ці критерії дають змогу визначити рівень демократичності міських рад в Україні.

7. З'ясовано, що для ефективного функціонування міських рад в Україні важливо сприяти реалізації громадських ініціатив на рівні міської влади. Розкрито тенденції розвитку громадських ініціатив. По-перше, спостерігається тенденція впливу політичних партій на громадські ініціативи через залучення населення та їх об'єднань до політичних акцій. Таким чином здійснюється їх політизація та контроль за діяльністю об'єднань громадян (громадські організації, ОСББ тощо). По-друге, громадські ініціативи мешканців територіальних громад на рівні міської ради здійснюються зазвичай на громадських засадах, а це не сприяє їхньому професійному зростанню. Важливо, щоб громадські ініціативи та інститути локальної демократії, які представляють інтереси громад, мали ресурси для своєї діяльності. Для цього потрібно, щоб міська рада надавала політичні, інформаційні, фінансові ресурси для функціонування інститутів локальної демократії.

Уточнено, що завдяки громадським ініціативам можна ширше використовувати механізми перерозподілу владних повноважень, здійснювати

підтримку громадського порядку, благоустрою, розв'язувати місцеві проблеми, створювати органи самоорганізації населення, здійснювати підготовку нових управлінських кадрів для роботи в міських радах.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації:

- ***статті у наукових фахових виданнях України:***

1. Майко Т. С. Концептуальні засади дослідження інститутів локальної демократії у вітчизняній науковій літературі / Т. С. Майко // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки : наук. журн. / Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк, 2017. – № 6 (355): Міжнародні відносини. – С. 34–39.

2. Майко Т. С. Участь територіальної громади в управлінні на місцевому рівні / Т. С. Майко // Актуальні проблеми політики: збірник наукових праць. – Одеса, 2017. – Вип. 59. – С. 86–92.

3. Майко Т. С. Функціонування органів самоорганізації населення в містах / Т. С. Майко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Політологія. / редкол.: А. П. Гетьман та ін. – Харків: Право, 2017. – № 2 (33). – С. 69–78.

4. Майко Т. Функціонування місцевого самоврядування за Конституцією України / Т. Майко // Політикус: наук. журн. – Одеса, 2017. – Вип.1. – С. 89–93.

5. Майко Т. Механізми взаємодії органів місцевої влади і громади / Т. Майко // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки: збірник наукових праць / Харківський національний педагогічний університет імені Г. Сковороди – Харків, 2017. – Вип. 1 (13) – С. 118–129.

- ***статті у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію:***

6. Maiko T. S. Democratic aspects of Ukrainian legislation on the local democracy institutions / T. S. Maiko // Evropský politický a právní diskurz. – 2017. – Svazek 4. – 2. vydání. – S. 155–158.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

- ***статті у наукових виданнях України:***

7. Журовська Т. С. Україна і Польща в процесі державотворення / Т. С. Журовська // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2005. – № 6. – С. 109–114.

8. Майко Т. С. Визначальні орієнтири зовнішньої політики Республіки Польща в кінці 80-х – на початку 90-х років ХХ ст. / Т. С. Майко // Науковий

вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. Історичні науки. – 2007. – № 1. – С. 75–79.

9. Майко Т. С. Вибори до місцевих органів влади 2010 р. на Волині / В. Бортніков, Т. Майко // *Studia politologica Ucraino-Polona*. – 2013. – Вип. 3. – С. 263–267.

10. Майко Т. С. Політичні аспекти регіональної ідентифікації населення України / В. І. Бортніков, Т. С. Майко // *Вісник Одеського національного університету. Серія: Соціологія і політичні науки*. – 2013. – Т. 18. – Вип. 2(3). – С. 16–21.

11. Майко Т. С. Проблеми розбудови й благоустрою міста Луцька (друга половина XIX – початок XX ст.) / В. І. Бортніков, Т. С. Майко // *Джерела локальної історії. Культурний побут городян XIX – першої половини XX ст.* – Київ, 2013. – С. 368–381.

• **Тези і доповіді міжнародних науково-практичних конференцій:**

12. Майко Т. С. До питання реалізації громадських ініціатив як важливого чинника демократизації / Т. С. Майко // *Молода наука Волині: пріоритети та перспективи досліджень : матеріали ІХ Міжнарод. наук.-практ. конф. студентів і аспірантів (12–13 травня 2015 р.)*. У 3 т. Т. 1 – Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2015. – С. 65–68.

13. Журовська Т. С. Республіка Польща і НАТО: стратегія входження до альянсу / Т. С. Журовська // *Європейські інтеграційні процеси та транскордонне співробітництво: міжнародні відносини, економіка, політика, історія, право : тези доп. Міжнар. наук. практ. конф. студентів, аспірантів і молод. науковців – Луцьк, 30 вересня – 1 жовтня 2004 р.* / за ред. В. Й. Лажніка і С. В. Федонюка. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2004. – С. 13–15.

14. Журовська Т. С. Головні напрямки зовнішньої політики Республіка Польща у 1989–1999 рр. / Т. С. Журовська // *Соціально-економічні, політичні та культурні оцінки і прогнози на рубежі двох тисячоліть : тези доповідей Міжнародної науково-теоретичної конференції студентів, аспірантів та молодих вчених, 20 лютого 2003 р., м. Тернопіль*. – Тернопіль, 2003. – С. 75–76.

• **Тези загальноукраїнських науково-практичних конференцій:**

15. Майко Т. Теоретичні засади дослідження локальної демократії / Т. Майко // *V Всеукраїнські політологічні читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. праць*. – Луцьк: Вежа-Друк, 2016. – С. 126–130.

16. Майко Т. С. Стан локальної демократії в Україні / Т. С. Майко // *Політологічні читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. праць*. – Вип. 4. – Луцьк: Вежа-Друк, 2015. – С. 82–86.

17. Майко Т. С. Структура Луцької міської ради 1990–2008 / Т. С. Майко // *Політологічні читання пам'яті професора Богдана Яроша : зб. наук. пр.* – Вип. 3. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – С. 92–94.

18. Майко Т. С. Склад та структура Луцької міської ради (1990–1994 рр.) / Т. С. Майко // Політологічні читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. пр. за матеріалами II Всеукр. наук.-практ. конф., 16 квіт. 2013 р. / Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, іст. ф-т ; за заг. ред. В. Бортнікова, Я. Яроша. – Луцьк, 2013. – С. 86–88.

19. Майко Т. С. Формування міських органів влади та управління Волинської губернії в другій половині XIX ст. / В. І. Бортніков, Т. С. Майко // Стан та перспективи інноваційно-інвестиційного розвитку міста Луцька // Матеріали II наук.-практ. конф. – Луцьк: СНУ ім. Лесі Українки, 2012. – С. 311–316.

20. Майко Т. С. Організація судової влади наприкінці 1940-х рр. / Т. С. Майко // Політологічні читання пам'яті професора Богдана Яроша (до 70-ї річниці від дня народження) : зб. наук. пр. – Луцьк: ПВД «Твердиня», 2012. – С. 44–45.

21. Майко Т. С. Взаємодія органів місцевого самоврядування з місцевими представництвами виконавчої влади в Польській республіці / Т. С. Майко, С. О. Байрак // Актуальні проблеми сучасної політики : матеріали III Міжвуз. наук.-практ. конф. молодих політологів 11 листоп. 2011 р. – Рівне: РДГУ, 2012. – С. 144–146.

22. Майко Т. С. Демократизація місцевого самоврядування Республіки Польща: передумови та засади впровадження / С. О. Байрак, Т. С. Майко // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення : матеріали науково-практичної конференції (27 жовт. 2011 р., м. Луцьк). – Луцьк: СПД Гадяк Жанна Володимирівна, 2011. – С. 150–152.

АНОТАЦІЯ

Майко Т. С. Міська рада як інститут локальної демократії в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» (05 – Соціальні та поведінкові науки). – Донецький національний університет імені Василя Стуса, Вінниця, 2017.

У дисертації здійснено науково-теоретичне обґрунтування функціонування міської ради як інституту локальної демократії в Україні. На основі аналізу, узагальнення й систематизації наукових джерел висвітлено стан наукової розробки проблеми інститутів локальної демократії у вітчизняній літературі, розкрито основні методологічні підходи сучасної політичної науки до розуміння міської ради як інституту локальної демократії. Проаналізовано принцип субсидіарності як фактору трансформації системи місцевого самоврядування в Україні. Особливу увагу приділено політико-правовому

регулюванню участі громади у процесах локальної демократії через призму функціонування публічної влади.

Розкрито особливості громадського контролю в міських радах. Доведено, що громадський контроль має свої особливості: по-перше, сам контроль здійснюється громадськістю (організованою чи неорганізованою), і по-друге, що у процесі здійснення контролю саме громадськість контролює виконання владою її обов'язків перед територіальною громадою.

Визначено проблеми правового забезпечення взаємодії міської ради й громади. Досліджено розвиток інституційної структури органів самоорганізації населення. Акцентовано увагу на тому, що реалізація громадських ініціатив потребує створення необхідних умов для участі громадськості, передусім, у розвитку власного міста та розв'язанні місцевих проблем.

Схарактеризовано критерії демократизації та індекс публічності міських рад в Україні. Визначено, що, лише залучивши інститути локальної демократії та інтегрувавши їх у механізми прийняття й реалізації політичних рішень, можна досягти успіхів і перейти до європейських стандартів у реалізації локальної політики.

Ключові слова: громада, громадські ініціативи, громадський контроль, індекс публічності, демократія, локальна демократія, міська рада, місцеве самоврядування.

АННОТАЦІЯ

Майко Т. С. Городской совет как институт локальной демократии в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности 23.00.02 «Политические институты и процессы» (05 – Социальные и поведенческие науки). – Донецкий национальный университет имени Василя Стуса, Винница, 2017.

В диссертации осуществлено научно-теоретическое обоснование функционирования городского совета, как института локальной демократии в Украине. На основе анализа, обобщения и систематизации научных источников отражено состояние научной разработки проблемы институтов локальной демократии в отечественной литературе, раскрыты основные методологические подходы современной политической науки к пониманию городского совета как института локальной демократии. Проанализирован принцип субсидиарности как фактор трансформации системы местного самоуправления в Украине. Особое внимание уделено политико-правовому регулированию участия общественности в процессах локальной демократии через призму функционирования публичной власти.

Раскрыты особенности общественного контроля в городских советах. Доказано, что общественный контроль имеет свои особенности: во-первых, сам контроль осуществляется общественностью (организованной или неорганизованной). Во-вторых, в процессе осуществления контроля именно общественность контролирует выполнение обязательств власти перед территориальной громадой.

Определены проблемы правового обеспечения взаимодействия городского совета и общества. Исследовано развитие институциональной структуры органов самоорганизации населения. Акцентируется внимание на том, что реализация общественных инициатив требует создания необходимых условий для участия общественности, прежде всего, в развитии собственного города и решении местных проблем.

Охарактеризованы критерии демократизации и индекс публичности городских советов в Украине. Определено, что, только привлекая институты локальной демократии и интегрировав их в механизмы принятия и реализации политических решений, можно достичь успехов и перейти к европейским стандартам в реализации локальной политики.

Ключевые слова: общество, общественные инициативы, общественный контроль, индекс публичности, демократия, локальная демократия, городской совет, местное самоуправление.

ABSTRACT

Maiko T. S. The City Council as an Institute of Local Democracy in Ukraine. – Manuscript.

Thesis for the acquisition of the academic degree of the Doctor of Philosophy in Political science in specialty 23.00.02 – political institutes and processes. – Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnytsia, 2017.

The thesis presents a scientific and theoretical substantiation of functioning of the city council as an institution of local democracy in Ukraine. On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific sources the state of scientific development of the issue of local democracy institutions in the national literature has been highlighted, the key methodological approaches of modern political science to understanding the city council as an institute of local democracy have been revealed. The subsidiarity principle as a factor in the system of local self-governance transformation has been analyzed. Special attention was paid to the political and legal regulation of community participation in the processes of local democracy through the prism of public authorities' functioning.

The peculiarities of public control in city councils have been explained. It has been proved that public control has its peculiarities: firstly, the control is done by the public (either organized or disorganized) and secondly, the community itself controls

that the authorities keep the obligations taken with the regard to the territorial community.

The problems in legal foundations for interaction between the city council and the community have been determined. The development of the institutional structure of citizen self-organization bodies has been studied. Attention has been drawn to the fact that the implementation of social initiatives requires the creation of certain conditions for public participation, first and foremost in the development of their own city and in solving their local problems.

The democratization criteria and the publicity index of city councils in Ukraine have been characterized. It has been determined that success may only be achieved by attracting institutions of local democracy and integrating them in the political decision-making process, thus transferring to European standards in local policy implementation.

Key words: community, public initiatives, public control, publicity index, democracy, local democracy, the City Council, local self-government.