

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

МАЙКО ТЕТЯНА СТЕПАНІВНА

УДК 321.7 (477) (043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ

**МІСЬКА РАДА ЯК ІНСТИТУТ
ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ**

23.00.02 – політичні інститути та процеси

05 – соціальні та поведінкові науки

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник: Ярош Ярослав Богданович, кандидат політичних наук,
доцент.

Луцьк – 2017

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). – Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2017.

У дисертації здійснено науково-теоретичне обґрунтування функціонування міської ради як інституту локальної демократії в Україні. Встановлено, що в зарубіжній політичній науці дослідження інститутів демократії на місцевому рівні має сталу традицію. 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. Інша група науковців розкриває окреслену проблематику через регіональні дослідження. 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.

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.

Обґрунтовано, що 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. Розглянуто, роль міської ради у процесах децентралізації держави, тобто передачі повноважень на місцевий рівень.

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. Проаналізовано принцип субсидіарності як фактору трансформації системи місцевого самоврядування в Україні. Важливо, щоб під час взаємодії міської ради й територіальної громади використовувався принцип субсидіарності. З'ясовано, що перенесення механізму розв'язання важливих проблем на рівень їхнього виникнення необхідне для демократизації українського політичного процесу.

Особливу увагу приділено політико-правовому регулюванню участі громади у процесах локальної демократії через призму функціонування публічної влади. Обґрунтовано, що в Україні створена потужна законодавча база для функціонування інститутів локальної демократії. 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 правовій 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.

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 і функціонування 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.

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.

Розкрито особливості 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.

Обґрунтовано, що 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 актуальних 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.

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 управління у міських радах та аналізувати роботу 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.

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.

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

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. – Lesya Ukrainka Eastern European National University, Lutsk, 2017.

Thesis is devoted to scientific and theoretical explanation of the City Council functioning as an institution of local democracy in Ukraine. It is defined that in political foreign science, investigation of democracy institutions on the local level has its own tradition. In Ukrainian political science, there are two ways of the City Council investigation as an institution of local democracy. The first group of Ukrainian scientists carries out scientific researches devoted to the problems of the City Council institutional development. Another group of scientists discloses outlined problems due to the regional research. Researchers' attention is paid on subjects of political process in regions. But the problem of lack amount of applied research, particularly devoted to the analysis of political practice in the interaction between the City Council and community, still exists.

On the basis of analysis, generalization and systematization of scientific resources, the state of scientific research on the problem of local democracy institutions in Ukrainian literature, is highlighted. Basic methodology approaches of modern political science to the understanding of the City Council as an institution of local democracy are defined.

It is proved that the research of methodological principles of the City Council as an institution of local democracy study requires a combination of several aspects. It is important to take into consideration that the City Council operates on the lowest territorial authorities' level. Its main characteristics are autonomous authority formation from another administrative units and combination of representative direct forms of democracy and citizen participation

in political process. The City Council is not only a form of state decentralization, but also a mechanism of social and political regime.

As a result of interaction evolution between the City Council and community, institutions of local democracy which legalize their activity on certain territories and have a certain level of trust in society are established. The principles of subsidiarity as a factor of system transformation of local self-government in Ukraine. It is important to use the principle of subsidiarity during the interaction between the City Council and community. It is found out that the mechanism of solving important problems on the level of their occurrence is necessary for democratization of Ukrainian political process.

Special attention is paid on political and legal regulation of community participation in the process of local democracy through the prism of public authority functioning. It is proved that Ukraine has a powerful legislative framework for local democracy institutions functioning. It is found out that there are enough legislative basis for local democracy institutions functioning, but the problem of lack amount of mechanisms to regulate community participation in the processes of local democracy exists. Regulatory and legal framework in Ukraine defines basic powers of the City Council and its executive bodies in the sphere of its regulation. It doesn't usually establish the procedure of these powers realization. That is why, procedural norms should be prescribed in the City Council's legal documents (statutes, regulations) and their compliance will provide political and legal basis for interaction between the City Council and community.

It is proved that the essence of reformation in the legal field depends on the City Councils empowerment concerning solving their vital problems, increasing their economic independence, optimizing the distribution of powers between local authorities and the City Councils and as a result ensuring required quantity and quality of social and administrative services for Ukrainian citizens.

It is stressed on the fact that democracy and society take their beginning from community and the City Council is an important element of local democracy

and society. At the same time, community is a solid foundation of society development. The City Council should meet community interests and needs. It is necessary in the case of spheres and competences division between state authority and the City Council on the principles of subsidiarity and political responsibility.

It is found out that community performs protection, management, coordination and regulation functions on certain territories. Community can be defined as a certain community which is united within one territory in order to solve common political, economic, social and religious problems. It is explained that political management in the community should be realized concerning local population interests, development and territory conversation on the basis of efficient use of community resources.

It is mentioned that the City Council needs certain bodies of community self-organization to diagnose community problems, attract additional resources for solving social problems and advocate community interests before state government.

The attention is focused on the functions of community self-organization bodies: satisfying social interests and needs, informing authorities of their problems and needs, realization of public control over the City Council activities, assistance in solving common community problems.

It is stressed that community self-organization bodies are a part of civil society and a system of local self-government that mobilize residents to solve their home, street, square and region problems. Bodies of community self-organization can be financed from the local budget and use their resources on their purposes within law determined by the City Council and accepted solution of community general meetings' members.

The peculiarities of public control in the City Councils are shown. It is mentioned that public control is becoming an important factor in the process of decision making on the local level. Public control has its own characteristics. Control itself is realized by community (organized, unorganized) and in the process of its realization, community controls authority's implementation of its

social obligations. It is observed a tendency of communication activation between the City Council and community through the system of electronic petitions.

The problem of trust between subjects of local democracy realization (state and community) is very topical when we talk not only about using funds, but openness and responsibility for decision implementation as well. The efficiency of public control should take into account two levels of evaluation. The first level concerns public opinion. The second one – processing of local decisions among experts. To solve the most topical problems of local community life, we should understand how these main forms of local democracy as local initiatives, general meetings, local referendums, public hearings and activities of community self-organization bodies were used.

It is mentioned that an important part of the City Council democracy understanding in Ukraine is the index of publicity. Measuring this index, we can understand how open political decision making on the local level is and what involvement of local policy subjects in this process is.

It is mentioned that the index of publicity contains an integrated system of indicators which give a possibility on the regularly basis to evaluate and compare the quality of bodies and local officials' governance in the context of their activity. Defining the index of the City Council publicity, it is important to take into account such criteria as: the existence of community statute and the City Council regulations; the existence and analysis of local initiatives; public hearings and public expertise; mayors and the City Council deputies reports; general meetings of citizens; electronic petitions; public consultations. These criteria give a possibility to define the level of the City Council publicity in Ukraine.

In order to increase the level of community social involvement, the state has to become an active participant in common projects devoting to partnership development among public organizations, bodies of local self-governing and community in the sphere of services provision. To implement community initiatives, it is necessary to monitor the compliance with the community rights law on realization of direct democracy mechanisms.

It is stressed on the fact that internal and external factors influence on the realization of community initiatives on the City Council level. The first group of factors contains objective conditions, such as: peculiarities of political regime transformation; social and economic state development; specifics of state policy implementation and powers division between the center and regions; state of legal and regulatory functioning framework of such organizations. Among internal factors, subjective conditions can be distinguished: level of local institutional development of local democracy institutions; presence of real leaders in this organizations; existence of necessary resources (political, economic, social, demographic etc.) for policy implementation.

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

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.

ЗМІСТ

ВСТУП	2
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ	
1.1. Стан наукової розробки проблеми.....	10
1.2. Методологічні виміри дослідження інститутів локальної демократії.....	32
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСАХ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ	
2.1. Законодавчі та нормативно-правові засади України щодо місцевого самоврядування.....	53
2.2. Політико-правове забезпечення взаємодії міської ради і громади.....	81
РОЗДІЛ 3. ПОЛІТИЧНА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ МІСЬКИХ РАД З ГРОМАДОЮ	
3.1. Розвиток інституційної структури органів самоорганізації населення.....	100
3.2. Особливості громадського контролю в міських радах	114
РОЗДІЛ 4. СПЕЦИФІКА СТАНОВЛЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ	
4.1. Індекс публічності міських рад в Україні	139
4.2. Реалізація громадських ініціатив на рівні міської ради	154
ВИСНОВКИ.....	177
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ.....	182
ДОДАТКИ.....	212

ВСТУП

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, лобіювання 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 неформований 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 – 216 сторінок, із них 181 сторінка основного тексту, список використаних джерел – 262 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТІВ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1. Стан наукової розробки проблеми

Аналізуючи процеси становлення місцевих органів влади як інститутів демократичної політичної системи, потрібно розуміти кожную подію як рух, що складається власне з події та її наслідків. Ми живемо в умовах, коли люди та суспільство ніби обплутані численними й суперечливими наслідками подій. Звідси випливає один важливий імператив: щоб правильно проаналізувати інститути політичної системи, потрібно добре знати історію нації, державної організації – об'єкта аналізу, її історичних регіонів, рішень, що їх приймали в минулому, законів держави, специфіку культури та всього національного буття.

У сучасних політичних процесах можливості для дієвого функціонування та здійснення своїх функцій міськими радами обмежує відсутність розподілу повноважень між місцевими органами влади та органами державної влади на місцях. Ця проблема знімається з використанням принципу субсидіарності [121,с.76]..

Демократизація політичних процесів у більшості європейських країн, які поділяли тенденції децентралізації та формування нових інституційних форм представництва інтересів у місцевих громадах, зумовила сплеск наукового інтересу до інститутів та процесів у реалізації місцевої політики. Ця проблематика залишається популярною серед зарубіжних вчених і досі.

Можна виділити зарубіжних науковців, які здійснили значний внесок у розроблення означеної проблеми, а саме: Д. Сиджанські у праці «Федералістське майбутнє Європи: від Європейського Співтовариства до Європейського Союзу» [217], М. Уїлк і Х. Воллес «Субсидіарність: підходи до розподілу влад в Європейському співтоваристві» [262], Б. Флін «Реформована субсидіарність в конституції для Європи. Чи виправдає вона

сподівання?» [255] та ін. Розподіл владних повноважень активно розробляють і такі зарубіжні дослідники, як Г. Біккулова [18], С. Большаков [21], І. Хохлов [236] та ін., яких цікавить використання концепції субсидіарного підходу, стратегії та інституційної моделі ЄС.

Теоретичні дослідження локальної демократії започатковано у ХХ ст. Окремі дослідники розглядають локальний рівень як сферу, де можуть втілюватися певні демократичні принципи поведінки суб'єктів політики, оскільки саме тут можлива безпосередня участь громадян при одночасному виборі ними локальних керівників. Д. Бернс, Л. Пратчет вважали місцеву демократію системою управління, де громадяни безпосередньо беруть участь у прийнятті місцевих рішень і мають можливість контролювати діяльність органів місцевого самоврядування. Якщо місцеві органи влади не контролюються територіальними громадами, то ці інституції зазвичай не завжди репрезентують інтереси всього населення. Режим урядування буде дієвішим, якщо громадяни зможуть впливати на формування локальних політичних процесів. На думку вітчизняної дослідниці М. Лендвел, інститути місцевої демократії можуть стимулювати участь громадян, підтримуючи демократію в загальнонаціональному масштабі, та запобігти становленню авторитаризму [109, с. 393].

Д. Бернс розглядає локальну демократію як систему здійснення влади на локальному рівні, за якої громадяни мають право та засоби для контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування й безпосередньо беруть участь в ухваленні рішень. Він уважав, що місцеві представницькі органи не представляють усього суспільства, а тому громадяни мають активно визначати локальну політику – тоді місцева влада буде більш ефективною й більш демократичною [253, с. 963].

Варто зазначити, що на розвиток інститутів локальної демократії впливають дві тенденції світового політичного розвитку, а саме:

глобалізація та регіоналізація. Глобалізацію можна розглядати через визначення Е. Гіденса як інтенсифікацію, для якої характерне поширення у світовому масштабі соціальних відносин, котрі пов'язують віддалені місця таким чином, що локальні події і процеси формуються завдяки певним діям, які відбуваються за багато кілометрів від них [227, с. 6].

У свою чергу, регіоналізація, на думку Ю. Тиркуса, – стримувальний чинник для тотальної глобалізації, яка, окрім певних переваг, несе деякі ризики, особливо для країн, що розвиваються. Регіоналізація сприяє деконцентрації влади в руках місцевої політичної еліти і створює умови для децентралізованої системи управління [227, с. 7]. Тенденції глобалізації й регіоналізації в сукупності формують ієрархічну глобальну політичну систему та здійснюють фрагментацію світу, що складається з регіональних і локальних систем.

На нашу думку, геополітична невизначеність в Україні, яка упродовж тривалого часу була поділена у своїй зовнішньополітичній орієнтації між Заходом і Сходом, сприяла політичній напруженості, що призводило до підвищення рівня конфліктності політичного процесу. Це, своєю чергою, впливало на низький рівень взаємодії між інститутами локальної демократії. Вважаємо, що європейська інтеграція України може забезпечити проведення системних реформ у всіх галузях суспільства. Стабільний процес євроінтеграції формує фактичний, а не формальний ліберальний політичний процес із формуванням дієвих інститутів локальної демократії.

Західний дослідник Ж. Марку наголошував, що місцева демократія, поряд із процесами децентралізації та самоврядуванням, є одним з основних факторів локальних політичних процесів і саме процеси децентралізації дають можливість сформувати відносини між різними територіальними рівнями влади в суспільстві. На його думку, місцева демократія – це спосіб реалізації влади на локальному рівні [174, с. 393].

Порівняльний аналіз функціонування окремих демократичних інститутів на місцевому рівні здійснено в Росії. Російський досвід з означеної проблеми висвітлюємо на основі досліджень російських науковців, зокрема М. Мальковця [133], В. Чеботарьової і О. Загорської [241], І. Видріна [46], П. Глуценка [51], які чимало уваги приділили ролі самоврядних процесів у становленні та функціонуванні демократії.

Російський дослідник А. Новосьолов вивчає місцеву демократію як систему, що активно розвивається, і в межах якої здійснюється співпраця на місцевому рівні різних суб'єктів – національних і локальних урядів, груп тиску, громадян, суспільства – щодо прийняття публічних рішень, але не розкриває специфіки, як формується локальний політичний процес та політика [174, с. 393].

Проблематику локальних політичних інститутів і відносин через призму функціонування публічної влади активно досліджують українські вчені. Теоретичні аспекти специфіки демократизації політичного процесу, застосування принципу субсидіарності стають предметом наукового аналізу.

На думку вітчизняних дослідників О. Євтушенко [63], О. Їжака [76], Б. Калиновського [82], К. Линьова [111], В. Прошко [204], принцип субсидіарності реалізовує оптимальну формулу для поділу владних повноважень між різними управлінськими рівнями.

Ідея субсидіарного підходу має давню історію. Інтерес до принципу поділу повноважень реалізується при критиці універсальних державних систем з відчуттям того, що метою прогресу є турбота не лише про державу, а й про конкретну особистість. У політичному процесі з'являються ознаки того, що функції держави не поширюються на весь соціум: задоволенню одних потреб краще можуть сприяти громадські організації, інших – органи місцевої влади, ще інших – організації з міжнародним статусом. Отже,

невсеохопленість доктрини централізованого підходу щодо управління на місцевому рівні та світові тенденції розподілу політичної влади між суб'єктами політики потребують перегляду традиційних відносин.

Об'єднання й кооперація задля досягнення певних спільних цілей відповідає принципам децентралізації, але не може регулювати увесь спектр взаємодії між суб'єктами влади в країні, оскільки процеси децентралізації ставлять під сумнів її цілісність та єдність [121,с.76]. У випадку певних союзів політичних систем вони існують лише завдяки тому, що їхні елементи можуть автономно вирішувати питання щодо належності до конкретної системи, домовляючись про умови свого членства.

Принцип субсидіарності дає можливість зрозуміти те, що суб'єкти політики вищого рівня мають право розв'язувати проблеми, на виконання яких суб'єкти політики нижчого рівня не здатні. При цьому субсидіарний підхід не заперечує існування ієрархічної структури, адже поза нею цей принцип загалом втрачає сенс. Однак цей принцип впливає з того, що ієрархічні системи мають власну структуру автономних підсистем.

Як зазначає Т. Панченко, субсидіарний принцип призначений впорядковувати взаємодію між різними елементами соціуму через визначення меж свободи в діяльності окремих суб'єктів політичного процесу. Згідно з принципом субсидіарності частини системи функціонують узгоджено не тому, що на них здійснюється вплив, і не тому, що вони є автономними одиницями, які самостійно приймають рішення увійти у певну систему взаємовідносин з іншим суб'єктом, а тому, що вони й певна система мають спільні інтереси [161, с. 259].

Виходить, що міська рада та органи державної влади на місцях необхідні одна одній. Органи місцевого самоврядування мають певну самостійність, що не може бути обмежена ні політичною системою, ні органами державної влади на місцях. На думку О. Алексєєва, спрацьовує так звана формула узгодження й дублювання певних функцій, за якою

органи влади на місцях за своїм характером не є централізованими та цілком автономними один від одного. Однак вони взаємодіють між собою [7].

За принципом субсидіарності передача управлінських повноважень від суб'єкта влади нижчого рівня до суб'єкта влади вищого рівня здійснюється лише тоді, коли ці повноваження можуть бути ліпше виконані на вищому рівні. Однак залишається важливою вимога, що будь-які управлінські повноваження мають реалізовуватися на рівні, який є найближчим до конкретного громадянина, наскільки це можливо.

Втілення у практику владних відносин принципу субсидіарності означає реалізацію моделі багатосуб'єктного та рівневого управління, де кожний суб'єкт та рівень наділений певною автономією, самостійністю і є субсидіарно відповідальним. На практиці, кожен суб'єкт та рівень управління має певну самостійність і виконує низку обов'язків щодо інших суб'єктів та рівнів управління. Особливістю є те, що вищі суб'єкти управління мають надати в разі необхідності допомогу нижчим суб'єктам управління, щоб вони могли реалізувати власні завдання. У свою чергу суб'єкти нижчого рівня мають об'єктивно оцінити власні можливості щодо розв'язання поставлених перед ними цілей і вчасно звернутися в разі необхідності за допомогою до суб'єктів вищого рівня, а потім, у разі знаходження власних ресурсів, відмовитися від допомоги.

Отже, принцип субсидіарності виступає базовим фактором як для визначення завдань, так і для розподілу обсягу повноважень між різними суб'єктами та рівнями управління. Втілення принципу субсидіарності не обов'язково передбачає передачу управлінських повноважень нижчим суб'єктам управління, а за певних обставин повноваження можуть передаватися суб'єктам вищого рівня.

Для підвищення суб'єктності міських рад важливо, щоб регіональний рівень володів певною компетенцією, яка реалізовується в

різних аспектах, а саме: в політичній, правовій, організаційній і фінансовій автономії та самостійності щодо органів державної влади. Європейська хартія місцевого самоврядування (15 жовтня 1985 р., Страсбург) зазначає, що правова автономія передбачає існування в міській ради самостійних, власних повноважень, у межах яких вона має певну свободу дій для розв'язання тих чи тих проблем із будь-якого питання. Організаційна автономія передбачає можливість існування власної внутрішньої структури міської ради, що виявляється в можливості формування на власний розсуд органів виконавчої влади (згідно з чинним законодавством в Україні таку можливість мають лише органи місцевого самоврядування міста, селища, села). У свою чергу, фінансова автономія передбачає право на розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення власних повноважень [62].

Важливо, щоб самостійність та автономія різних рівнів (загальнодержавного, регіонального й локального) гарантувалася поділом між ними повноважень та джерел фінансування, що регулюють сфери відповідальності кожного суб'єкта управління. Т. Панченко зазначає, що в міжнародній практиці державного управління існує декілька аспектів щодо вертикального поділу повноважень, які прописуються в законодавстві, а саме: ліберальний та настановний підхід, заснований на принципі «конкуруючої компетенції» [161, с. 261].

В українській політичній системі на сьогодні не втілена жодна з цих моделей, адже повноваження закріплюються за гілками влади, а не за відповідними адміністративно-територіальними рівнями управління. Розглянемо зазначені підходи детальніше і в контексті застосування принципу субсидіарності.

Перший ліберальний аспект до розмежування повноважень характерний для «класичної» форми державного устрою (федерації) з розвиненими демократичними структурами. Цей принцип належить до

«класичного» способу формування федеративної держави, за якого адміністративно-територіальні рівні управління віддають частину своїх повноважень центру. У таких випадках законодавство закріплює повноваження центру, допускаючи, що частина повноважень залишається на місцях.

Другий настановний аспект розмежовує повноваження, і сутність його полягає в тому, що законодавство регламентує повноваження всіх адміністративно-територіальних рівнів управління. Управлінські повноваження важко врахувати й поділити між рівнями влади, а тому в законодавство такої держави часто вносять поправки. Проте настановний принцип зрозуміліший за ліберальний і чітко визначає місцеві повноваження, що дає змогу встановити правила гри для територіальних громад та обмежити зазіхання на збільшення владних повноважень.

У деяких сферах дуже важко провести межу щодо розподілу повноважень між центром та регіонами, тому багато держав створюють проміжний рівень компетенції – конкуруючий, у рамках якого приймають і ухвалюють рішення центральні та регіональні органи влади [121,с.77].

Реалізація принципу субсидіарності за умов настановного підходу формується як певна цілісна формула поділу повноважень, за якою нижчий суб'єкт влади отримує такі управлінські повноваження, які наступний за ним територіальний рівень та суб'єкт влади не може зробити якісніше. Цей поділ повноважень дає можливість максимально наблизити процес прийняття рішень до конкретного громадянина й надає організаційні та економічні ресурси, що якісніше надають адміністративні послуги для населення територіальних громад.

Як зазначає Т. Панченко, лише настановний підхід до розмежування повноважень не повною мірою надає можливості щодо реалізації принципу субсидіарності. Адже сам по собі принцип субсидіарності за своєю природою є «динамічною концепцією». Хоча це висловлювання

застосовувалося щодо відносин між державами в Європейському Союзі, однак воно певною мірою відповідає й розподілу повноважень в адміністративно-територіальних одиницях у межах однієї держави. Локальні умови та обставини відрізняються, не є сталими протягом певного часу й змінюються. Це впливає на надання адміністративних та соціальних послуг, що надаються міськими радами. У зв'язку з цим і змінюються функції міських рад та їхніх виконавчих комітетів, які враховують потреби та побажання місцевих громад [161, с. 263].

Розподіл повноважень за субсидіарним підходом є сучасною дієвою концепцією побудови та взаємодії різних рівнів влади. Цей підхід може бути застосований і в конкретній державі, і у співпраці держави з міждержавними організаціями, для захисту як прерогатив вищого владного рівня, так і нижчого. Впровадження в життя субсидіарного підходу передбачає існування важливих інституційних чинників, за яким рівні влади повинні мати належний ступінь самостійності та відповідальності. Запровадження субсидіарного підходу щодо поділу повноважень в українських реаліях можливе лише за умови забезпечення правової, організаційної і фінансової самостійності міських рад.

Заслуговує на увагу дослідження М. Лендъел, яка вивчає локальні політичні процеси та інститути в Центральній і Східній Європі в період постсоціалістичних трансформацій. Науковець досліджує теоретико-методологічні засади вивчення місцевої політики, передумови та зміст децентралізаційних реформ, що відбулися в країнах регіону впродовж останніх двох десятиліть, правові норми, які визначали механізми представницької та безпосередньої демократії. М. Лендъел використовує порівняльний аналіз для дослідження особливостей становлення локальних політичних еліт та механізми впливу партій на політичне життя в територіальних громадах постсоціалістичних країн [109, с. 2].

В Україні поглиблюється аналіз регіональних політичних процесів. Розвиток місцевих органів влади та участь громадськості в політичних процесах досліджують такі науковці, як В. Бортніков, В. Малиновський, Ю. Остапець, О. Добржанський, А. Круглашов, Г. Усатенко, Л. Богачик.

В. Бортніков у монографії «Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині» досліджує специфіку становлення й розвитку місцевого самоврядування Волинської губернії від часу поділів Речі Посполитої до Першої світової війни. Видання містить значну кількість документальних свідчень про політику центральної влади, спрямовану проти польського соціокультурного впливу та інтегрування цих земель до складу Російської імперії. У роботі значна увага приділена розвитку міського самоврядування, зокрема організації і функціонуванню Луцької міської думи [27, с. 2].

В. Малиновський у монографії «Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр.)» аналізує період від початку діяльності рад першого демократичного скликання (1990 р.) до завершення діяльності рад п'ятого скликання (2010 р.). Дослідник звертає увагу на особливості функціонування місцевого самоврядування на Волині [130].

Ю. Остапець досліджує електоральні процеси на Закарпатті. У монографії «Електоральні процеси на Закарпатті в контексті загальнонаціональних виборів» висвітлюються теоретичні аспекти щодо вивчення політичного та виборчого процесу, участі суб'єктів політики у виборчих кампаніях. У роботі здійснено аналіз виборчих кампаній в Україні та Закарпатській області за період 1991–2015 рр. Проаналізовано роль політичних партій у виборах, їх політичні наслідки і вплив на суспільно-політичні процеси в області та на формування органів місцевого самоврядування [157].

У збірнику матеріалів конференції «Участь громадськості в політичних процесах» за редакцією Г. Усатенко опубліковані результати дослідження громадських ініціатив Вінничини, Донеччини, Криму, Сумщини, Тернопільщини, Чернігівщини щодо участі громадськості у творенні місцевої політики. У висновках експертів сфокусовано низку ключових проблем нинішнього етапу розвитку громадянського суспільства [232].

Заслуговує на увагу праця групи авторів, а саме: С. Гакмана, О. Добжанського, Т. Долинянської, А. Круглашова, Я. Мельничук, І. Піддубного, А. Федорук, В. Холодницького, М. Чучко та М. Ярмистого, котрі досліджували історію розвитку органів влади на території Чернівецької області. У колективній монографії на матеріалах джерел та опублікованих праць висвітлено специфіку зміни адміністративно-територіального устрою та етапи становлення й розвитку органів влади в Чернівецькій області. У дослідженні проаналізовано розвиток регіональних аспектів органів влади та діяльність органів місцевого самоврядування в незалежній Україні [80].

Такі дослідники, як І. Кресіна, А. Коваленко, Р. Молибога, Є. Перегуда вивчають процеси становлення міської влади в умовах радикальної суспільної трансформації. У монографії «Демократія і регіональна еліта» науковці проаналізували альтернативи розвитку системи адміністративно-політичного управління містом, які виникають унаслідок вичерпаності централізованої моделі управління. У цій роботі обґрунтована концепція бюрократичної консолідації як невід'ємного етапу суспільно-політичних перетворень [98, с. 2].

Інформаційними є дві колективні монографії – «Міське самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» та «Міське самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях» за редакцією Р. Плюща, у яких висвітлюються питання теорії, історії та практики

місцевого самоврядування, а також досліджуються перспективи розвитку цього інституту народовладдя в умовах євроінтеграції [139, с. 4].

Цікавою з погляду дослідження проблем теорії і практики трансформації політичних інститутів в Україні є колективна монографія «Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики» Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Кураса. У дослідженні висвітлюються теоретико-методологічні аспекти функціонування сучасних політичних інститутів в Україні. Висвітлюється трансформація взаємодії політичних інститутів та інститутів громадянського суспільства в сучасних державотворчих процесах України. Значну роль приділено суб'єктам політичного процесу, здійснено аналіз впливу на трансформацію політичних інститутів під час виборчих процесів [231, с. 2].

У збірнику матеріалів «Переосмислюючи демократію: Україна і світовий контекст» дослідник Ю. Бауман звертає увагу на внутрішні та зовнішні етичні передумови реалізації демократичної перспективи в Україні, а Б. Рубл досліджує майбутній розвиток міст та їхніх громад [5, с. 146].

Останнім часом в Україні активізувався науковий пошук щодо питань взаємодії держави та інститутів локальної демократії. Для прикладу, Національний інститут стратегічних досліджень ініціював проведення міжнародної науково-практичної конференції «Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування», присвяченої питанням оптимізації системи відносин між органами влади та громадськістю. Учасники конференції обговорили актуальні проблеми налагодження суспільного діалогу та співпраці органів влади з громадським сектором відповідно до європейських і світових практик ефективного врядування, соціального контексту легітимності та ефективності функціонування держави в умовах

поширення новітніх інформаційно-комунікативних технологій і мережевої громадської самоорганізації.

М. Лациба та А. Краснопільська звертають увагу на юридичні аспекти розвитку громадянського суспільства в Україні. Їхнє дослідження «Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити?» акцентує увагу на рекомендаціях щодо покращення нормативно-правової бази діяльності організацій «третього сектору». Здійснено аналіз правових аспектів і практики їх застосування під час створення та реєстрації об'єднань громадян, державної фінансової підтримки їхньої діяльності, залучення інститутів локальної демократії щодо надання соціальних послуг.

А. Єрмолаєв, Д. Горєлов та О. Корнієвський у дослідженні «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні» проаналізували сучасні процеси громадської самоорганізації й інституційного розвитку громадянського суспільства в Україні, розглянули сучасний стан формування та впровадження різних форм взаємовідносин між інституціями громадянського суспільства й органами влади. Автори дослідження здійснили узагальнювальну оцінку правового середовища для розвитку громадянського суспільства й визначили пріоритети та основні цілі державної політики щодо участі громадян у державотворчих процесах України.

Діяльність окремих складників розвитку інститутів локальної демократії регулюється законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про об'єднання громадян», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про соціальний діалог в Україні», «Про інформацію», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про організації роботодавців», «Про благодійництво та

благодійні організації», «Про волонтерську діяльність», «Про свободу совісті та релігійні організації».

Дієву співпрацю між інститутами локальної демократії та органами влади, що сприяють інформаційній відкритості державних інституцій, забезпечують положення Закону України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.), внесені зміни до Закону України «Про інформацію», а також Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (2008 р.). Можна також виокремити Постанову «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (2010 р.), яка дозволяє використовувати інструменти участі громадян у формуванні державної політики [198].

Запровадженню прозорого механізму розподілу коштів для фінансової підтримки інститутів локальної демократії та громадських організацій сприяла Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» (2011 р.).

Передбачені цією Постановою процедури обов'язкові для органів виконавчої влади усіх рівнів і рекомендовані для органів місцевого самоврядування. Однак стан виконання обов'язків України щодо забезпечення правових засад та створення середовища для розвитку громадянського суспільства та інститутів локальної демократії не можна вважати задовільним.

У моніторинговому дослідженні соціально-економічних очікувань населення: 2005–2014 рр., що його здійснила Національна академія наук України, акцентовано увагу на соціально-економічних оцінках і політичних очікуваннях, а також соціально-політичних викликах і сприйняттях окремих заходів уряду з питань інформаційної безпеки. У дослідженні зазначено

головні тенденції трансформації суспільства у вимірах громадської думки, зокрема щодо економічних характеристик очікувань населення, матеріального розшарування та тіньових доходів громадян. У моніторингу громадської думки використовувалися статистичні дані Центру «Соціальний моніторинг» та Українського інституту соціальних досліджень імені О. Яременка за участю відділу моніторингових досліджень соціально-економічних трансформацій ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». У дослідженні використано також матеріали моніторингів Інституту соціології НАН України, Фонду «Демократичні ініціативи» та Українського центру економічних і політичних досліджень О. Разумкова [219].

Корисним для вивчення інститутів локальної демократії є дослідження за редакцією В. Брудного «Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування». У дослідженні та висновках за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» висвітлюється стан розвитку локальної демократії в окремих містах України. Дослідження проводилося на прикладі міст Луганська, Миколаєва, Одеси, Полтави, Прилук та Рівного. У ході моніторингу досліджувалися особливості пілотного вивчення думки громадських діячів щодо їхньої оцінки рівня розвитку механізмів взаємодії міської ради та громади, а також результати аналізу місцевих правових актів на предмет регламентації різноманітних форм локальної демократії [221].

В Україні активізувалося вивчення активності місцевих громад, ролі та місця органів місцевого самоврядування в державотворчих процесах. Результатом таких досліджень стали захищені кандидатські та докторські дисертації із зазначеної проблематики.

С. Була в дисертації «Теоретико-методологічний аналіз локальної демократії як умови та інструменту становлення консолідованої демократії

в перехідних суспільствах (на прикладі України)» на підставі інституційного підходу зазначає, що демократія як форма співжиття громадян виявляється на різних рівнях, які відрізняються своєю структурою. Перший рівень – це рівень конкретного громадянина. Другий – це рівень територіальної громади. Третій поширюється на рівні громадянського суспільства, а четвертий рівень охоплює державу. Отже, у локальних демократичних процесах головним актором є територіальна громада, і цей рівень має свою інституційну структуру, яка містить елементи автономії й самоорганізації та безпосередньої участі громадян у державотворчих процесах.

С. Була формулює принципи взаємодії місцевої демократії із системою органів державної влади. Особливістю є те, що локальна демократія може функціонувати тільки у взаємодії із системою державної влади. Партнерство ґрунтується на принципах: законності (розподіл компетенцій); першочерговості інтересів територіальної громади; самостійності та фінансової автономії органів локальної демократії, що дає можливість здійснювати дієве врядування і створювати органи самоорганізації населення, представництва та контролю і з боку органів центральної влади, і з боку громадян. На локальному рівні можна виокремити підрівні, а саме: сублокальний, суперлокальний та квазілокальний. Важливою й непорушною ознакою локальної демократії є гарантування політичної свободи громадян через участь у виборах та політичних процесах на місцевому рівні [33].

Дисертація М. Бойчук на тему «Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії» висвітлює філософські аспекти функціонування влади з метою її обґрунтування як автономної соціальної одиниці, до якої рівнозначно мають відношення як громадянське суспільство, так і держава. У дослідженні аналізується сутність, чинники, функції, зміст та типологія різновидів влади. Через призму громадянського суспільства владу розглянуто як чинник самоорганізації громадян, а через призму держави –

як інструмент організації політичних процесів. У дослідженні акцентується увага на діалектиці організаційних та самоорганізаційних факторів щодо формування громадянського суспільства й зазначається, що влада формує курс розвитку політичного процесу. У сучасних умовах влада впливає на державотворчі процеси в українському суспільстві завдяки наявності розвинутого рівня системи саморегуляції в політичному процесі України, оскільки його правовий аспект ще тільки формується. Водночас проаналізовано проблематику функціонування влади на мегарівні, завдяки якому відбувається регуляція суспільно-політичних процесів [20].

О. Новакова в дисертації «Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні» аналізує політичні процеси, проблематику, трансформацію, модернізацію й демократизацію політичної системи суспільства. Запропонована концепція передбачає системний аналіз політичного процесу як процесу самоорганізації українського соціуму. На підставі теоретичних засад щодо розвитку політичного процесу в Україні запропоновано концептуальну модель демократичної політичної модернізації українського суспільства, провідною ідеєю якої є ідентифікація й внутрішня самоорганізація через формування інституційної та громадянської політичної відкритості.

У дослідженні обґрунтовано, що важливим напрямом здійснення демократичної модернізації політичної системи є її консолідація через розвиток механізмів ідентифікації та самоорганізації на всіх рівнях – від особистості до державних інституцій [150].

Н. Ротар у роботі «Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду» вивчала специфіку участі громадян в українських трансформаційних політичних процесах. У політичній науці особливості електоральних циклів в Україні розглядаються в контексті формування різних моделей участі громадян у політичних процесах, а саме: електоральної, дискурсивної і протестної.

Н. Ротар зазначає, що використання протестної моделі політичної участі має багатофакторну детермінацію, у якій домінантним елементом виступає завершеність і формування системної опозиції. Акцентується увага на тому, що дієвою формою впливу громадян на політичну систему та функціонування політичного режиму є дискурсивна модель політичної участі, що може забезпечити системну рівновагу в структурі політичної системи. Значну увагу в дослідженні приділено аналізу та механізмам формування діалогової форми політичної участі громадян у політичних процесах. Завдяки цьому розширено форми політичної участі через використання громадянами електронних засобів взаємодії із владою, які надаються їм ресурсами е-демократії [210].

Дисертація О. Семченко присвячена аналізу ціннісного виміру діяльності груп політичних інтересів в Україні. У дослідженні проаналізовано методологічну базу щодо діяльності груп політичних інтересів і запропоновано особливості становлення, формування та напрями розвитку групової політики в Україні. Визначено стан наукової розробки проблеми групової політики й осмислено ціннісне підґрунтя діяльності груп політичних інтересів. Обґрунтовано теоретико-методологічні засади щодо сутності діяльності груп політичних інтересів та сформульовано теоретичний зміст понять «ефективний доступ», «ефективна діяльність» та «ефективне функціонування групи інтересів». Удосконалено визначення таких понять, як «діяльність груп політичних інтересів» та «група, що зазнає впливу».

Здійснено аналіз функцій, специфіки та класифікації діяльності груп інтересів. Обґрунтовано, що групи інтересів відіграють важливу роль у виборчих процесах та впливають на трансформацію політичного процесу в Україні. Показано основні форми діяльності груп інтересів та їхню ефективність. Висвітлено специфіку функціонування груп інтересів і досліджено перспективи їхнього розвитку в Україні. На діяльність груп

політичних інтересів впливають як об'єктивні, так і суб'єктивні чинники [214].

А. Осипов у дисертації «Місце та роль самоврядних процесів в демократизації сучасного українського суспільства» визначає важливу роль самоврядування в демократизації життя українського суспільства. Специфіка автономії самоврядних процесів здійснюється за такими критеріями, як сфера функціонування, суб'єкти політики, форми їхньої взаємодії та діяльності.

У політичному процесі представлені різні статусні актори з різним потенціалом – від стихійних до інституціоналізованих, серед яких найвпливовішим є територіальна громада як самостійний суб'єкт, що його спеціально створює система органів політичного управління.

Місцеве самоврядування розглядається як сфера функціонування самоврядних та самоорганізаційних за суттю процесів. Це дало змогу провести різницю між термінами «самоорганізація» та «самоврядування», виявити певну залежність між ними й визнати їх як основу демократизації політичного процесу та системи влади українського суспільства [154].

В. Рогатін у дисертації «Трансформація ролі субнаціональних регіонів у сучасних політичних процесах» досліджував зміни ролі субнаціональних регіонів у сучасній політиці та можливостей їхнього впливу на політичні процеси. У роботі здійснено аналіз формування регіонів як самостійних суб'єктів та визначено їхню роль у сучасних політичних процесах через відповідну регіональну політику.

У дослідженні розглянуто сучасну політичну ситуацію, що виступає чинником і умовою процесів регіоналізації в різних державах. Закцентовано увагу на змінній ролі субнаціональних регіонів у міжнародних відносинах.

Автор виокремлює поняття регіональної ідентичності як інструменту формування регіональної політичної дії. Через регіональну ідентичність досліджено сутність регіону і його роль у системі політичного управління.

Розглянуто участь політичної еліти в управлінні, проаналізовано роль конкретних регіонів у політичних процесах.

Проаналізовано етапи та процеси інституалізації регіоналізму в сучасній Україні, розкрито роль у ньому регіональних політичних лідерів та політичної еліти. На основі теоретико-методологічних засад запропоновано класифікацію регіональної політичної еліти України й обґрунтовано шляхи подальшого розвитку регіоналізму в Україні [208].

У дисертаційній роботі А. Некряч «Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу» здійснено політологічний аналіз політичних, соціальних, наукових, організаційних та теоретичних аспектів місцевого самоврядування в Україні. У дослідженні на основі документальних джерел та літератури розглянуто регіональну політику та виявлено її вплив на розвиток місцевого самоврядування, обґрунтовано його роль у функціонуванні дієвої місцевої влади. Розглянуто специфіку набуття достатньої компетенції та розмежування сфер впливу локальних владних інституцій, а також висвітлено аспекти поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів. Досліджено також проблеми об'єднання зусиль міських рад, політичних партій і громадських організацій для партнерського співробітництва та пошуку шляхів подальшого розвитку демократії на місцевому рівні [149].

М. Грищук у дослідженні «Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі» аналізує структуру та правові засади функціонування місцевого самоврядування з урахуванням політичних, економічних та національних традицій України.

Автор створив концепцію розвитку основ місцевого самоврядування, яка ґрунтується на пріоритетності політико-правового, організаційного забезпечення та на автономності місцевого самоврядування. Обґрунтовано основні етапи розвитку місцевого самоврядування й простежено

взаємозв'язок та взаємовпливи їхніх елементів. У сучасних умовах державотворення спрогнозовано тенденції розвитку місцевого самоврядування та визначено його базові проблеми [54].

Локальна демократія ґрунтується на певних демократичних засадах, які складають основу загальнонаціональних демократичних режимів. Документи Ради Європи, зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування та інші міжнародні документи про право участі у справах місцевого органу влади, акцентують увагу на тому, що на місцевому рівні важливо забезпечити управління, близьке до конкретного громадянина, яке захищає його інтереси. Також важливим фактором є самостійність місцевих органів влади стосовно держави та їхня можливість здійснювати управління в територіальних громадах.

Інструменти представницької демократії – це доступне, пряме, з відсутністю цензів, право обирати керівний склад міських рад та право участі громадян як виборців або кандидатів у виборах членів ради. Інструментами учасницької демократії є насамперед збори громадян, референдуми, звернення, а також заходи із залученням населення певних територіальних громад.

Варто погодитися з думкою О. Александрова, що самоврядування – це право та спроможність місцевої влади здійснювати в межах закону регулювання суттєвої частки державних справ, які належать до її функціональних обов'язків, в інтересах територіальної громади. Місцеве самоврядування почало розвиватися в Європі в добу Середньовіччя як форма громадського самоврядування (у Києві, Новгороді, Пскові, Флоренції). Тенденції урбанізації політичних процесів створювали умови для зростання суспільної вагомості міського населення, що відобразилося в правових документах (магдебурзьке право). Спочатку місцеве самоврядування мало суто економічний складник, а чинником у формуванні його сучасних моделей стала Велика Французька революція, коли в

багатьох європейських країнах були підірвані основи самодержавства. У цей час виникає проблема децентралізації влади. У сучасному трактуванні місцеве самоврядування почало формуватися у ХХ ст. як наслідок ліберальних реформ. Саме від середини ХХ ст. місцеве управління, за ініціативи Р. Гнейста, отримало назву «місцеве самоврядування» [174, с. 394].

Інші дослідники, Г. Шовш і В. Зентаї, відзначають, що локальна демократія – це ефективний, автономний, відкритий тип самоврядування з представницькими функціями в певному соціальному середовищі громадян із гарантованими правами.

В. Смолін виокремлює основні схеми управління на місцях: англо-американська, або англосаксонська (Велика Британія, США, Канада, Австралія, Ірландія, Нова Зеландія); континентальна, або європейська (Франція, Німеччина, Італія, Бельгія та ін.); іберійська (Іспанія, Бразилія, Португалія, Мексика); радянська (система збереглася лише в певних країнах із комуністичними режимами: Куба, КНР, КНДР). На основі політико-правових систем і моделей місцевого самоврядування в політичній науці були сформовані концепції взаємодії місцевого самоврядування та держави – громадівська (концепція партнерства) та державницька (агентська концепція) [174, с. 394].

Громадівська теорія місцевого самоврядування передбачає закріплення за територіальними громадами та їхніми органами спеціальних владних повноважень, які дають змогу розглядати їх як самостійну і незалежну від держави гілку влади.

У державницькій концепції громади повинні виконувати функції державного управління через набуття частини повноважень державної влади. У цьому випадку місцеве самоврядування аналізується як найнижча ланка в централізованій системі управління, яка інтегрована в структуру

державної влади і становить один з елементів виконавчої ієрархічної вертикалі.

Отже, зарубіжна і вітчизняна політологічна література спрямовує свої зусилля на дослідження сутнісних аспектів здійснення демократії, до яких належать різні вияви функціонування демократичних інститутів, зокрема інститутів локальної демократії.

1.2. Методологічні виміри дослідження інститутів локальної демократії

Характерними ознаками локальної демократії є автономія інститутів місцевого самоврядування, їх певне дистанціювання від інститутів центральної влади. Місцева демократія передбачає застосування форм представницької й безпосередньої демократії, конкуренцію місцевих політичних еліт та лідерів і участь громадян у політиці.

Визначення «самоврядування» почали вживати в період Великої Французької революції, щоб виокремити певну автономію громади від держави. У XVIII ст. громаду почали визначати як політичну одиницю у правових документах про статус міст. Через суспільну роботу в місцевому самоврядуванні громадянин мав відчувати себе членом державного організму. Поява поняття самоврядування в сучасній теорії пов'язана із суспільним розвитком політичних інститутів в Англії, де це поняття використовується для характеристики особливостей організації політичної влади, що самоврядується за допомогою парламенту та локальних представницьких органів, робота яких не піддається політичному патронажу ззовні.

Інститути локальної демократії потрібно розглядати в контексті їхнього функціонування в конкретних громадах. В українській науці до цього питання звертався М. Костомаров, який вивчав громаду під кутом її національної особливості та суспільно-політичного розвитку, визначаючи

поняття громади як певне об'єднання громадян на основі принципу демократизму та рівності.

Е. Андрузький розумів громаду як найнижчу ланку адміністративно-територіальної одиниці. В. Антонович розглядав громаду як соціальне утворення. С. Подолинський аналізував громаду як спілку осіб для реалізації та розв'язання суспільних справ. І. Франко вважав, що громада – це найменша складова одиниця держави, що має функціонувати на базі соціальних, економічних і культурних чинників [174, с. 109].

Систематизовану теорію самоврядування та створення територіальних громад запропонував М. Драгоманов. У своїй концепції нової парламентської держави зі створенням інституцій самоврядування вчений звертав увагу на два головні питання: самоврядування загальнодержавне й самоврядування міське, базою якого має стати громада як об'єднання на основі певних показників: етносу, території, інтересів, спільності позицій щодо політичного розвитку.

М. Драгоманов визначав громаду як основу міського самоврядування, без якої воно не зможе розвиватися. Вчений вважав, що саме громада може стати тим чинником, який допоможе Україні повернути свою державу і стати підґрунтям розвитку демократичної держави та громадянського суспільства [174, с. 110].

Як зазначає Т. Лушагіна, упродовж суспільно-політичного розвитку громада набувала соціального й правового сенсу, а також залежала від географічного показника. Це проявлялося в окремих її формах та назвах. Дослідниця пропонує низку класифікацій громади, що можуть залежати від різних аспектів: резидентних, ідентифікаційних, світоглядних. Громади за резидентною ознакою класифікуються на місцеві й територіальні. Різниця полягає в тому, що місцевими громадами можуть називатися різні адміністративні одиниці з їхніми жителями, а вже об'єднані місцеві громади можуть утворювати територіальну громаду [119, с. 110].

Ознакою, що об'єднує ці громади, є спільна територія та місце проживання. До територіальних громад можуть входити і громади, які об'єдналися за різними показниками, не обов'язково за територією. Громади можуть бути об'єднані за професійними характеристиками, за спільністю інтересів, а також за статевою ознакою. Ці громади можуть бути закріплені за певною місцевістю й брати активну участь у розв'язанні питань локального характеру.

Основною ж ознакою ідентифікаційних громад є світосприйняття та цінності або ж характеристики (сфера зайнятості, вік, стать, належність до певної релігійної общини), які не обов'язково обмежуються і прив'язані до певної території. Для громад характерною особливістю є те, що в них існує спільне світосприйняття та цілі щодо подальшого розвитку, які виникають на основі розв'язання спільних проблем.

Аналіз розвитку політичних процесів також передбачає розв'язання проблеми: є політичні процеси дискретними чи недискретними. Прихильники дискретних процесів твердять, що розвиток системи йде певними замкнутими колами, більшими чи меншими (Полібій, Цицерон, А. Тойнбі, С. Гантінгтон). Прибічники недискретних процесів вважають, що вони розвиваються або по висхідній, або по спадній. Тому одні твердять, що «золотий вік» людства вже минув, інші – що він попереду. Саме серед прихильників цього напряму найбільше тих, хто дотримується жорсткого детермінізму, беручи за визначальний матеріальний чинник певні духовні культурні обставини.

Ще один аспект становлення міської ради можна проаналізувати з погляду синергетики – теорії, яка вивчає процеси переходів від неупорядкованості до порядку в усіх явищах, тобто як виникає порядок із хаосу. Синергетика раціонально пояснює нераціональний світ, вона враховує випадковість, стверджуючи, що процеси є багатоваріантними й альтернативними.

Синергетика вивчає насамперед нестационарні стани, живу динаміку, всякі взаємні переходи, руйнації та творення нового. Вона у свій оригінальний спосіб аналізує процеси, які мають певну впорядкованість. Перший її підхід – це той, що виникає внаслідок самоорганізації.

Другий – це еволюційний підхід, у результаті чого створюються локалізовані, оформлені певним чином структури, які можуть далі розвиватися на певних територіях.

Процес становлення місцевих органів влади складається з певних послідовних стадій, або етапів, що можуть повторюватися, якщо ця політична система існує вже довший історичний період. Можна виділити такі стадії становлення, це насамперед констатування, утворення структур. Наступна стадія – відтворення елементів та ознак цієї системи як певної неповторної якості. Далі – прийняття до виконання комплексів політичних рішень, тобто якнайповніший прояв самого призначення структури в суспільстві. На цій стадії здійснюється контроль за виконанням і функціонуванням структури. Далі поступово настає ерозія влади, процеси сповільнюються, система занепадає. Врешті відбувається зародження нової якості, проходить реформування, адаптація до змін – усе це зветься перехідним етапом до нової системи. Разом усе зазначене вище отримало назву алгоритму політичного процесу.

Характеризуючи місцеву демократію, потрібно окремо виділити форми й темпи політичної діяльності, які можуть змінити зміст не лише систем, а й процесів. Загалом є дві основні форми політичних процесів: реформи та революції. Латинське слово «реформа» перекладається як «перетворювати, виправляти», що насамперед передбачає повільний рух політичного процесу, це – перетворення певних сторін суспільного життя й самого політичного режиму, інститутів влади, установ, що не знищують основ чинного соціального ладу, політичної системи, їхньої внутрішньої структури. Відповідно до мети, яку ставлять перед собою суб'єкти реформ –

реформатори, їх можна класифікувати, виділивши інноваційні та адаптаційні. За своїм змістом перші становлять впровадження нового в політичні процеси, що передбачає поступову глибоку зміну у відносинах, способах діяльності.

Наступна форма – реформи адаптаційні, зміст яких полягає у пристосуванні, поліпшенні політичного режиму. Вони більше розтягнуті в часі, поступово переходять від одного етапу до другого, поволі пристосовують політичні відносини, інститути до нових умов, змінюючи характер політичної діяльності, методи реалізації влади.

Щодо швидкості проведення реформ, то варто зазначити, що демографічний час поколінь у минулому значно відрізнявся від нинішнього (у XVIII ст. середня тривалість життя становила лише 25–35 років), відповідно швидкість проведення великих реформ приблизно дорівнювала життю одного покоління. У наш час, коли зросла й середня тривалість життя, і відносна швидкість проведення реформ, коли до реформ залучаються значно ширші маси населення, відразу збільшилися глибина й масштабність самих реформ. Тому вони мало не спочатку набувають глибокого системного значення.

Власне, такими були «новий курс» президента Ф. Рузвельта, реформи К. Аденауера, Ш. де Голя та ін. Можливо, має шанс стати такою реформою в Україні і адміністративно-територіальна, яка стосується конкретних регіонів [101, с. 32].

Іншою формою демократичних процесів є революції. З латинської слово «революція» перекладають як «оберт, переворот». Поняття «революція» вживається в широкому й вузькому сенсі. У широкому сенсі революція означає кардинальну швидку зміну всієї політичної системи, зміну політичного режиму та встановлення нового типу політичної влади й політичної системи. У вузькому – означає раптове швидке й глибоке перетворення політичних відносин, здобуття державної влади зазвичай

силою, створення нових владних інститутів, упровадження нових норм функціонування суспільства й держави, внесення у свідомість громадянства нових суспільно-політичних цінностей, зміна свідомості й культури. Революція – момент істини і для тих, хто в ній бере участь, і для суспільства загалом. Ставки дуже високі, уроки революції дуже жорстокі, тому бракує часу для спокійних роздумів про своєрідність особистості супротивника та можливості різних варіантів. Переграти революцію ще раз неможливо, її результати остаточні [242, с. 291.]

Виділимо декілька суттєвих ознак політичної революції, це – по-перше, високий темп змін політичного ладу, що зумовлює зміну суспільно-економічної системи; по-друге, переважання примусу як засобу реалізації революції, широке застосування збройної сили для започаткування власної моделі політичного устрою та суспільного розвитку. Третьою ознакою революції є намагання реалізувати певні утопічні плани, моделі суспільного розвитку, які зароджуються інколи ще задовго до революції. Так було перед Французькою і Жовтневою революціями, бо соціально-політичний утопізм є живленням для революційного мотора, оскільки майже всі революціонери, розпочинаючи революцію, керувалися лише шляхетними намірами ошчасливити людство одразу, негайно й безальтернативно. Четверта ознака революції – перерваний нею процес поступового розвитку суспільства та його інститутів. Це означає радикальний розрив із минулим і створення нових форм суспільної організації, нових її інститутів, починаючи від державних і закінчуючи громадськими добровільними організаціями та об'єднаннями.

П'ята ознака революції – переміщення по вертикалі керівних суспільних груп, тобто еліт. Революція скидає з верхніх щаблів правлячу меншість, знизу нагору йдуть вчорашні опозиціонери. Революція – це насамперед нові люди в керівництві, прихід яких відбувається швидко, у жорстокій, безкомпромісній боротьбі.

Шостою ознакою революції є постійний розрив між її ідеалами та їх практичним утіленням у політичне життя. Складність і повільність цього процесу загальмовує весь перебіг революції, часто породжуючи зневіру чи навіть апатію в масах. Правляча верхівка доволі швидко переконується, що для реалізації революційних ідеалів потрібно більше часу, ніж час життя одного покоління (тут варто зазначити, що за останні 500 років середній вік життя подвоївся). Усе це спричиняє як розчарування, так і намагання постійно прискорювати хід революційних перетворень, адже революціонери хочуть бачити кардинальні зміни цілком і зараз, їм ніколи чекати на поступові зміни. Така ситуація породжує нерівномірність і часто однобічність революційних перетворень.

Аналіз місцевої демократії був би неповний без розгляду перехідних етапів. За допомогою переходу відбуваються зміни, під час яких один політичний режим змінюється іншим. Це час, протягом якого долається відстань від колишнього якісного стану суспільства до його нового стану. Цей етап, що також може бути еволюційним чи революційним, передбачає додання минулого з негативними наслідками й висунення нових цілей, ідеалів та визначення шляхів їхнього досягнення. Він має певні фази (підготовчу, вирішальну, звичну фазу функціонування) та домінуючі методи й обмеження в часі.

У перехідний період потрібна системність перетворень, тобто досягнення більш-менш одночасних кардинальних змін у всіх складових елементах системи в їхньому взаємозв'язку за спрямованістю та часом. Специфікою перехідного періоду є переорієнтація масової свідомості з певною абсолютизацією нових цінностей та різним применшенням чинних доти системних цінностей. Окрім того, саме в перехідний період зростають потреби й претензії кожного нового покоління, що значно відрізняються від запитів попереднього покоління та ще й у різних сферах. Перехідний період – це планування суспільних ілюзій та сподівання на швидке їх

досягнення, це і велика невизначеність щодо майбутнього, і також криза цілей, що їх поставили попередники.

Перехідний період – це час політичних маневрів, які допомагають формуванню суспільних компромісів. Оптимальним наслідком цього компромісу можна вважати встановлення певного тимчасового політичного консенсусу, який задовольняє сторони, не спричиняє конфронтації сторін, утримуючи їх у допустимих межах.

Узагалі є декілька моделей переходу: класична, лінійна, циклічна та у вигляді коливань. Сьогодні більшість дослідників вважає, що суспільні процеси все-таки не лінійні, а мають циклічний, коливальний характер. «Світ пульсуючий, світ, що має свої “ритми життя”, він зазнає періодичних коливань типу Інь-Янь, можливо – у більшій або меншій мірі – на всіх рівнях його ієрархічної організації» [85, с. 44].

Однак ще на зламі XIX і XX ст. таку ідею тривалого коливання (приблизно в 50 років) висловлювали С. Джевонс, Р. Макдональд, М. Туган-Барановський, К. Каутський, В. Парето та ін. Якщо ж такі коливання стосувалися насамперед сфери економіки, то теорія довгих хвиль, яку опрацював пізніше радянський економіст М. Кондратьєв, дала змогу підійти до створення теорії коливальних процесів як загальносоціологічної еволюційної закономірності [40, с. 289]. Загалом же поступово сформувалася думка, що соціально-економічні процеси мають періоди нестійкості, нерівноваги, які чергуються з періодами відносної стійкості та рівноваги.

Локальна демократія ґрунтується на низці основних принципів демократії: особиста свобода; формальна рівність; повага до спільно прийнятих рішень («більшість» – множина меншин); формування політичної влади через виборчі процедури; свобода зборів і свобода висловлення власної думки; обмеження влади. Й. Шумпетер визначав демократію як метод здійснення влади за допомогою чітких інструментів,

які забезпечують захист прав та інтересів усіх груп у суспільстві, через зв'язок між потребами населення й прийняттям відповідних політичних рішень, які є публічними, відкритими й сповідують цінності рівності та свободи із залученням громадян до здійснення влади. Демократичний політичний режим відзначається політичною участю, політичними та громадянськими свободами, які змінюються та визначають її меншу чи більшу демократичність [33].

Як відзначає М. Лендвел, дослідження місцевої політики має дві методологічні ознаки, а саме: численність та близькість. Численність – у розумінні кількості локальних випадків – створює унікальну можливість для проведення порівняльного аналізу. Отже, за допомогою вивчення великої кількості випадків можуть бути визначені варіації у функціонуванні місцевих інститутів, що сприятиме більшій вірогідності узагальнення загальнонаціональних процесів. Поняття близькість означає насамперед обмеженість простору місцевої політики, у якому діють нечисленні політичні актори, котрі знайомі особисто один з одним та взаємодіють у приватному житті, а влада є близькою до громадян [109, с. 71].

Дослідження міської ради як інституту локальної демократії потребує поєднання декількох методологічних підходів. Варто враховувати, що міська рада функціонує на найнижчому територіальному рівні влади і її характерними ознаками є автономність формування влади від інших адміністративних одиниць, поєднання представницької й безпосередньої форм демократії та участь громадян у політиці. На думку А. Осипова, у місцевій демократії «домінують процеси самоврядності, що сформовані з двох рівнів: формальних інститутів та визначених у праві процедур доступу до формування політики, і неформальних взаємодій між акторами, серед яких виділяємо політичну еліту і громадян» [154, с. 9–10].

У дослідженні місцевих інститутів використовується історичний підхід, який є інструментальним для виявлення наслідкових зв'язків між

умовами минулого та його наслідками, відображеними в сучасних інститутах та процесах. За його допомогою можна пояснити, чому в одних суспільствах нові інститути добре адаптуються, а в інших – ні.

Політичні практики в локальному вимірі політики досліджують за допомогою аналізу статистичної й соціологічної інформації: вивчення результатів виборів, опитування різних груп громадян, аналізу спогадів та інтерв'ю місцевих лідерів.

Інституційний підхід дає можливість зрозуміти специфіку функціонування міських рад як інститутів місцевої демократії. Теоретичний аналіз феномену місцевої демократії потрібно розглядати через функціонування місцевих інституцій, що діють в інституційних рамках локальних політичних процесів, що сформовані правовою системою самоврядування.

Порівняльний підхід як основа структуризації емпіричного матеріалу дає можливість використовувати універсальні порівняння та регіональні дослідження в різних адміністративних одиницях. Універсальні порівняння дають змогу вивчати процеси глобальної демократизації та здійснювати порівняння у всесвітньому вимірі. Параметри таких порівнянь змушують дослідника акцентувати увагу на обмеженій кількості складових частин порівнюваних об'єктів. Вивчення політичних явищ у різних міських радах, які мають різні політичні, економічні, соціальні та етнічні ознаки, передбачає використання двох типів порівняльного аналізу: внутрішньополітичного (у межах однієї країни) та зовнішньополітичного (декілька країн) аспектів.

Порівняльний підхід у своїх дослідженнях застосовує чимало організацій. Зокрема, неурядова організація «Дім свободи», починаючи з 50-х років ХХ ст. реалізовує проект «Свобода у світі». У рамках цього проекту країни ранжуються за рейтингами політичних прав і громадянських свобод, що дає можливість простежити динаміку демократичних процесів [256].

М. Лендъел, обираючи фокусні аспекти для порівняльного дослідження місцевих політичних інститутів та процесів, вважає за доцільне проаналізувати стан політичного режиму з використанням методики демократичного аудиту Д. Бітема:

- середовище що гарантує рівні громадянські та політичні права;
- інститути представницької влади (вільні та справедливі вибори);
- інститути уряду (прозорість та підзвітність перед іншими акторами);
- громадянське демократичне суспільство (рівень демократичної культури). Дослідницький центр імені А. де Токвіля, беручи до уваги специфіку локального рівня, додав ще такі критерії:
- автономія місцевого самоврядування від держави;
- ефективність діяльності місцевих органів влади [109,с. 83–84].

Під час аналізу демократизації політичного процесу варто виокремлювати представницьку та учасницьку демократії. Політичними інститутами та процесами представницької демократії є кандидати й політичні партії, вибрані органи державної й місцевої влади та виборчий процес, а учасницької – громадянське суспільство та досягнутий ціннісний консенсус, процеси політичної участі. Д. Бітем, аналізуючи громадянське суспільство як важливий аспект демократії, зазначає, що, окрім автономії від держави, його неодмінною характеристикою є також демократичний характер політичної культури.

Отже, тип політичної культури сприймається як критерій, за яким можна оцінити рівень демократії [109, с. 84]. Визначення рівня демократичності політичного режиму дає змогу виокремлювати низку критеріїв, за якими здійснюється аналіз, а саме: автономія самоврядування від властей вищого рівня, рівень децентралізації, участь громадян у прийнятті рішень, наявність ресурсів, вільний характер виборів, прозорість та підзвітність [259].

Для аналізу взаємодії між політичними інститутами, процесами, відносинами використовують системний підхід. Його, зокрема, застосовують для визначення відмінностей місцевого порядку та тих, які існують на загальнонаціональній політичній сцені, а також визначення елементів та взаємозв'язків між ними. Це дає можливість зрозуміти, що локальні процеси перебувають у безперервній взаємодії із зовнішнім середовищем.

Основними елементами локального політичного процесу визначаємо такі:

- офіційні інститути влади місцевого рівня (міська рада, районна рада, сільська рада);
- неофіційні, неформальні практики, які впливають на політичне життя;
- місцеві осередки політичних партій;
- інституції громадянського суспільства (громадські організації (ветеранські, молодіжні, жіночі тощо), засоби масової інформації, релігійні та етнічні громади);
- політико-владні відносини, що виникають між інститутами місцевої демократії, місцевими елітами та громадянами, акторами загальнонаціональних рівнів;
- форми політичної участі громадян щодо розв'язання локальних проблем;
- політична культура, яка засвідчує рівень політичної свідомості та поведінки.

Для розумінні сутності локальної демократії доцільне використання синергетичного підходу, відповідно до якого можна виділити три відносно автономних компоненти політичного режиму та відповідно три рівні його аналізу. Перший – об'єктивний – відображає статус інститутів політичного режиму. Другий – функціональний – відображає взаємодію різних елементів

режиму. Третій рівень – суб'єктивний – зосереджується на дослідженні політичної свідомості громадян стосовно дій влади та інших політичних акторів. Варто зазначити, що цілісність розгляду цих рівнів, на думку О. Боровського, може сформувати картину розвитку політичного режиму [22, с. 209–217].

Для порівняльних досліджень локальної демократії важливо визначити відмінності між різними адміністративно-територіальними одиницями, особливостями й специфікою місцевих демократичних інститутів, урахувати інтереси громадян та їхнє сприйняття локальної політики й участі в ній.

Зокрема, М. Лендшел звертає увагу на фактори, важливі для дослідження місцевих політичних систем, серед них вона виділяє наступні:

- темп здійснення децентралізації, досягнутий рівень автономії місцевого самоврядування від держави та структура локальної влади;
- характер територіальної організації місцевого самоврядування, зокрема визначення розміру громад;
- система виборів місцевих представницьких органів влади.
- інституалізовані у правові форми безпосередньої демократії (визначення форм прямої участі, рівень контролю громадянам над місцевим самоврядуванням);
- рівень незалежності місцевих еліт від акторів вищих територіальних рівнів. Визначення рівня незалежності місцевих еліт від національних партій, зокрема вплив останніх на процес та результати місцевих виборів, формування виборчих коаліцій, визначення пріоритетів діяльності локальних політиків;
- переважні форми політичної участі в муніципалітетах та рівень їх застосування (аналіз впливу громадян);
- домінантні характеристики політичної культури громадян, зокрема їх сприйняття демократії та місцевих інститутів. Вивченню,

зокрема, має піддаватися інформація про сприйняття демократії як типу політичного режиму; ставлення до місцевого самоврядування порівняно з іншими інститутами влади; оцінку громадянами свого впливу на формування локальної політики посередництвом участі;

- форми функціонування громадянського суспільства на локальному рівні [109, с. 84].

На нашу думку, існує взаємозв'язок між локальною демократією та типом політичного режиму. Для вивчення локальної демократії цікавою є теорія міських режимів, яка аналізує організацію влади в територіальних громадах. Основні положення концепції запропонував К. Стоун у праці «Режимна політика: правління в Атланті», де викладено теорію міського політичного режиму й докладно розглянуто його еволюцію на підставі даних емпіричних розвідок. На думку К. Стоуна, політичний режим – це коаліція суб'єктів, що мають доступ до організаційних та інституційних джерел і здійснюють керівництво та управління містом [174].

За твердженням автора, міський режим не обмежується електоральним об'єднанням та коаліцією, а передбачає широкий спектр взаємодії і не ґрунтується на жорсткому контролі, використовуючи ієрархічну структуру, а суттєва роль і взаємодія між суб'єктами здійснюється через неформальні зв'язки, що забезпечують стабільність режиму. Створена коаліція функціонує більш-менш стабільно й не змінюється через політичну полеміку та дискусію. Це об'єднання має багатовимірний характер, представляючи собою масштабніше об'єднання, ніж якась організована чи неорганізована структура або правляча еліта.

Конкретний режим формує власний «порядок денний», тобто програми й цілі, на які розподіляються ресурси для тих суб'єктів, що входять до цього об'єднання. Порядок денний є результатом певної згоди щодо фундаментальних завдань та цілей для цього об'єднання. Такі

домовленості мають бути постійними, щоб зберігати стабільність режиму, навіть при зміні лідерства в коаліції та зміні її складу.

Коаліція не може бути занадто вузькою або приватною (у цьому випадку вона не зможе об'єднувати широкі верстви та групи й позбудеться підтримки), ні надто абстрактною (у цьому випадку об'єднання й координація зусиль будуть дуже короткостроковими і коаліція швидко розпадеться) [174].

Об'єднання в коаліції вигідне для суб'єктів політики, тому що дає змогу використовувати достатньо ресурсів, що забезпечують виконання стратегічних завдань, які було б складно розв'язати без об'єднання. Під час формування коаліцій проходять переговори, здійснюється складна взаємодія суб'єктів, приймаються компромісні рішення. Коаліційні режими виникають не в кожному місті, а параметри їхнього функціонування в різних містах можуть бути різними.

К. Стоун виділяє чотири типи політичних режимів. Перший – режим підтримки статус-кво (збереження досягнутого стану розвитку). Другий – режим розвитку (прагне забезпечити економічне зростання й запобігти стагнації певних систем у місті). Третій – прогресивний режим середнього класу – захищає довкілля та природне середовище. Четвертий режим орієнтований на масову підтримку та мобілізацію населення задля розширення прав та можливостей малозабезпечених і соціально незахищених верств населення [174, с. 664].

Режим підтримки статус-кво вимагає активного пошуку й використання ресурсів, тому його легше сформувати. Але цей режим зазвичай не дає суттєвих переваг. Ці режими частіше виникають у невеликих населених пунктах, ніж у великих містах, які завжди перебувають у постійній конкуренції один з одним. Формування режиму розвитку є важчим завданням через визначення стратегії, яка стоїть на порядку денному. Але ці режими можуть концентрувати значні ресурси

впливових суб'єктів коаліції. Значно складнішим є процес мобілізації ресурсів для формування та розвитку прогресивних режимів середнього класу й режимів розширення можливостей соціально незахищених верств населення (режим людського капіталу): у них немає структурних переваг і фінансових можливостей, які є в режимах розвитку.

Починаючи від 1990-х рр. ХХ ст., теорія міських режимів отримала визнання за межами США. Праці А. Ді Гаetano, Дж. Клеманскі, К. Доудінга, П. Джона, Е. Коула, Е. Строма, А. Хардінга, Д. Веллера показали певну різницю в класифікації міських політичних режимів у містах, зумовлену особливістю традицій та розвитку політичних інститутів в європейській політиці [174, с. 664]. Можна виокремити фактори, які впливають на формування міських режимів, а саме: рівень централізованої системи державного апарату; розмір залучення ресурсів на фінансування міських програм із локальних джерел; існування мережі сильних політичних партій та громадських організацій; політизація соціуму та активність і мобілізація приватного сектору.

У процесі дослідження локальної демократії, на нашу думку, цікавою є концепція місцевого режиму. Як зазначає М. Лендъел, міський режим – це стала група суб'єктів, інститутів, ресурсів та певних стратегій на локальному рівні, що зумовлює специфіку політичного, соціального, економічного управління, заснованого на локальному політичному курсі й може бути притаманний певній території, за умови існування певної незалежності від вищих органів влади. На характеристики місцевого режиму впливають такі чинники, як географічне розташування, кількість населення, демографічні ресурси, соціально-економічні характеристики [109].

Міський режим не обмежується електоральним об'єднанням, а передбачає широкий спектр взаємодії суб'єктів, він не ґрунтується на суворій ієрархічній структурі, суттєву роль тут відіграють неформальні

зв'язки та комунікація між суб'єктами, що забезпечують стабільність та міцність політичного режиму.

Поняття управлінських режимів у ХХ ст. було переосмислене в розвитку концепцій належного врядування, що означає поліцентричне з відсутністю ієрархічного регулювання суспільно-політичних процесів із залученням «третього» та приватного секторів. У зв'язку з цим теорія К. Стоуна трансформована в ширшу концепцію місцевого врядування. Врядування є гнучкою схемою прийняття публічних та управлінських рішень на засадах спільної співпраці суб'єктів політичного процесу та через взаємодію організацій певної території, значна частина серед яких недержавні, що функціонують окремо та не залежать від правлячої партії.

У 2010-х рр. поняття міського режиму популяризували В. Гельман та С. Риженков, які використовували цю концепцію для пояснення ролі місцевого самоврядування у відносинах між приватним сектором, владою та громадянським суспільством. Дослідники наголошують на можливостях розвитку в посттоталітарних суспільствах не лише демократичних, а й авторитарних, гібридних варіацій місцевих режимів як часткових виявів авторитаризму в національних масштабах, на здійсненні амбівалентних зв'язків між цими явищами [174, с. 395].

Локальну демократію можна досліджувати через призму самоврядування. В енциклопедичному словнику визначено, що самоврядування – форма задоволення загальних потреб, яка здійснюється через певне суспільство або через його представників. Автономний уряд чи самоврядування вживалося для визначення локальної громадської інституції, яка не діє безпосередньо через урядові структури. Предметом і завданням самоврядування є громадські справи, суб'єктом же – визначена група людей, а також робота уряду над її справами через органи самостійної й самоурядової влади [174, с. 589].

Досліджуючи колективи й організації, С. Була вводить поняття одиниці самоврядування, у діяльності якої здійснюється самоврядування. Залежно від виду одиниці самоврядування виділяють такі форми самоврядування: у колективах, що формуються на базі спільних політичних, виробничих, професійних, релігійних програм; у локальних громадах, об'єднаних системою взаємовідносин, які історично проживають у межах однієї адміністративної одиниці та перебувають у постійному розвитку. У першому прикладі йдеться про так звані корпоративні системи самоврядування, у другому – про самоврядування в територіальній громаді. Щодо адміністративного аспекту важливим є самоврядування на певній території, яке розглядають як форму локальної або місцевої організації, що є водночас частиною громадської адміністрації.

За часів СРСР активно вивчали самоврядні тенденції, зокрема національні, професійні, громадські, як форму державної влади на місцевому рівні адміністративно-територіальних одиниць. На думку В. Ткаченка, самоврядування – це можливість соціального керування загальними справами певної групи людей, яка ґрунтується на їхній спільній взаємодії щодо ухвалення політичних рішень та їх здійснення [174, с. 590].

Самоврядування є лише конституційною формою менеджменту та управління регіональними справами, яка ґрунтується на позиції, що населення певної території створює певні об'єднання, усвідомлюючи свої потреби й завдання. Ці об'єднання можуть автономно керувати власними локальними справами, здійснюючи самоврядування, але вони можуть функціонувати лише тоді, коли такі об'єднання створені і є ефективними у громадянському суспільстві.

Самоврядуванню властиві такі риси, як соціальне керування й управління, повнота й зосередження влади в конкретній групі людей, члени якої визнають владу власного об'єднання. Для таких груп характерні саморегуляція, яка виявляється в тому, що члени об'єднання разом

приймають важливі рішення та правила поведінки (статути, регламенти й інструкції). У таких об'єднаннях владу здійснюють і обирають безпосередньо громадяни, які створюють керівні органи й колективно ухвалюють та реалізують рішення, що розв'язують соціально-економічні проблеми певних територій і певних об'єднань.

Інститут самоврядування – це не лише форма розподілу державної влади, тобто розподілу повноважень державної адміністрації, а й риса суспільно-політичного режиму.

На демократизацію політичного процесу впливає громадська думка. Проблему визначення та розуміння сутності громадської думки досліджували зарубіжні й вітчизняні вчені. Є, як мінімум, два підходи щодо ролі громадської думки у прийнятті політичних рішень. Прихильники першого підходу визначають громадську думку як елемент та засіб, що його мають ураховувати під час прийняття політичних рішень та здійснення державної політики. Прихильники другого підходу вважають, що позиція правлячої еліти виступає як сила, котра впливає на населення і сприяє довірі щодо політичного панування еліти [174, с. 110].

У XVIII ст. громадська думка використовується для позначення колективних суджень поза сферою, що перебуває під контролем урядових структур, які впливають на процес прийняття суспільно-політичних рішень. У середині XIX ст. важливою щодо розвитку громадської думки стала праця Г. Тарда «Громадська думка і натовп». Г. Тард протиставляє натовп і публіку, акцентуючи на останній як на суб'єкті громадської думки. Роботи Г. Тарда фактично знаменують собою початок вивчення цього складного суспільно-політичного феномену.

Як зазначає А. Соловйова, громадську думку можна виокремити через низку характеристик і ознак. Громадська думка не завжди виступає арифметичною сумою думок окремих громадян із різних питань, а є певним

утворенням, що має складну структуру та часові й територіальні особливості [174, с. 111].

Громадська думка має ряд особливостей, а саме: формується через висловлювання певної групи громадян, визначається певною цілісністю інтересів, виникає в проблемних ситуаціях або тих, що стосуються лише значних соціальних груп чи соціуму загалом. Громадську думку характеризують блискавичність поширення, важливість, обґрунтованість, новизна, соціальний складник, конфліктність.

Засоби та форми впливу громадської думки на політичне життя знаходять прояви у пов'язаних між собою аспектах – горизонтальному й вертикальному. Горизонтальний аспект регулює різноманітні стосунки між громадянами й різними соціальними спільнотами, де формується громадська думка. Можна виокремити функції, що забезпечують еволюцію громадської думки, а саме: оціночна, критична, нормативна, виховна. Вертикальний аспект громадської думки передбачає розгляд її як соціального витвору, що виконує низку функцій, серед яких експресивна, консультативна, тиск на владу, директивна.

Громадська думка завжди мала велике значення і для окремих особистостей, і для реалізації втілення того чи того політичного курсу. А. Соловйова виокремлює стратегії психологічного впливу, які формують громадську думку, а саме: директивну, розвивальну та маніпулятивну. У ході директивного впливу допускається, що особистість, на яку здійснюється вплив, через невисокий соціальний статус чи специфіку або екстремальність ситуації буде змушена його сприйняти [174, с. 111].

У розвивальній стратегії допускається орієнтація на рівноправні та відкриті стосунки між суб'єктами у процесі досягнення певної мети і через урахування потреб учасників такої взаємодії. Уже в маніпулятивній стратегії враховують психологічні особливості об'єкта, на який буде здійснюватися вплив. У процесі застосування цієї стратегії за допомогою

маніпулятивних дій думка громадян може непомітно змінюватися. Під впливом громадської думки, використовуючи маніпулятивну стратегію, можуть змінювати електоральні вподобання місцевих громадах щодо їхніх керівників.

На прийняття й реалізацію політики в територіальних громадах впливають не лише державні органи, а також громадяни, що проживають у певній місцевості й безпосередньо включені в політичні процеси. Формою такого врядування є партнерство, а основними видами – партнерство щодо реалізації публічної політики й багатоваріантне партнерство. Ефективне врядування може оцінюватися за рівнем демократизації місцевих політичних процесів та відкритістю міських рад і особливо за рівнем участі громадян у прийнятті локальних рішень.

РОЗДІЛ 2

ПОЛІТИКО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ГРОМАДИ У ПРОЦЕСАХ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Законодавчі та нормативно-правові засади України щодо місцевого самоврядування

Основні принципи локальної демократії висвітлюються у Всесвітній декларації місцевого самоврядування та Європейській хартії місцевого самоврядування. Згідно з цими правовими документами важлива ознака кожного органу місцевого самоврядування – його самостійність. Місцеве самоврядування за різних політичних режимів має подібні ознаки, а саме: є публічною організацією, яка зберігає автономність від держави; реалізовує свої принципи через громаду, що делегує обраних депутатів до представницького органу; має автономні від держави ресурси, котрими розпоряджається громада через сформовані нею органи. Місцеве самоврядування виконує лише притаманні йому функції та реалізує надані йому державою різні повноваження.

Первинним і головним суб'єктом системи місцевого самоврядування є громада. До її складових елементів належать: локальний референдум, вибори колегіальних та представницьких інститутів місцевого самоврядування і посадових осіб, збори громадян, демонстрації та мітинги, бюрократичний апарат та відповідні структури місцевого самоврядування, локальне громадське самоврядування.

Елементи місцевого самоврядування створюють його систему, яка функціонує на організаційних і правових засадах у межах окремих самоврядних адміністративно-територіальних одиниць – села, селища, міста, де громади виступають автономними суб'єктами місцевого самоврядування. До місцевого самоврядування належать: сільські, селищні, міські, районні, обласні ради та їхні керівні органи; форми самоорганізації населення (громадські комітети й ради районів, будинкові комітети, ОСББ).

Загальним принципом, притаманним інститутам місцевого самоврядування в розвинутих демократичних країнах, який зараз запроваджується і в українській практиці, є принцип субсидіарності, що означає перенесення механізму розв'язання важливих проблем на рівень їх виникнення.

Для розвитку інституцій локальної демократії стало важливим прийняття у 2001 р. Закону України «Про органи самоорганізації населення», який регламентує правові засади функціонування таких об'єднань. У законі розкривається зміст понять, сутність та цілі: коли створюються і як можуть функціонувати органи самоорганізації населення (далі – ОСН). Зокрема, у другому розділі визначається порядок ініціювання створення ОСН, отримання дозволу ради, зміст та порядок прийняття Положення про ОСН [68].

У третьому розділі визначено повноваження ОСН та повноваження, що їх може надавати органу самоорганізації населення відповідна міська рада. У четвертому розділі регламентовано фінансово-економічну основу органу самоорганізації населення та визначено джерела надходжень для діяльності ОСН. Організацію діяльності органу самоорганізації населення регламентує п'ятий розділ, який фактично визначає права й обов'язки виконавчих органів ОСН та порядок, відповідно до якого приймаються рішення. Прикінцеві положення закону мають досить загальний зміст і фактично не регулюють організації та діяльності органів самоорганізації населення.

Для ефективної діяльності ОСН у громаді потрібно провести широку громадську дискусію серед населення та громадських активістів, щоб визначити, чи потрібно створювати ОСН у громаді. Важливо проаналізувати та виявити, з якої причини органи міської влади в територіальній громаді не хочуть або не можуть захистити права конкретних громадян і чи створення нового об'єднання розв'яже проблеми населення. Важливим у цьому контексті є те, щоб у територіальній громаді

були ініціативні громадяни, здатні створити орган самоорганізації населення й здійснювати його реальну діяльність.

Для створення органів самоорганізації населення важливо використовувати європейський досвід. Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, яка на цей момент є частиною українського законодавства й має реалізовуватися в українських реаліях. Хоча ситуація виглядає не досить оптимістичною з кількох причин.

Визначення місцевого самоврядування в Конституції України й Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) та Європейській хартії певним чином відрізняються. У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначено таке: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Дане право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» [62].

У визначенні Європейської хартії місцевого самоврядування говориться не тільки про право, а й про дієвість та можливість міських рад здійснювати свою діяльність. Отже, місцеве самоврядування буде там, де є реальна можливість виконувати повноваження.

Суттєвою відмінністю є те, що Європейська хартія надає право місцевого самоврядування саме органам, а в українському законодавстві йдеться саме про територіальні громади. У зв'язку з цим ми маємо органи місцевого самоврядування в багатьох територіальних громадах, де місцевого самоврядування відповідно до Європейській хартії бути не може.

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Верховна Рада України чітко не визначила, поширювати її чи ні на такі самоврядування, як обласні та районні ради. Це невизначення веде до постійних дискусій щодо невідповідності українських реалій Європейській хартії місцевого самоврядування через те, що в обласних та районних радах функціонують власні виконавчі органи.

Попри це, основні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування важливо розуміти при розробці нового законодавства чи ухваленні рішень органами місцевого самоврядування [258,с.156].

У нашій державі існує практика звернень президентів України до Верховної Ради України, у яких вони визначають основні пріоритети розвитку суспільства. У своїх посланнях до парламенту всі президенти звертали увагу на реформування місцевої влади.

У 2000 р. у посланні Президента України Л. Кучми «Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» визначено:

«Мета адміністративно-територіальної реформи полягає у створенні дієвої системи органів державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної політичної системи та держави з соціально орієнтованою ринковою економікою.

Ставилися цілі та завдання щодо удосконалення бюрократичного апарату та структури органів виконавчої влади на місцях через розмежування і збалансування повноважень та відповідальності органів влади і місцевого самоврядування у сфері надання громадських і державних послуг.

Передбачалося прийняття нової редакції Закону “Про державну службу”, а також Кодексу основних правил поведінки держслужбовця, забезпечення належного контролю за його дотриманням. Упродовж 2000–2001 рр. мала бути проведена суцільна переатестація службовців різних

рангів і рівнів, а також удосконалено механізми конкурсного призначення осіб на державні посади» [179].

У доповіді Президента України В. Ющенко до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» звернено увагу на трансформацію політичної системи України. У посланні акцентовано увагу і на децентралізацію державного управління. Зокрема, як зазначено в доповіді, основним завданням реформи місцевих органів виконавчої влади є розвиток місцевого самоврядування на засадах розмежування повноважень та передачі широкого кола повноважень органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади через процеси децентралізації.

Децентралізація повноважень могла пройти у два етапи. Щодо першого етапу, то основна увага органів влади має бути спрямована на соціально-економічний розвиток регіонів. Важливо при цьому змінити процедуру призначення керівників державних адміністрацій, передавши ці права Кабінету Міністрів України. Це своєю чергою потребує внесення змін до основного закону держави – Конституції України.

Під час другого етапу для розвитку місцевого самоврядування на основі обласних державних адміністрацій планувалося створювати виконавчі органи обласних рад. У свою чергу структурні підрозділи Міністерства юстиції та Міністерства фінансів повинні були здійснювати контроль за дотриманням законодавства на основі нового функціонального навантаження органами місцевого самоврядування.

Здійснення реформи місцевого самоврядування можливе через збільшення прав місцевих громад щодо розв'язання проблем їх існування, а саме: постановка цілей та завдань, автономія та самостійність міських рад, оптимізація розподілу повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Передача владних

повноважень на місця підвищує рівень надання якісних соціальних та адміністративних послуг для населення.

У зв'язку з цим необхідне оновлення нормативно-правової бази, зокрема в частині розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розподілу економічних ресурсів.

Президент України В. Ющенко акцентував увагу на прийнятті нових законів України «Про місцеве самоврядування району», «Про самоврядування територіальних громад», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших нині чинних актах законодавства [177].

Під час розподілу функціональних обов'язків між суб'єктами різних рівнів важливо використовувати принцип субсидіарності. Частину функціональних обов'язків, які з тих чи тих причин не можуть реалізовувати місцеві громади, передаються на вищий рівень районів, областей або держави. Однак при передачі функцій важливо враховувати добровільне бажання територіальної громади делегувати повноваження на вищий рівень управління.

У разі зміни адміністративно-територіального устрою держави та впровадження адміністративно-територіальної реформи важливо, щоб громада була базовою структурною одиницею країни. Це дасть можливість побудувати надійну систему адміністративно-територіального устрою держави [177].

У посланні Президента України В. Януковича також зверталася увага на реформування місцевого самоврядування, а саме: «Базою реформування самоврядування потрібно визначити громадівську концепцію місцевої демократії, адже громада була основою самоврядування впродовж суспільно-політичного розвитку. Автономні та незалежні і самоврядні громади це не тільки територіальні суб'єкти, але й творчі об'єднання, де приватний сектор є ресурсом економічного розвитку громади та фактором,

що забезпечує розв'язання і вирішення соціальних і культурних завдань» [178].

Варто зазначити, що не всі заяви та плани були реалізовані, хоча спостерігається позитивна динаміка щодо останніх років. У свою чергу П. Порошенко намагається впроваджувати адміністративно-територіальну реформу в Україні з передачею частини владних повноважень у територіальні громади.

Закон України «Про місцеве самоврядування» є важливим нормативно-правовим актом, який втілює в собі концепцію, закладену в змісті Конституції України. Цей документ базовий для всієї системи органів місцевого самоврядування. Він чималий за змістом і містить цілу низку принципів та норм процесуального права.

Закон сутнісно розкриває принципи та зміст місцевого самоврядування. У ньому визначено основні підходи до законодавства про місцеве самоврядування, встановлено можливість ради приймати статут громади, врегульовано загальні положення щодо реалізації прав громади через механізми локальної прямої демократії.

На думку здобувача, завданням міської ради як публічного інституту влади полягає в її спеціалізації щодо вирішення локальних проблем та залученням широкого кола представників громадянського суспільства до її діяльності. Дієвість її роботи полягає в здатності міської ради оптимізувати діяльність територіальної громади здійснювати організаційні заходи політичного, економічного, соціального та іншого характеру для розвитку громади. У цьому випадку акцентується увага на правових механізмах функціонування міської ради та створенні умов для її можливостей розв'язувати локальні питання.

Важливим чинником, який апріорі забезпечує самодостатність громад, є фінансова автономія. Сутність фінансової автономії через фінансово-економічну кризу в Україні полягає у реалізації політики

соціального захисту громадян, що включає в себе не тільки виплату пенсій та зарплати, а й право здійснювати власну економічну політику щодо користування природними ресурсами (бурштин, вугілля, торф, пісок тощо), які розміщені на території громад.

Як продемонструвала криза на Сході України, вкрай гостро постає проблема переосмислення взаємовідносин між центральними органами влади й регіональними елітами. За роки незалежності в Україні зазвичай використовували систему взаємодії «центр–регіони», яка здебільшого уніфікувала потреби регіонів держави. Однак області України мають особливості політичного, соціального та економічного характеру. Останнім часом виокремлюється специфіка етнополітичного та конфесійного характеру, що призводить до конфліктних ситуацій.

Правові засади місцевого самоврядування дають йому реальну можливість для розв'язання місцевих проблем і захисту населення на місцях. Це зумовлено наданням місцевому самоврядуванню не тільки певних правових, організаційних та фінансових можливостей для власного існування, а й створенням ефективної регіональної управлінської моделі, яка дає місцевому самоврядуванню певну реальну автономію. Як зазначає А. Повстяна, саме фінансова автономія місцевого самоврядування та соціальні стандарти, які забезпечує держава, і саме в цьому полягає головна їх взаємодія. Логіка такого взаємозв'язку полягає не тільки в тому, що держава дозволяє органам місцевого самоврядування розподіляти ресурси громади, але й у тому, що міські органи влади зможуть якісно використовувати власні ресурси для вирішення потреб територіальної громади, і це один з вимірів управлінської автономії [170, с. 123].

Варто зазначити, що міська рада створюється не лише для реалізації своїх повноважень у межах чинного законодавства. Держава, яка надає ресурсну базу місцевому самоврядуванню лише для розв'язання регіональних потреб, ризикує отримати низку соціально-економічних

проблем, серед яких і відірваність місцевих адміністрацій від інтересів мешканців певної території. Для прикладу, розуміння фінансової автономії місцевого самоврядування лише крізь призму місцевих податків та зборів є лише певною складовою частиною, а не ефективною цілісною управлінською системою. При цьому на міську раду покладаються обов'язки реалізації соціальної політики на місцях. І саме місцеве самоврядування реалізовує на певній території стандарти соціальної політики держави.

Отже, дієве функціонування політичної системи неможливо без розв'язання завдань і проблем міських рад та створенням для їхньої діяльності необхідної інфраструктури. В іншому випадку на державу покладається виконання й забезпечення соціальних стандартів, які вона і виконує, а роль міської ради полягає тільки в поданні звітів щодо направлення ресурсів на певні соціальні потреби. Таким чином в Україні створена багаторівнева система державно-територіальної взаємодії, у якій міська рада в контексті проблем дієвості функціонування постає як державна система управління справами на місцях. На думку української дослідниці А. Повстяної, місцеве самоврядування щодо фінансової автономії забезпечено тільки економічним потенціалом області, району чи міста, ніж сталим економічним розвитком. При цьому міська рада має виконувати й соціальну стратегічну політику розвитку держави [170, с. 124].

Існують різні погляди щодо розуміння соціальної політики. Згідно з першим, соціальна політика складається із соціальних зобов'язань держави, соціальних гарантій та соціального захисту населення і є стратегічним напрямом внутрішньої політики держави. За іншою теорією, соціальна політика – більш складний процес. Вона є важливою частиною державної політики, яка складається з комплексу соціальних програм та різних заходів, має власну структуру і спрямовує діяльність на задоволення потреб та інтересів соціуму. При цьому соціальна політика може використовувати

стільки економічних ресурсів, скільки є фінансових ресурсів у державі [151]. Отож існує тісний взаємозв'язок між соціальною політикою держави та ресурсною автономією місцевого самоврядування.

В українській практиці держава бере відповідальність за весь блок соціально-економічних проблем, але реальне виконання цих зобов'язань покладено на міські ради. Держава у свою чергу, поряд з обов'язками, має надавати органам місцевого самоврядування певний рівень автономії (фінансової, економічної), враховуючи потенціал територіальної громади. Самостійність міської ради подається як можливість комплексного забезпечення політичного, фінансового, соціального, культурного та іншого розвитку міста.

Важливо розуміти той факт, що виконання програм залежить від ресурсного та соціально-економічного потенціалу певного регіону. Актуальним залишається реалізація й утілення принципів децентралізації політичної влади, фінансової автономії та самоврядування міських рад. При цьому важливі функціональні обов'язки держави щодо соціальних стандартів необхідно передавати місцевому самоврядуванню. Підтверджуючи цю позицію, можна навести приклад скандинавської моделі місцевого самоврядування, де держава фінансово забезпечує місцеве самоврядування на 19–24 % [223].

Як зазначає Ю. Коваль, в організаційному плані європейська модель функціонування місцевого самоврядування має свої особливості. Органи місцевого самоврядування мають автономію та підтримуються державою, між ними існують партнерські відносини й взаєморозуміння. За європейською моделлю місцеве самоврядування отримує від держави ресурси, підвищуючи економічний потенціал громади й реалізує принципи фінансової автономії [88, с. 78–86].

Таким чином, для підвищення ефективності управління важливо надати місцевому самоврядуванню широку автономію від держави.

Повинен існувати чіткий взаємозв'язок між фінансовою автономією регіону та соціальною політикою держави, що обумовлює вироблення політики й узгодження місцевих ресурсів та потенціалу територіальної громади.

В Україні варто виокремити два підходи щодо реформування місцевого самоврядування. Першим аспектом є адміністративно-територіальна реформа, яка ставить за мету обмежити рівень державного впливу на місцеве самоврядування та його діяльність. Другим аспектом є осмислення економічної політики держави з метою розвитку тих територіальних громад, які потребують певної допомоги для розбудови власного потенціалу.

За теорією Ш.-Л. Монтеск'є, у сучасних політичних процесах державна влада не виступає єдиним суб'єктом і має розподілятися між іншими суб'єктами по вертикалі й горизонталі між державною владою та місцевим самоврядуванням. У державотворчих процесах перед українською політичною практикою постало питання пошуку дієвого механізму здійснення влади в реальних умовах. Для цього важливо з'ясувати, на яких принципах та засадах здійснюється функціонування влади та її зв'язок між різними суб'єктами.

Канадський дослідник Е. Сенктон, аналізуючи системи міського управління, відзначає, що може бути як мінімум дві причини, що позбавляють територіальні громади самостійності: невелика територія громади та вплив експертів на процес прийняття рішень у локальних територіальних громадах. Цікаве питання зворотного впливу органів місцевого самоврядування на центральну владу, і тут варто зазначити, що територіальні громади можуть відстоювати свої інтереси через створення власних об'єднань, про ефективність яких, особливо в умовах посттоталітарного простору, говорити поки що рано [215].

Дослідник Г. Музиченко акцентує увагу на тому, що розподіл функцій та повноважень між центральними й місцевими органами влади

різного рівня не покращує управління. Науковець застерігає, що без спеціалізації функцій апарату управління з перенесенням повноважень від центру в регіони може призвести лише до послаблення системи управління й передача повноважень може спричинити відцентрові тенденції. Важливо не просто формально здійснювати передачу функцій місцевій владі, а потрібно враховувати особливості тих завдань, які виконуються на різних рівнях ієрархічної структури політичної системи. Г. Музиченко звертає увагу на чотири сфери, де здійснюються владні повноваження, а саме:

- територіальні одиниці (мікрорайон, невелике місто);
- на муніципальному рівні;
- на регіональному рівні;
- на державному рівні [144].

Що стосується територіальної одиниці, то для такого рівня першочергове значення мають питання забезпечення та функціонування громади, дотримання мешканцями певних правил співіснування. На цьому рівні краще функціонують базові інститути самоврядування.

Муніципальний рівень має забезпечувати умови для нормального існування первинних територіальних осередків громади, координувати їхні завдання й забезпечувати певними економічними ресурсами. На муніципальному рівні, як засвідчує практика, локальна демократія може бути ефективною в поєднанні з базовими представницькими інститутами [152, с. 234–235].

У віданні суб'єктів регіонального рівня мають бути певні проблеми (політичні, соціальні, економічні тощо), які не належать до повноважень державних органів. Регіональні компетенції та сфера їхніх повноважень на регіональному рівні можуть бути ширші чи вужчі, але вони мають охоплювати завдання й проблеми, актуальні для функціонування територіальної громади. Суб'єкти регіонального рівня мають дбати про економічні ресурси регіону та його потенціал. Ці суб'єкти покликані

турбуватися про фінансову стабільність регіону, про успішне функціонування підприємств, котрі перебувають у їхньому віданні, про загально регіональну інфраструктуру, про екологічну ситуацію, про забезпечення правопорядку, про освіту, культуру тощо. Виконання таких функцій передбачає широкі повноваження при формуванні регіональних бюджетів, але, окрім того, мають бути правові підстави та законодавчі права щодо їх функціонування в межах територіальної громади.

Як зазначає Г. Музиченко, апарат управління й система політичної влади повинні мати представницькі ознаки, а також має бути розподіл повноважень між виконавчою, законодавчою та судовою гілками влади. Регіональний рівень відрізняється від державного меншою дистанцією між виборцями і політичною елітою, більшою відкритістю під час прийняття політичних рішень і кращими можливостями контролю за їх реалізацією. За державними органами влади залишаються завдання загальнодержавного характеру: економічна стратегія розвитку, зовнішня політика, безпека громадян, розвиток державної інфраструктури, управління стратегічними підприємствами тощо [144].

Очевидно, що таке структурування посилює реакцію політичної системи на імпульси-вимоги, що до неї надходять, і саме це підвищує увагу політичної еліти й виконавчих органів влади та стимулює прийняття якісних політичних рішень і програм. Сутність розподілу функцій між різними рівнями влади стосуються не лише практики управління. Важливе значення мають його політичний і соціальний аспекти. Ці аспекти дають можливість розв'язати багато проблем, наприклад, послабити відчуження певних соціальних, етнічних, демографічних груп від держави, громадянами якої вони є, а значить і від органів державної влади та політичних інститутів, що діють від імені держави.

За умов ефективного функціонування політичного управління можна сподіватися на дієву владу в державі, яка побудована на принципах

розподілу влади за системою стримувань та противаг. Якщо навіть існує поділ влади по горизонталі й вертикалі, політична практика не завжди може відповісти на всі питання порядку денного. Реформа децентралізації – непростий процес, при цьому важливо чітко розуміти процеси деконцентрації та децентралізації а також різницю між децентралізацією управління й децентралізацією влади.

Децентралізаційні процеси передбачають передачу певних повноважень на нижчі рівні влади, але при цьому нижчі рівні влади повинні мати елементи самоврядування і здійснювати своє управління через обраних представників (міські ради). У свою чергу під час деконцентрації влади здійснюється передача функцій управління для виконання повноважень тільки в межах однієї гілки влади – виконавчої. Тому під час такої передачі повноважень говорити про автономію суб'єктів влади нижчого рівня не варто.

Наступним принципом здійснення політичного управління є принцип субсидіарності, який використовується у практичній політиці європейських держав. Цей принцип полягає в тому, що нижчий рівень влади має певні функції, які територіальна громада може забезпечити для своїх громадян автономно, але за умови відповідної економічної та фінансової підтримки згори. У разі, якщо громада нижчого рівня не зможе реалізувати ті чи ті повноваження, тоді функції управління передаються на верхній рівень управління. Повнота реалізації тих чи тих повноважень у громадах залежить від соціально-економічних умов розвитку країни та історико-культурних особливостей регіонів [144].

Є певна особливість, яку варто враховувати під час використання субсидіарного підходу тим чи тим суб'єктом управління. Під час децентралізації варто пам'ятати, що на нижчий рівень управління, і навпаки, передаються лише функції, а відповідальність залишається за тим рівнем, якому вона природно й належала. Розподіл функцій та повноважень

між рівнями управління передбачає обов'язкове делегування відповідальності та застосування принципів контролю над тим суб'єктом, якому делеговані повноваження.

В Україні та світовій практиці виділяють два рівні контролю. Перший – це контроль органів публічної влади. Другий – це громадський контроль, який здійснюється через організації громадянського суспільства. Остання форма контролю є ефективнішою, оскільки контроль громадян за політичною владою через інститути локальної демократії набирає обертів. У нинішній час потребує вдосконалення реалізація принципів децентралізації влади з акцентуалізацією його дії не тільки на рівні місцевої громади, а й на загальнодержавному рівні. Завдяки контрольним функціям суспільства, які здійснюються через громадські організації, місцеве самоврядування має перетворитися на справді автономний і самодостатній інститут політичної системи суспільства. Для цього потрібно передати владні повноваження від обласних державних адміністрацій виконавчим комітетам обласних рад та надати їм значну частину повноважень у питаннях управління територіальною громадою. Унаслідок цього буде реалізовано принцип децентралізації влади, а це є вимогою демократизації політичного процесу в Україні.

У сучасній Україні для реалізації принципу субсидіарності потрібно, щоб у територіальних громадах були економічні ресурси для реалізації їхніх цілей та завдань. Це можливо через реформування бюджетних відносин та земельної політики для зміцнення економічних і ресурсних можливостей територіальних громад та їхньої зацікавленості в розвитку територій та інфраструктури міських рад. Отже, варто зазначити, що реформування політичної системи України залежить насамперед від рівня політичної культури громадян та їхньої участі в обговоренні й реалізації концепцій державної політики на місцях з активним залученням до цього процесу інституцій громадянського суспільства.

Основний закон, Конституція України, зцементувала й закріпила права щодо функціонування місцевого самоврядування та визначила основні засади його діяльності. На основі Конституції України прийнята нормативно-правова база щодо діяльності місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У статті 7 Конституції України зазначено: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Цю норму розуміють як факт того, що в Українській державі існує публічний інститут місцевого самоврядування і він не може бути скасований чи замінений іншими гілками чи формами влади. Це можна зробити тільки через зміну відповідних статей Основного закону держави, що передбачено статтею 156 у розділі «Загальні засади», відповідно до якої зміни можливо внести через механізм Всеукраїнського референдуму. Тож саме стаття 7 є важливим демократичним здобутком і гарантом функціонування місцевого самоврядування в Україні [93, с. 5].

Наступні статті, зокрема стаття 19 Конституції України, регулює і встановлює певні вимоги до українського законодавства щодо місцевого самоврядування, а саме: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [93, с. 8].

Аналізуючи правовий зміст статті 19, розуміємо, що функціонування місцевого самоврядування в Україні та регулювання діяльності його органів та посадових осіб має здійснюватися на підставі відповідного законодавства. Це створює захисний бар'єр для функціонування місцевого самоврядування та від втручання в його діяльність через нормативні акти виконавчої влади. Однак у зв'язку з цим покладаються відповідальні обов'язки на Верховну Раду України, яка має у відповідній нормативно-

правовій базі закласти основні засади функціонування місцевого самоврядування та його управлінських структур.

Однак статті 19 певною мірою суперечить стаття 92, у якій зазначається, що тільки законом визначаються основи місцевого самоврядування. Виходячи з правового аналізу статей 92 та 140, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Таким чином, місцеве самоврядування в межах, обумовлених нормативно-правовою базою, має законодавчі засади, що і є закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування» [93, с. 66–67].

Для розуміння сутності та змісту місцевого самоврядування важливою є стаття 5 Конституції України: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Український народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [93, с. 4].

Стаття 5 Конституції України відносить місцеве самоврядування до владних інституцій, але відмінних від органів державної влади. Цю статтю потрібно аналізувати разом зі статтею 140, у якій зазначається, що специфікою місцевого самоврядування є те, що його повноваження регулюються законом, який і визначає функції та повноваження цих органів.

Крім уже означених норм, стаття 140 регулює, що управління в місцевому самоврядуванні реалізується через обрані виконавчі органи місцевих рад, тобто безпосередньо територіальною громадою. Стаття 141 встановлює певні принципи, згідно з якими обираються керівні органи відповідних рад. Зокрема зазначається, що прямим голосуванням через виборчі процедури обираються відповідні ради місцевих громад та голови

цих громад. Інша ситуація щодо обрання районних та обласних рад і тут слід застосовувати статтю 71, а саме: «Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» [93, с. 27].

Наступні статті – від 142 до 145-ї – прописують правові процедури, аналіз яких дає змогу стверджувати, що місцеве самоврядування має потужний конституційний складник, але формулювання нормативних актів не є чітким і потребує певного тлумачення відповідно до прописаних норм статей 5 і 7 Конституції України [93, с. 68–70].

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, варто зупинитися на основних проблемах, що сприяють розвитку конфліктів і у зв'язку з цим породжують анархістські тенденції щодо розподілу влади на регіональному та місцевому рівнях. Щоб з'ясувати сутність конфліктних ситуацій, потрібно проаналізувати ті статті Основного закону України, які визначають принципи адміністративно-територіального устрою держави та функції і повноваження місцевого самоврядування та виконавчої влади, що діють на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

Стаття 133 Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села. Однак у статті 133 відсутня норма, що кожен із перерахованих суб'єктів є адміністративно-територіальною одиницею, а також не прописані загальні підходи щодо формування цих адміністративно-територіальних одиниць. Тому для розуміння системи адміністративно-територіального устрою важливо аналізувати й пояснювати кожну статтю через використання логічного принципу і в контексті сукупності з іншими норм Конституції України. Проте в цьому випадку проблеми щодо розуміння суб'єктами

політичного процесу сутності адміністративно-територіального устрою не знімаються [93, с. 63].

Так, у статті 133 є перелік адміністративно-територіальних утворень, що входять до складу України. Це, зокрема, Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь [93, с. 63]. Між двома частинами цієї статті є певна суперечність. Згідно зі статтею міста Київ та Севастополь належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є інші області України, а із контексту першої частини цієї ж статті ці міста відносяться до адміністративно-територіальних утворень нижчого рівня, ніж області. Можна припустити, що міста Київ та Севастополь поєднують у собі статус регіону й статус міста. Однак це лише припущення.

Як зазначає А. Ткачук, комплексний аналіз територіального устрою України дає підстави стверджувати, що він не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі формування устрою держави, не визначає пріоритетності адміністративних рівнів і не встановлює правил та процедур, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці [229, с. 32].

Окрім того, складність виникає щодо реалізації права на місцеве самоврядування. У статті 140 Конституції України, зазначається, що: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а також зазначається, що проблеми і питання організації управління в містах належить до компетенції міських рад [93, с. 66].

Тому відразу виникає низка запитань правового змісту: чи може місцеве самоврядування здійснюватися в межах певної територіальної одиниці (село, селище, місто), чи місцеве самоврядування є виключним правом громадян і взагалі не прив'язане до певної території? До якого рівня

адміністративно-територіального устрою мають належати такі утворення, як сільська та міська ради? Яким чином на практиці реалізується право міських рад розв'язувати проблеми управління районами у містах?

До цих конфліктних можна додати ще два положення, які розкриваються у статтях 118 та 119, а саме: «Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами. ... Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують: 1) виконання Конституції та законів України; актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; 2) законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян. ... Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня» [93, с. 54–56].

Фактично органи виконавчої влади за цими статтями підпорядковані як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме вони мають контролювати дотримання законності на певних територіях, у тому числі й місцевим самоврядуванням [125,с.91]. Під час написання цієї норми було порушено принципи розподілу повноважень, а саме: не можна ефективно здійснювати контроль органом, який є залежним від суб'єкта контролю.

Не випадково, що саме статті 118, 119, 133, 140 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційним Судом України, який через свої рішення намагається виправити помилки законодавця.

Частково дає відповідь на цю проблему Конституція України. Адже стаття 92 встановлює, що виключно законами України визначається територіальний устрій держави [93, с. 38]. У цьому випадку не зникає проблема подвійної природи повноважень місцевих державних адміністрацій та їх конфліктності з органами місцевого самоврядування. Але цю конфліктність можна мінімізувати через комплексне застосування

статті 118 Конституції України щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації, у якій, зокрема, йдеться про те, що: «Якщо недовіру голові районної чи обласної державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації» [93, с. 55]. Тобто цілком логічно впливає, що перебування голови районної чи обласної адміністрації на займаній посаді після висловлення недовіри депутатів є нелегітимним.

Таким чином, Конституція заклала підвалини для створення системи місцевого самоврядування в Україні:

- створено засади, що наближають українське законодавство до демократичних принципів самоврядування;
- розподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є дискусійним, а нормативно-правові акти не є чітко визначеними;
- створена ієрархічна системи адміністративно-територіального устрою держави, але функції повноважень органів та рівнів влади в ній чітко не визначені;
- існують розбіжності та конфліктність у системі стримувань та противаг на місцевому рівні та в територіальних громадах.

Можна погодитися з думкою В. Бороденюка, який відстоює позицію багатогранності децентралізації державної влади і вважає, що цей процес реалізовується через механізми передачі повноважень від центральних органів влади до місцевих і підвищення професійного рівня апарату управління органів влади [23, с. 24].

В Україні децентралізація виступає не процесом погодження та співпраці між державною владою та місцевою громадою, а політичним процесом, де органи місцевого самоврядування постають як необхідний, але

водночас необов'язковий рівень влади. Необов'язковість розглядається через призму структурного аспекту влади. Так, на думку В. Бороденюка та В. Сенчука, децентралізаційні процеси розподілу влади в Україні є лише механізмом і процесом горизонтального перерозподілу повноважень між гілками влади [24, с. 53], тоді як у європейській і світовій практиці – вертикального [216, с. 18].

Український дослідник В. Шаповал зазначає, що процеси децентралізації влади через визначення повноважень місцевого самоврядування спричиняють функціонування двох моделей, а саме: адміністративної та публічно-управлінської. На процесуальному рівні ані держава, ані громадянське суспільство не встановлюють між собою середній рівень співпраці, а навпаки, намагаються встановити певну перевагу в управлінні локальними справами. Спостерігаються тенденції встановлення державою більшого рівня контролю за діяльністю локальних громад, а місцеві громади у свою чергу намагаються здобути від держави якомога більший рівень автономії та незалежності у вирішенні власних справ щодо розвитку територій [243].

Перша модель – адміністративна – зосереджує в собі дві несумісні системи, а саме: державне управління та громадське здійснення державних функцій і повноважень у містах. В Україні часто використовується ця модель. Своєю чергою Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає за громадянами право та повноваження на здійснення функцій управління в межах міста. Для здійснення та реалізації цих прав прийнята широка нормативно-правова база, але обов'язків щодо виконання державою своїх зобов'язань не прописано [245]. Ця ситуація виникла не випадково, вона сформувалася на уламках пострадянської централізованої системи державної влади, де органи місцевого самоврядування зі своєю автономією й самоврядністю заважали здійснювати контроль за населенням у територіальних громадах.

Друга модель – публічного управління – сповідує принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, що забезпечує широку автономію місцевому самоврядуванню. За Європейською хартією, місцеве самоврядування є незалежним, самоврядним, автономним, недержавним органом влади, що виконує повноваження та функції забезпечення життєдіяльності на певній території [62].

Таким чином, під час децентралізаційних процесів можна виокремлювати два рівні влади, а саме: горизонтальний – через делегування повноважень між гілками влади в одній місцевості та вертикальний – через розподіл повноважень між рівнями влади. Важливо враховувати, що місцеве самоврядування є місцевим рівнем влади, відповідно, не має повноважень і не може дублювати функції органів державної влади. Ефективне управління на місцевому рівні органами місцевого самоврядування можливе у разі надання місцевим громадам права на політичне управління і у разі високого рівня професійної компетентності апарату управління в розв'язанні місцевих питань.

Процеси реформування та розподілу владних повноважень в Україні здійснюються через призму функціонування двох протилежних моделей, а саме: адміністративної, де локальна громада – тільки учасник або виконавець процесу управління, та публічно-управлінської, де локальні громади є самостійними від втручання держави і це є певним ризиком для централізації управління та балансу влади. Для України залишається проблема віднайдення власної моделі управління з розподілом владних повноважень між органами державної влади та місцевих громад, які б поєднували в собі професіоналізм апарату управління місцевого самоврядування й не призводили б до ризиків дисбалансу влади.

Низький рівень політичної культури і громадян, і політичної еліти та нечіткість нормативно-правової бази досить часто призводять до конфліктних ситуацій між суб'єктами політичного процесу.

По-перше, це взаємодія громади і міського голови та громади і міської ради. З упровадженням пропорційної виборчої системи щодо виборів міських рад депутатський корпус утратив тісний зв'язок із громадянами певних територіальних громад. Особливістю є те, що мешканці певних територіальних громад, які підтримували ту чи ту політичну партію на місцевих виборах, досить часто орієнтуються на загальнонаціонального лідера партії чи блоку, а не на місцевих політичних лідерів.

У свою чергу, перемігши на виборах, міський голова отримує вже сформовану партійну міську раду й також починає менше звертати увагу на населення, оскільки більше залежить від місцевих депутатів конкретної міської ради, яка може 2/3 голосів позбавити його займаної посади. Причому ідеологічно різні політичні партії можуть об'єднатися в ситуації, якщо міський голова не підтримує їхні приватні інтереси.

Відсутність взаємодії між органами місцевого самоврядування територіальних громад із самими громадами призводить не тільки до локальних конфліктів у містах, а й до місцевих референдумів, які можуть розглядати питання дочасного припинення повноважень міського голови та міської ради.

По-друге, це співпраця міського голови й депутатського корпусу міської ради. За мажоритарної системи абсолютної більшості міських голів обирали на виборах, і для цього потрібна була переважна більшість голосів. У тому випадку, коли жоден із кандидатів у першому турі не отримував понад 50 % голосів виборців, відбувався другий тур, у який проходили два кандидати, що набирали більшу кількість голосів у першому турі. Така виборча система давала можливість перемагати відомим та знаним у місті людям, обраний міський голова мав значну підтримку серед населення і, відповідно, не так сильно був залежний від міської ради.

У свою чергу міська рада була обрана з мажоритарних депутатів, які розуміли й знали про широку електоральну підтримку обраного міського голови, тому конфліктів між міським головою й міськими радами було значно менше. Після того, як міських голів стали обирати за іншою виборчою системою, а саме відносної більшості, спостерігається збільшення випадків, коли міськими головами стають непублічні громадяни, яких мало знають у виборчих округах, але які отримали на виборах відносно більшу кількість голосів населення. Такі міські голови є більш вразливими, адже не мають і не відчують за собою підтримки більшості мешканців міста, а тому збільшується і їхня залежність від депутатського корпусу міських рад.

Щоб отримати депутатську прихильність, міський голова ініціює збільшення виконавчого комітету міської ради, нерідко виділяються земельні ділянки організаціям, які лобіює депутатський корпус. Часто це робиться без аукціонів та конкурсів, що ще збільшує недовіру до міського голови з боку територіальної громади.

У разі, якщо міська рада висловлює недовіру міському голові, чи у разі його смерті, відповідно до правових документів обов'язки міського голови виконує секретар міської ради. При цьому в Україні є тенденції, що нові вибори міського голови не призначаються і ніхто не несе персональної відповідальності за стан справ у міській громаді.

По-третє, конфлікти між районними радами й районними державними адміністраціями та обласними радами й обласними державними адміністраціями. Ця конфліктність закладена в нормативно-правових документах і має певний системний характер.

Правова база засвідчує, що районні та обласні ради представляють загальні інтереси територіальних громад і не більше. Особливістю їхньої діяльності є те, що вони не створюють виконавчих органів і їхні повноваження суттєво обмежені.

В ухваленому Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що районні та обласні ради мають багато повноважень, які не можуть бути реалізовані без створення у відповідних радах виконавчого органу. На практиці ці повноваження делегуються відповідним місцевим державним адміністраціям. Проте правова проблема існує, і конфліктна ситуація може загостритися будь-коли і в будь-якій адміністративно-територіальній одиниці.

Крім того, існує різниця щодо оплати праці в місцевих державних адміністраціях та в місцевих радах, що не сприяє налагодженню конструктивної взаємодії. Місцеві ради відразу після свого формування встановили заробітну плату на значно вищому рівні, ніж заробітна плата в місцевих державних адміністраціях, і почали з року в рік збільшувати апарат управління. Місячний фонд оплати праці голів районних рад та голів районних державних адміністрацій у різних районах та голів обласних рад і обласних державних адміністрацій також суттєво відрізняється на користь голів районних та обласних рад.

Висловлення недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій відповідними місцевими радами набула апогею влітку 2006 р. і продовжилася перед виборами 2007 р. Як зазначає А. Ткачук, лише за рік після виборів місцевих рад 2006 р. висловлено недовіру понад 50 головам державних адміністрацій. Пізніше ситуація дещо змінилася, бо депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди призводить до відсторонення голови державної адміністрації від займаної посади, тому що голови відстоюють свої права у судах і призначення нового голови не надто залежить від волі депутатського корпусу [229, с. 35].

Можна відзначити ще один негативний фактор: масовою стала політична практика, коли голови місцевих державних адміністрацій та їхні заступники або інші чиновники обиралися депутатами відповідних обласних або районних рад. В українських реаліях спостерігаємо, коли

голова бюджетної комісії обласної ради є керівником фінансового управління обласної державної адміністрації або ж керівник управління освіти обласної державної адміністрації є одночасно головою відповідної комісії обласної ради. Така ситуація вкрай ненормальна, оскільки рада втрачає можливість здійснювати контроль над місцевою адміністрацією, а отже втрачає одну зі своїх функцій – контрольну.

По-четверте, в органах міського самоврядування спостерігається значне збільшення апарату управління. Збільшення бюрократичного апарату органів місцевого самоврядування на рівні районних та обласних рад почало проявлятися ще за часів Президента Л. Кучми. Протягом 2000–2008 рр. при збільшенні кількості рад лише на 2 %, кількість посадових осіб місцевого самоврядування зросла на 47 % [229, с. 35].

На ефективність управління в системі місцевого самоврядування впливає недостатній освітній рівень його найманих працівників та значна плинність кадрів. Плинність кадрів зазвичай збільшується під час або одразу після виборів і зростає до 24–26 % при поточній 12–14 % [229, с. 35].

Водночас недостатній професійний склад депутатського корпусу та зміна міських голів призводить не лише до плинності кадрів у бюрократичному апараті у відповідних радах та до низької ефективності управління в органах місцевого самоврядування, а й до завдання шкоди громадам через нераціональне використання місцевих ресурсів.

Система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка функціонує в Україні, має потужний конфліктний потенціал. Рівень конфліктності між суб'єктами політичного процесу на місцевому рівні закладений у Конституції України та не розв'язаний в українському законодавстві.

Знизити рівень конфліктності можна за умови розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, але це неможливо зробити без реформи адміністративно-

територіального устрою України та створення на її основі нової управлінсько-адміністративної системи, яка складатиметься з територіальних громад, спроможних вирішувати усі питання місцевого значення, аби органи виконавчої влади були звільнені від виконання невластивих їм функцій.

Мінімізація впливу недосконалості правових норм на діяльність органів місцевого самоврядування можлива через підвищення професійної кваліфікації апарату управління місцевого самоврядування, депутатського корпусу міських рад та ширше використання в діяльності органів місцевого самоврядування кращих практик зарубіжного та вітчизняного досвіду.

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, установлення 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 в 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.

На основі узагальнення теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних учених щодо міських рад як інститутів локальної демократії запропоновано поняття «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.

2.2. Політико-правове забезпечення взаємодії міської влади і громади

Для розуміння сутності функціонування міської ради як інституту локальної демократії важливо зрозуміти сутність місцевої громади. Сьогодні це питання більш актуальне, ніж на початку незалежності України. Адже певні повноваження, що їх мають територіальні громади та органи місцевого самоврядування, які діють у громаді, забезпечуються певною правовою базою.

Усі проблеми, які існують у громадах, пов'язані з їхньою спроможністю, а це – стратегічний розвиток, розпорядження землею, фінансами тощо. Європейська хартія місцевого самоврядування, яку ратифікувала Україна, заходить у суперечність з розумінням вузького тлумачення поняття громади в українських реаліях як сукупності людей, що проживають у населеному пункті, при цьому ставиться під сумнів питання щодо території юрисдикції територіальної громади та її представницьких органів (рад).

Розмитість тлумачення поняття громади заважає реформуванню й передачі бюджетних відносин на рівень міст та сіл, а це сприятиме утворенню самодостатніх громад, які здатні реально здійснювати місцеве самоврядування.

Можна погодитися з думкою А. Ткачука, який вважає, що громадою сьогодні є адміністративно-територіальне утворення на визначеній території, яке охоплює територію юрисдикції міської, селищної чи сільської ради, що має обрані на правових засадах органи місцевого самоврядування – раду, сільського, селищного чи міського голову та має власний бюджет [230].

При цьому важливо, щоб політичне управління в громаді здійснювалося в інтересах місцевого населення, розвитку та збереження ресурсів територіальної громади та її території для майбутніх поколінь, які проживатимуть у цій громаді.

На нашу думку, громада – це група людей, об'єднаних певними інтересами, зі сформованим типом самоврядування. Громада виконує функції захисту, управління, координації, регулювання на певній території. Громаду можна визначити як певне об'єднання на базі територіального показника чи для розв'язання важливих проблем політичного, економічного, соціального та іншого характеру.

В Україні існує дві позиції щодо розподілу повноважень між міською радою та міським головою: перша – посилити повноваження міського голови та зменшити повноваження міської ради через збільшення впливу міського голови на такі базові питання, як особовий склад виконкому, місцеві збори, земельні та бюджетні питання; друга – надати повноваження міській раді та зробити її домінантою в місцевому самоврядуванні, яка б могла диктувати свою волю міському голові, незалежно від того, що його виборча програма суттєво відрізняється від позиції коаліції більшості депутатів.

Практика дочасного припинення повноважень обраних громадою міських голів уже після виборів підтверджує важливість розв'язання питання про баланс повноважень міської ради та міського голови, реалізуючи таким чином принцип стримувань та противаг.

В останні роки в Україні актуальним стає питання про відповідальність уряду України перед Верховною Радою України і перед тією коаліцією політичних сил, які мають більшість у парламенті. Ігнорування ж цього принципу призводить до внутрішньої напруженості і серед політичної еліти, і в усьому суспільстві.

Цю ж ситуацію можна спроектувати і на локальний рівень. Складним залишається питання щодо розв'язання проблем стабільної життєдіяльності міст через надмірне посилення одного суб'єкта міської влади й послаблення іншого.

З огляду на ці передумови постає питання упорядкування повноважень між міським головою та радою на умовах збалансованості інтересів. Навряд чи міський голова зі значними повноваженнями при надто слабких депутатах виглядатиме більш захищеним, ніж коли депутати будуть сильними й виступатимуть партнерами голови, а не будуть ображені на нього.

На нашу думку, механізм компромісів, необхідний при перегляді повноважень міської ради та міського голови, може бути актуальним. Причому баланс повноважень можна забезпечити на локальному рівні, не чекаючи ухвалення нових законів, через місцеві нормативні акти – статuti громад та регламенти ради.

Для реалізації принципів локальної демократії важливо, щоб громади реалізовували свої права на практиці. З одного боку, Закон України «Про місцеве самоврядування» (1997 р.) регулює компетенції міських рад, а з іншого – існує психологічна та юридична неготовність місцевих рад до

ухвалення місцевих статутів, які після ухвалення так і залишаються декларативними документами.

Окремою проблемою є нечітке тлумачення стосовно реалізації територіальними громадами прав, що їх надають статті 8 (загальні збори громадян), 9 (місцеві ініціативи), 13 (громадські слухання), 14 (органи самоорганізації населення) [67].

Зокрема, у статті 9, яка здійснює регулювання місцевих ініціатив, указано, що порядок подання ініціативи регулюється статутом або представницьким органом. Але без статуту реалізація права на загальні збори та громадські слухання за законом формально неможлива.

Процедура підготовки місцевих нормативних актів, які б регулювали порядок реалізації прав громади, не така проста, оскільки, з одного боку, законодавець наділив громаду правом, проте з іншого – реалізацію цього права не мають використовувати певні групи в громаді на шкоду самої громади та на дестабілізацію ситуації в регіоні. На нашу думку, важливо, щоб був баланс між місцевою ініціативою, реалізація якої корисна для громади і є способом реалізації місцевих ініціатив, які б не створювали нових конфліктних ситуацій у громаді.

Для підвищення компетенції депутатів місцевих рад потрібно періодично здійснювати навчання депутатів, яке б давало їм більше можливостей дієво реалізовувати надані законом права, через підготовку місцевих актів, таких як регламент ради, положення про постійні та тимчасові комісії та інші, які впливають із Закону України «Про місцеве самоврядування».

Аналізуючи еволюцію законодавства, яке стосується прав депутатів, можна побачити, що з часом можливості депутатів обмежувались. У 90-х роках депутати місцевих рад мали великі кадрові повноваження та суттєву захищеність: депутатську недоторканність, гарантію від звільнення (тільки за згодою місцевої ради). У 2002 р. Конституційний Суд України скасував

навіть статтю про неможливість звільнити депутата від його повноважень без погодження з радою.

У сучасних українських реаліях депутат місцевої ради не має жодних гарантій дотримання його статусу. Депутат місцевої ради будь-коли може бути позбавлений своїх повноважень, його законні вимоги можуть ігноруватися керівництвом міської ради, оскільки не підлягають захисту в адміністративному чи дисциплінарному порядку. Депутатське життя та здоров'я не підлягає державному страхуванню, хоча є багато прикладів нападів на депутатів місцевих рад під час здійснення ними депутатських повноважень.

Тільки усвідомлена діяльність місцевої ради та наявність стратегічного планування дає змогу місцевій громаді розвиватися більш динамічно й використовувати більше ресурсів для свого функціонування.

Важливим є питанням про регулювання діяльності міської ради та її органів. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що має існувати низка обов'язкових місцевих актів, які встановлюють правила та процедури роботи міської ради. Це, передусім, регламент ради та положення про комісії ради.

Потрібно зазначити, що досить часто місцеві ради на початку своєї діяльності, а саме на перших сесіях, ухвалюють ці акти, не переймаючись деталізацією чітких процедур, а просто переписують до регламенту чи положення про комісії окремі норми Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Наявність добре виписаних процедурних норм є застереженням і від застосування маніпуляцій щодо депутатського корпусу, і правовим механізмом захисту щодо визнання незаконними актів міської ради. У свою чергу, баланс повноважень між радою, головою та виконкомом, закладений у процедурах, слугує чималою перешкодою щодо припинення повноважень голови та забезпечення дотримання повноважень депутатів.

Колегіальність прийняття рішень у міській раді стимулює прийняття спеціальних документів (регламентів), у яких встановлюються норми та функціональні обов'язки керівних органів.

У регламенті прописані правила формування внутрішніх органів міської ради щодо прийняття й затвердження нею рішень, а також правила поведінки конкретних членів цих інституцій – депутатів місцевої ради, міського голови, інших осіб, які можуть бути запрошені для участі в роботі ради. Різні спроби голосування за відсутності кворуму чи ненадання меншості слова часто призводили до протистояння в міських радах, а то й до судових суперечок.

Сьогодні суб'єкти політики на місцевому рівні стали досить прискіпливо ставитися до регламенту роботи міської ради. Його пробували робити досить детальним, розрахованим на використання саме в ситуаціях складного протистояння всередині міської ради, причому з таким розрахунком, аби кожна політична сила мала можливість бути почутою.

Як зазначає А. Ткачук, відсутність повноцінних збалансованих регламентів призвела до того, що десятки українських міст пройшли через процес дострокового припинення повноважень міського голови, через внутрішні конфлікти в міських радах, аж до впровадження в місті «президентських комісарів», які в період до нових виборів міського голови здійснювали виконавчу владу в місті [229, с. 49].

Упровадження пропорційної або змішаної виборчої системи спричинило зміну політичної ситуації в багатьох міських радах. У досить значній кількості міст міські голови отримали в місцевих радах більшість депутатського корпусу, що складається з різних політичних партій, однак у багатьох міських радах не було сформовано чіткої більшості. Тому в таких ситуаціях дотримання процедур (регламентів) є тим механізмом, який відіграє важливу роль для забезпечення нормальної роботи щодо розгляду міською радою та її виконавчими органами важливих питань.

Нормативно-правова база в Україні визначає базові повноваження міської ради та її виконавчих органів, однак дуже часто не встановлює процедури реалізації цих різного роду повноважень. Саме тому в регламенті мають бути прописані правові механізми, виконання яких дасть змогу дотримуватися законності того чи того рішення міської ради або її виконавчого органу.

Регламент має регулювати відносини всередині міської ради та встановлювати правила, за якими рада та депутати будують стосунки з іншими органами й посадовими представниками системи органів місцевого самоврядування, що діють на території конкретної громади.

Такі норми дають можливість депутатам, міському голові, виконавчим органам ради, постійним та тимчасовим комісіям ради реалізувати свої повноваження відповідно до чинного законодавства. Важливо, щоб реалізація власних повноважень одними органами чи посадовими особами не перешкоджала реалізації функціональних повноважень іншим органам чи посадовим особам.

Регламент має надавати рівні права депутатам незалежно від їхніх партійних уподобань. Під час прийняття тих чи тих політичних рішень виникають конфліктні ситуації, тож відповідні норми щодо розгляду таких питань, як обрання на посади, дострокове припинення повноважень того чи того суб'єкта мають бути виписані дуже чітко й зрозуміло. Це буде мінімізувати конфліктний потенціал у роботі міських рад під час прийняття важливих для громади рішень.

Забезпечуючи принципи локальної демократії, регламенти мають вміщати відповідні процедури щодо реалізації місцевою громадою прав на місцеві ініціативи та процедури, які забезпечують відкритість діяльності міської ради та її органів.

Важливу роль у демократизації політичних процесів відіграють постійні та тимчасові комісії міських рад. Закон України «Про місцеве

самоврядування в Україні» має лише дві статті, що стосуються постійних та тимчасових контрольних комісій ради.

Досить часто це призводить до того, що в багатьох міських радах роль відповідних комісій незначна, а переважна більшість питань, що їх подають для розгляду на пленарні засідання міської ради, не проходить обговорення в комісіях міської ради.

В Україні зазвичай досить часто спостерігаються такі підходи в більшості міських рад, однак в окремих міських радах є і позитивна практика: комісії відіграють надзвичайно важливу роль у діяльності міської ради загалом, а конструктивна й активна робота депутатів у комісіях міської ради дає змогу депутатам розв'язувати багато проблем громадян.

Якщо в міських радах існують відповідні регламенти, які дуже чітко й ретельно прописані, то робота комісій може бути плідною, адже тільки в таких випадках комісії можуть отримувати певну інформацію у визначені терміни, готувати реальні висновки та рекомендації, які в подальшому будуть враховані в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Правове регулювання діяльності комісій може бути таким: з одного боку, у регламенті відводиться окремий розділ, що стосується порядку утворення та діяльності комісій ради; з іншого боку, ухвалюється окреме положення про комісії ради.

В українських реаліях правове регулювання діяльності комісій здійснюється через установаження правил у двох документах: регламенті ради та положенні про комісію. Зазвичай у регламентах відводять одну-дві статті, що регулюють питання утворення комісій та обрання їхніх голів.

Щодо положення про роботу відповідних комісій, то воно фактично визначає лише повноваження комісії й містить низку загальних норм, переписаних із відповідних статей Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проблемою залишається те, що власне порядок діяльності комісії та її взаємовідносин з органами й посадовими особами міської ради, іншими комісіями – усе це залишається поза межами цих документів. Така практика потребує негайних змін.

У відповідних регламентах ради має бути окремий розділ, що регулює питання утворення комісій, а саме: як при цьому враховується представництво депутатських фракцій та груп, яким чином здійснюється розподіл депутатів по комісіях, яка професійна підготовка депутатів, як відбувається обрання керівництва комісій.

У регламентах варто окремо передбачати порядок забезпечення діяльності комісій з боку апарату міської ради, а також установлювати можливість комісій щодо залучення для проведення окремих робіт у межах компетенції комісій сторонніх експертів.

У разі ухвалення міською радою такого достатньо детального положення комісії можуть стати справді важливим робочим демократичним інструментом ради. Якщо використовувати цей легальний механізм локальної демократії, багато питань, що готуються на розгляд міської ради, можуть пройти відповідний розгляд у комісіях, а це дасть можливість знайти дієві механізми вирішення питань громади.

Важливим елементом здійснення контрольної функції представницького органу та способом отримання необхідної інформації для об'єктивного вирішення питань громади є слухання.

Як зазначає А. Ткачук, слухання – це спеціальне засідання членів комісії за участю інших осіб, присутність яких є доцільною і слугує досягненню потрібної інформації щодо питань (віднесених до компетенції міської ради), прийняття рішення з яких неможливе без широкого й усебічного обговорення за участю всіх зацікавлених осіб та організацій [229, с. 63].

Слухання у комісіях міських рад повинні:

- слугувати поглибленню поінформованості громадян про певні проблеми, які мають місце в конкретній локальній території. Суттєву роль відіграє те, що громадяни в процесі слухання мають можливість висловитися щодо важливості проблеми;
- використовуватися для здійснення контролю за діяльністю виконавчих структур для підвищення ефективності та результативності їхньої діяльності;
- розслідувати випадки невдалого керівництва та фактів корупції.

Слухання виконують функцію контролю та сприяють ефективному виконанню програм, спонукаючи працівників виконавчих органів до виконання своїх безпосередніх повноважень.

Організацією слухань займаються члени постійних комісій, які на попередньому засіданні визначають мету проведення слухання, посадових осіб. Вони мають аналізувати заяви громадян, повідомлення місцевих ЗМІ, вивчати матеріали, надані виконавчими органами та місцевими громадськими об'єднаннями.

Аналізуючи матеріали, члени постійних комісій на підставі інформації складають перелік тих питань, що їх необхідно з'ясувати, а також список осіб, установ, підприємств і громадських організацій, яких слід запросити на слухання щодо тієї чи іншої проблеми.

Коли постійна комісія ради проводить відповідні слухання щодо керівництва з метою контролю й розслідування невдалого управління, порушень закону, корупції, вона доручає членам комісії проаналізувати інформаційні матеріали.

Постійна комісія ради здійснює попередні заходи перед провадженням слухань, а саме:

- інформує про дату, місце й мету провадження слухання в місцевих ЗМІ (у повідомленні міститься звернення до громадян із

проханням висловити власні міркування й побажання стосовно питання, яке розглядатиметься, і надіслати їх до постійної комісії);

- інформує в письмовій формі посадових осіб не пізніше ніж за два дні до слухання про мету, час та місце провадження слухання, зазначивши документи, що їх слід узяти із собою на засідання;
- запрошує на слухання керівників установ, відомств, профспілкових органів, громадські організації та окремих громадян;
- готує технічні засоби для проведення слухань (відео- та аудіоапаратуру тощо);
- готує прес-реліз.

Під час слухань рішення не приймають, якщо слухання проводили задля поглиблення поінформованості громадян та вивчення громадської думки. Постійна комісія приймає рішення, якщо метою слухання був розгляд кандидатур посадових осіб, яких обирають, призначають чи затверджують, або якщо слухання проводили в порядку контролю за ефективністю діяльності посадової особи.

Слухання в постійних комісіях місцевих рад набувають особливого значення, якщо його висвітлюватимуть у засобах масової інформації. У такому випадку громадськість отримує повне уявлення про роботу міської ради й депутатського корпусу і про те, чи враховують депутати проблеми, що їх розглядають на слуханні.

На нашу думку, слухання – ефективна сполучна ланка між громадянами та їхніми представниками в міських радах, вони постійно нагадуватимуть депутатам про відповідальність перед виборцями та робитимуть їх чутливими до проблем своїх виборців.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає не тільки повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а й передбачає форми рішень, що їх приймають ці посадові особи й органи.

У межах своїх повноважень міська рада приймає рішення (нормативні та інші акти). Будь-який документ у раді, що приймається голосуванням, називається «рішенням», навіть якщо йдеться про затвердження якогось положення чи, наприклад, звернення ради до керівних органів держави.

Демократизація політичного процесу потребує, щоб загалом рішення міської ради приймалися на її пленарному засіданні більшістю депутатів від загального складу ради, за окремими винятками, як наприклад, дострокове припинення повноважень міського голови.

Важливо пам'ятати, що при встановленні результатів голосування до загального складу міської ради включається міський голова, якщо він бере участь у пленарному засіданні ради, і враховується його голос, але голова не включається до кворуму. Тобто якщо міська рада складається із 40 депутатів, на засіданні присутні 20 депутатів та голова, за рішення проголосували всі 20 депутатів та голова, загалом 21 голос, таке рішення не є законним, оскільки для кворуму ради необхідна присутність 21 депутата.

Законом визначається процедура зупинення рішення ради громади відповідно міським головою – протягом п'яти днів від дати ухвалення рішення. У цьому випадку протягом двох тижнів від дати зупинення рішення рада або підтверджує прийняте рішення двома третинами голосів, і воно набуває чинності, або таке рішення вважається нечинним [229, с. 73].

Рішення ради нормативно-правового характеру набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо радою не встановлено більш пізній термін уведення цих рішень у дію. Оприлюднення рішень відбувається різними способами: від розміщення прийнятих рішень на дошці рішень у місцях безперешкодного доступу громадян, публікацій у місцевих ЗМІ та розміщення на офіційному сайті міської ради.

Міський голова в межах своїх повноважень видає розпорядження. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування можуть бути

опротестовані відповідними прокурорами. На час до розгляду протесту прокурора дія актів призупиняється. Ці акти також можуть бути оскаржені громадянами в адміністративному суді відповідно до правил Кодексу адміністративного судочинства.

Потрібно зазначити, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування приймають та оприлюднюють у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [229, с. 74].

Варто також мати на увазі, що Закон про регуляторну політику слід розглядати як один із процедурних інструментів адміністративної реформи в Україні.

Основними принципами державної регуляторної політики в Україні є:

- доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин для розв’язання визначеної проблеми в територіальній громаді;
- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі в розв’язанні визначеної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат;
- збалансованість – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави;
- передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам із підготовки проектів регуляторних актів;

- прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності.

На нашу думку, дотримання основних принципів регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування розширює умови реалізації локальної демократії в територіальних громадах.

Самоврядування тією чи іншою мірою притаманне будь-якому суспільству, різниця полягає лише в мірі його реального впливу на регіональні політичні процеси. Демократія й громадянське суспільство починається з територіальної громади, а місцеве самоврядування – це суттєвий елемент і локальної демократії, і громадянського суспільства. При цьому міцним фундаментом становлення громадянського суспільства є територіальна громада. Саме тому інститут самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, тобто передачі повноважень державній адміністрації (зокрема й підрозділам на місцях), а й механізм суспільно-політичного ладу.

Сучасна політична наука зазвичай розглядає місцеве самоврядування крізь призму таких понять, як децентралізація й деконцентрація державної влади. У загальному вигляді їхня різниця полягає в тому, що деконцентрація – передача частини державних повноважень призначеним із центру чиновникам, а також поділ влади одного рівня; децентралізація – це передача центром окремих власних повноважень місцевим органам самоуправління, самостійним публічно-правовим інститутам, які не входять до системи державної влади [58, с. 3].

Децентралізація полягає в передачі прав на прийняття рішень не просто представникам центральної влади, а органам, які не є в ієрархічній залежності центральними органами влади і які часто вибираються зацікавленими громадянами. У рамках цієї концепції громада та органи місцевого самоврядування набувають лише певної правової, організаційної

та матеріально-фінансової автономії в межах повноважень, визначених законодавством стосовно системи центральних та місцевих органів державної влади.

Самоврядування є засобом здійснення на місцевому рівні державних функцій щодо громадських справ, із тією лише різницею, що ці функції реалізуються за допомогою специфічних, так званих «роздержавлених» суб'єктів – органів місцевого самоврядування. У межах держави місцеве самоврядування є уніфікованою системою, адже єдине законодавство якихось суттєвих регіональних відмінностей у місцевому самоврядуванні майже не допускає.

С. Була зазначає, що існують дві форми децентралізації: 1) демократична децентралізація, коли йдеться про еволюцію частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад) та тих органів, які воно обирає, тобто місцевого самоврядування; 2) адміністративна децентралізація – створення на місцях спеціальних урядових органів (префектур, місцевих державних адміністрацій) та наділення їх повноваженнями для здійснення виконавчої влади. Це не так децентралізація виконавчої влади, як делегування її функцій і повноважень по вертикалі згори вниз. Вибір форм децентралізації багато в чому залежить від того, як держава в особі політичних сил, що перебувають при владі, ставиться до місцевого самоврядування, наскільки вона довіряє своєму населенню та тим органам, які воно обирає, управляти місцевими справами самостійно, наскільки саме населення готове до здійснення цієї місії [32].

Проте і деконцентрація і децентралізація мають декілька спільних моментів, будучи двома різними видами зміщення повноважень із центру на місце. У той же час між ними існує важлива різниця. Деконцентрація – це лише техніка управління. При децентралізації відбувається безпосереднє відчуження повноважень держави на користь місцевого управління.

Органи місцевого самоврядування, виконуючи волю місцевої громади, відстоюють її інтереси та опікуються громадянами, а органи державної влади проводять насамперед державну політику та виступають арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища й держави.

Локальна демократія – форма політичної організації суспільства, яка може дати простір для реалізації всього різноманіття соціальних інтересів, а тим самим і для розвитку людських сил у територіальних громадах як самоцілі суспільного розвитку. С. Була наголошує на тому, що демократія – це політична форма організації влади в державі, тоді як самоврядування орієнтоване на громадські засади самоорганізації, звідси поява нового суб'єкта в системі управління – територіальної громади. Між демократією, що є суто державною формою правління, і самоврядуванням як формою територіальної самодіяльності громад існує нерозривний зв'язок, завдяки якому обидві системи взаємодоповнюють одна одну. Але між демократією як формою державного правління та організації влади й місцевим самоврядуванням є й істотні відмінності. Водночас слід зазначити, що між ними існує більше спільного, ніж відмінного, і значна кількість форм самоврядування будується власне на тих самих засадах, що й демократія. Передусім це принцип формальної рівності, вільного волевиявлення інтересів, підпорядкованість меншості більшості, поєднання елементів представництва та прямого волевиявлення [32].

Місьцеве самоврядування можна розуміти як поєднання форм локальної демократії, коли саме населення вирішує справи місцевого значення й представницької демократії, коли ці справи вирішуються через систему органів влади та посадових осіб, що формується через вибори територіальною громадою. Місьцеве самоврядування є важливим демократичним елементом устрою країни.

Місцеве самоврядування являє собою нову «публічність», яка порівняно з державою може змінювати характер зв'язків суб'єктів та об'єктів управління. Порівняно з державою, місцеве самоврядування – рівноправний суб'єкт управління, який має певну автономію і власні повноваження.

С. Була зазначає, що місцеве самоврядування сприймається в соціумі як структура поза політикою, що існує або для того, щоб якнайкраще забезпечувати потреби громадян, які проживають у межах місцевої спільноти, або для того, щоб виконувати вимоги центральної влади. Місцеве самоврядування не є підрозділом центрального уряду, оскільки між його чиновниками та чиновниками на місцях немає системи прямих ієрархічних зв'язків, не існує також якоїсь єдиної ієрархії громадських послуг, яка б об'єднувала всіх чиновників обох рівнів влади. Оскільки кожне місцеве самоврядування є окремою корпорацією і немає єдиної управлінської структури, яка б їх пов'язувала, то й не існує єдиної місцевої системи громадських послуг навіть у межах одного підпорядкування центру [32].

Державна влада може впливати на місцеві ради через субсидії, обмежувати їхню автономію, регуляторний режим або режим санкціонування, може навіть усувати їх законодавчим шляхом; у свою чергу місцева влада постійно намагається впливати на центральну. Суб'єкти місцевого самоврядування часто прагнуть об'єднатися, для того щоб здійснювати вплив на рішення державної влади, створюючи для цього організації, які діють стосовно державної влади як групи інтересів і виконують роль медіатора для обміну інформацією між місцевим самоврядуванням [251, с. 32–33].

Зв'язок органів місцевого самоврядування з інститутами локальної демократії широкий. Дійсно, інститути прямої демократії, передусім вибори, звіти депутатів та виконавчих органів перед населенням, громадська думка виборців забезпечують формування міських рад і

підтримають тісний зв'язок їх із населенням. Структура місцевого самоврядування втілює взаємозв'язок між окремими соціально-політичними й державно-правовими інститутами реалізації народовладдя (інститутами демократії).

Повноваження місцевого самоврядування в Україні є фактично повноваженнями територіальної громади, яка може здійснювати їх як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою і становлять систему місцевого самоврядування. Головним суб'єктом місцевого самоврядування законодавство визначає територіальну громаду села, селища, міста, тобто жителів, яких об'єднує постійне проживання в межах відповідних населених пунктів. Громада має право заслуховувати органи та посадових осіб місцевого самоврядування, порушувати будь-які проблеми та виносити пропозиції щодо питань, які належать до відання місцевого самоврядування.

Трансформація місцевої влади в Україні на засадах місцевого самоврядування територіальних громад відбувається непросто. Адже повноваження, які мають бути надані органам місцевого самоврядування, досі частково належать інституціям державної влади. С. Була акцентує увагу на тому, що нещодавно місцеві, регіональні та центральні органи влади становили так звану радянську вертикаль, у якій органи влади нижчого рівня були підпорядковані органам влади вищого рівня. Тому деякі державні структури намагаються зберегти власний вплив на органи місцевого самоврядування, гальмуючи становлення цих інституцій. Послаблення контролю з боку державної влади над органами місцевого самоврядування може спричинити зловживання владою та сприяти процесу корумпованості міських рад. Посилення та забезпечення органів місцевого самоврядування комунальною власністю може призвести до формування місцевих кланів, сприяти безконтрольності, а то й свавіллю в їхній

діяльності. Цим угрупованням не в змозі будуть протистояти територіальні громади [32].

Міська рада має виражати волю та задовольняти інтереси населення певної територіальної громади. Це можливо з відповідним розподілом сфер політичної компетенції між державною владою і міською радою. Водночас поступове збільшення повноважень міської ради має супроводжуватися контрольними функціями з боку держави.

РОЗДІЛ 3

ПОЛІТИЧНА ПРАКТИКА ВЗАЄМОДІЇ МІСЬКИХ РАД ІЗ ГРОМАДОЮ

3.1. Розвиток інституційної структури органів самоорганізації населення

Ефективність процесів децентралізації значною мірою пов'язана з прагненням побудови дієвої системи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування має здійснюватися на нових концептуальних засадах, які прописані в Європейській хартії місцевого самоврядування та документах Ради Європи щодо розвитку місцевої демократії.

Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України здійснив експертне дослідження щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні. Характеризуючи сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Україні, майже половина (49,2 %) опитаних визначили його рівень як «середній», 26,2 % – як «низький», ще 12,6 % – як «дуже низький», що не може не турбувати. Лише 10,5 % експертів оцінили практичний рівень розвитку місцевого самоврядування як «високий», а 1,2 % – як «дуже високий» [91, с. 252].

Оцінюючи роль місцевого самоврядування, 8,6 % експертів погодилися з твердженням, що його роль полягає у «забезпеченні цілісності та єдності державної політики, виконанні державних функцій на місцевому рівні», 37,9 % опитаних наголошували на «незалежності місцевої влади, її орієнтованості на інтереси місцевих жителів і вирішенні місцевих справ». Більш компромісне розуміння місцевого самоврядування підтримало 53,5 % респондентів, акцентуючи увагу на «поєднанні інтересів держави та місцевої громади» [91, с. 253]. Отже, більшість експертів схиляється до громадсько-державницької теорії місцевого самоврядування.

У дослідженні відзначається, що є необхідність «формування дієздатних територіальних громад» (30,5 %). 29,3 % експертів акцентують

увагу на «зміцненні конституційного статусу територіальної громади». 19,1 % опитаних вважають найбільш актуальним напрямом трансформації системи територіальної організації влади в Україні – «запровадження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами».

Як зазначає І. Козюра, за умови низької ефективності інструментів та механізмів здійснення реформи більшість заходів із реформування системи територіальної організації влади, місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані повною мірою відповідно до очікуваних результатів [91, с. 258].

Розвиток місцевого самоврядування та реформування системи управління територіальними громадами стали одними із пріоритетів розвитку держави. У зв'язку з цим важливого значення набувають питання активного залучення громадян до управління місцевими справами.

В Україні реалізуються різні програми, які сприяють процесам децентралізації та розвитку локальної демократії. Зокрема, програма розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень поставила перед собою завдання об'єднати громадян та органи влади, подолавши прірву між членами територіальної громади та органами місцевого самоврядування. Це можна здійснити, налагодивши діалог між суб'єктами політичного процесу на принципах відкритості через підзвітність місцевих органів влади.

Основними напрямками програми є впровадження інструментів місцевої демократії, визначених Законом України «Місьцеве самоврядування в Україні», а саме: місцеві ініціативи; загальні збори громадян за місцем проживання; громадські слухання; громадська експертиза діяльності місцевої ради; консультації з громадськістю.

Важливим елементом локальної демократії є органи самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення – суб'єкти місцевого політичного процесу і представницькі органи, що їх створюють громадяни,

які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин, для розв'язання різних проблем локального масштабу. Це будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети. Діяльність таких об'єднань регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення».

Можна виділити функції, які здійснюють органи самоорганізації населення: задоволення суспільного інтересу та потреб жителів; донесення до влади своїх проблем і потреб та спроба їх розв'язання; здійснення громадського контролю за владою, а також за тими організаціями, які надають різні послуги; допомога в об'єднанні для розв'язання спільних проблем за місцем проживання [126,с.70].

Для міської ради органи самоорганізації населення потрібні для того, щоб точно діагностувати те, що найбільше хвилює населення, залучати додаткові ресурси для розв'язання 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 органами державної влади та іншими суб'єктами політики.

Потрібно розглянути основні завдання органів самоорганізації населення, а саме:

- створення умов для участі жителів у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів через сприяння у наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Згідно зі статтею 6 Закону України «Про органи самоорганізації населення» обирати й бути обраними до органу самоорганізації населення в

порядку, визначеному цим Законом, можуть жителі, які на законних підставах проживають на відповідній території.

Нормативно-правова база дає змогу органам самоорганізації населення здійснювати такі повноваження:

- представляти разом із депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;
- сприяти дотриманню Конституції та законів України, реалізації актів Президента України та органів виконавчої влади, рішень місцевих рад та їх виконавчих органів, розпоряджень сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті (у разі її створення) ради, рішень, прийнятих місцевими референдумами;
- вносити у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;
- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, проведення робіт із благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, дворів, вулиць, площ, парків, кладовищ, братських могил, обладнанні дитячих і спортивних майданчиків, кімнат дитячої творчості, клубів за інтересами тощо. Для цього можуть бути створені тимчасові або постійні бригади, використані інші форми залучення населення;
- організовувати на добровільних засадах участь населення у здійсненні заходів щодо охорони пам'яток історії та культури, ліквідації наслідків стихійного лиха, будівництві та ремонті шляхів, тротуарів, комунальних мереж, об'єктів загального користування із дотриманням установленого законодавством порядку проведення таких робіт;

- здійснювати контроль за якістю надаваних громадянам, які проживають у житлових будинках на території діяльності органу самоорганізації населення, житлово-комунальних послуг та за якістю проведених у зазначених житлових будинках ремонтних робіт;

- надавати допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту в проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення, розвитку художньої творчості, фізичної культури і спорту; сприяти збереженню культурної спадщини, традицій народної культури, охороні пам'яток історії та культури, впровадженню в побут нових обрядів;

- організувати допомогу громадянам похилого віку, інвалідам, сім'ям загиблих воїнів, партизанів та військовослужбовців, малозабезпеченим та багатодітним сім'ям, а також самотнім громадянам, дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, вносити пропозиції з цих питань до органів місцевого самоврядування;

- надавати необхідну допомогу органам пожежного нагляду в здійсненні протипожежних заходів, організувати вивчення населенням правил пожежної безпеки, брати участь у здійсненні громадського контролю за додержанням вимог пожежної безпеки;

- сприяти відповідно до законодавства правоохоронним органам у забезпеченні ними охорони громадського порядку;

- розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

- вести облік (за віком, місцем роботи чи навчання) громадян, які мешкають у межах території діяльності органу самоорганізації населення;

- сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їхніх зустрічей із виборцями, прийому громадян і проведенні іншої роботи у виборчих округах;

- інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень із найважливіших питань [68].

Міська та районна в місті (якщо створена) рада може окремо надавати частину своїх повноважень такому суб'єкту, як орган самоорганізації населення з передачею йому ресурсів (коштів, послуг тощо), необхідних для здійснення повноважень, а також здійснює контроль за їх виконанням.

Революція гідності показала потужний потенціал українців до самоорганізації та координації й продемонструвала вражаючу самопожертву заради загальнолюдських демократичних цінностей. Певною мірою цей потенціал реалізувався через волонтерські рухи, які активно впливають на владних суб'єктів політики й пропонують шляхи розвитку суспільства та зміни системи управління.

Однак, як зазначає О. Калашнікова, влада та суспільство продовжують жити в паралельних вимірах. Реформи йдуть значно повільніше, ніж очікували ті, хто був на Майдані. Громадяни не завжди включаються у процеси прийняття рішень, особливо на місцевому рівні, це підтверджують і дані соціологічних опитувань. Триває рух по колу: потужні суспільні запити на зміни закінчуються черговими розчаруваннями та протестами. Тому важливо розвивати ефективні форми участі громадян у формуванні та реалізації державної політики на місцевому рівні [81].

Одним із перспективних форматів такої участі є органи самоорганізації населення, які активізують свою діяльність із реформою децентралізації. Важливою складовою частиною громадянського суспільства й системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення, які мобілізують мешканців на розв'язання проблем свого будинку, вулиці, кварталу, району в місті на виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень. У межах, визначених

законодавством, місцевою радою та рішенням загальних зборів членів територіальної громади за місцем проживання, органи самоорганізації населення мають право отримувати фінансування з місцевого бюджету та використовувати наявні ресурси на цілі об'єднання.

За даними ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», по всій Україні працюють понад 10 тис. об'єднань, з яких майже півтори тисячі зареєстровані як юридичні особи, що в багатьох містах і селах вже досягли вагомих результатів. Ось декілька прикладів того, як деяким громадянам нашої країни, що мешкають майже в однакових соціально-економічних умовах порівняно з іншими (обмеженість економічних ресурсів, несприятливе ставлення влади тощо) вдається покращувати рівень життя через свою активну позицію.

Наведемо низку прикладів. Орган самоорганізації населення мікрорайону «Русанівка» (м. Київ) створено у 2007 р. на загальних зборах із 13 осіб – мешканців мікрорайону. Діяльність в ОСН здійснюється на громадських засадах і за кожну сферу роботи відповідає уповноважений член об'єднання. Комітет використовує демократичні принципи управління й усі рішення приймає за колегіальним принципом, що дає змогу його членам бути поінформованими щодо всіх справ об'єднання.

Так, органіві самоорганізації населення за допомогою активних мешканців району вдалося: домогтися реконструкції Русанівського бульвару за бюджетні кошти; зупинити руйнування Русанівської набережної та перетворення її на незаконну стоянку плавзасобів. У результаті тиску на київську владу набережна була реконструйована та упорядкована. На реконструкцію 1 800 м набережної було витрачено 2 млн 600 тис. грн із місцевого бюджету [Офіційний сайт ОСН Русанівського району].

Орган самоорганізації населення обґрунтував і пролобіював прийняття КМДА Положення щодо здійснення органами самоорганізації

населення столиці контролю за якістю проведення ремонтів у житлових будинках міста, переданих до сфери управління районних державних адміністрацій. За цим Положенням, балансоутримувачі житлових будинків та районних державних адміністрацій повинні завчасно погодити з органами самоорганізації населення проекти планів поточних та капітальних ремонтів у житлових будинках на території, у межах якої діє об'єднання, із запланованими витратами на їх проведення на наступний рік. До того ж орган самоорганізації населення може вносити поточні зміни до цих планів і здійснювати громадський нагляд за якістю виконання робіт.

На території діяльності органу самоорганізації населення ефективно функціонує інспекція з благоустрою, яка стежить і бореться із засиллям незаконних МАФів. За часів подій на Майдані в мікрорайоні силами органу самоорганізації населення була створена «Громадська варта», яка патрулює територію і до сьогодні [158].

Інший приклад: Рада самоорганізації населення Сихівського житлового масиву м. Львова була створена в 1997 р. на загальних зборах мешканців. Головним здобутком об'єднання стало переведення у 2000 р. житлового масиву в окремий район м. Львова, тому що до цього він територіально належав до Галицької районної адміністрації міста.

ОСН «Рада самоорганізації населення Сихівського житлового масиву» спільно з райдержадміністрацією займається розвитком інфраструктури району. З ініціативи ОСН було відновлено діяльність кінотеатру імені О. Довженка, облаштовано дитячі спортмайданчики, створено раду підприємців району, завершено будівництво транспортної розв'язки через залізничну колію Персенківка [81].

За почином об'єднання в новому районі створюється інфраструктура, а саме: побудовано дві нових музичних школи, центр туризму, спорту та екскурсій, школу мистецтв, дитячий центр творчості, бібліотеку для дітей та дорослих, плавальний басейн.

Ще один приклад – Координаційний комітет самоорганізації населення в м. Дмитрові (з 2016 р. Мирноград) Донецької області. Паростки створення органів самоорганізації населення в м. Дмитрові були зареєстровані міською радою ще у 2005 р. За даними О. Калашнікової, у нинішній час вони покривають 100 % території міста: створено сім квартальних комітетів та шість комітетів мікрорайонів, які об'єднані в Координаційний комітет самоорганізації населення [81].

Завдяки самоорганізації населення створена дієва структура активістів, які допомагають владі та комунальним підприємствам покращити насамперед роботу комунального сектору міста. ОСН активно залучаються до системи громадського контролю за роботою пасажирських перевезень у місті. Величезну економію бюджетних коштів (майже у 2,3 раза) було отримано за рахунок здійснення органами самоорганізації населення громадського контролю за якістю поточних та капітальних ремонтів будинків комунальної власності.

З початком військових дій на Донбасі Координаційний комітет самоорганізації населення створив соціальний центр допомоги вимушеним переселенцям. Відкрито громадську приймальню, де сім працівників приймають переселенців і надають їм різного роду інформацію, якої вони потребують. Центр допомагає знайти житло, оформити документи та отримати фінансову допомогу [81].

В Україні створено мережу регіональних ресурсних центрів із розвитку місцевої демократії, яка сприяє локальній демократизації. Ресурсні центри з розвитку місцевої демократії наразі діють за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та інших донорів на базі громадських організацій у містах Дніпропетровську, Києві, Луцьку, Львові, Миколаєві, Рівному, Херсоні, Луганській та Донецькій областях.

Ресурсні центри з розвитку місцевої демократії допомагають та сприяють розвитку органів самоорганізації населення. Вони проводять

навчання, сприяють участі населення в розвитку громади, надають консультації, ініціюють створення та роботу органів самоорганізації населення. Ресурсні центри сприяють налагодженню діалогу громадських організацій з органами місцевої влади, захищають інтереси громади. Ще одним завданням ресурсних центрів є аналіз місцевої політики та ініціювання змін до нормативно-правової бази щодо розвитку місцевої демократії й реформування системи управління.

Координує діяльність мережі ресурсних центрів – Асоціація сприяння самоорганізації населення. Асоціація здійснює навчання та стажування для фахівців, забезпечує спілкування та обмін досвідом між центрами, допомагає аналізувати локальну політику та пропонує зміни до неї.

За даними ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», органи самоорганізації населення України захищають громадян, мобілізують їх на участь у розв'язанні проблем місцевого значення, надають громадянам послуги, консультаційну допомогу, опікуються соціальними проблемами та налагодженням місцевої інфраструктури. В умовах реформування системи місцевого самоврядування такі об'єднання можуть стати певними центрами й провідниками інтересів тих громад, які в результаті об'єднання втрачають свої місцеві ради.

В адміністративно-територіальних одиницях функціонують органи місцевого самоврядування як органи публічної влади, які мають імперативні владні повноваження, надані Конституцією та законами України.

Як зазначає А. Ткачук, у терміні «місцеве самоврядування» є складне слово «самоврядування» (складається зі слів «само» та «урядування»), досить близьке до іншого терміна – «самоорганізація». Отже, можна припустити, що в обох випадках ідеться про здійснення людьми – без примусу, самостійно – урядування у громаді загалом чи об'єднання для

розв'язання спільних проблем. Проте насправді «самоврядування» у громаді й «самоорганізація» у громаді – зовсім різні поняття [229, с. 28].

Органи місцевого самоврядування віднесено Конституцією України до публічної влади, а про «самоорганізацію населення» як органу влади в Основному законі не йдеться. Орган місцевого самоврядування приймає рішення в межах власних повноважень, які є обов'язковими до виконання всіма членами територіальної громади, незалежно від того, погоджуються вони з цим рішенням чи ні. Водночас рішення органу самоорганізації населення виконується учасниками самоорганізації на добровільній основі та не є обов'язковим для виконання.

Можна виокремити дві особливості органів самоорганізації населення. Перша особливість полягає в тому, що самоорганізація громадян є виключно самодіяльною ініціативою мешканців громади для реалізації своїх інтересів. Друга особливість полягає в тому, що громадяни, які організувалися, мають певну мету й можуть бути корисними для органів місцевого самоврядування.

Конституція України передбачає таку можливість застосування ініціативи самоорганізації людей за певними територіальними ознаками в інтересах як цієї групи людей, так і всієї громади. У статті 140 зазначено, що «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [93, с. 67]. З ухваленням Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а потім і Закону України «Про органи самоорганізації населення» органи самоврядування населення стали створюватися в багатьох українських містах і сільрадах [68].

Варто наголосити, що після впровадження пропорційних виборів до міських рад, інтерес із боку депутатів до органів самоорганізації населення суттєво зменшився, адже депутату вже не потрібно було постійно

працювати в окрузі, що значно краще робити за допомогою органів самоорганізації населення, і тому після розквіту таких об'єднань наприкінці 1990-х і на початку 2000-х років про них дещо призабули, але нині ці механізми локальної демократії, як видається, знову можуть бути цікавими.

Використання об'єднаного потенціалу та інструментів самоорганізації населення може бути особливо дієвим не тільки у великих містах, де міська рада та депутати досить віддалені від мешканців, а й у сільських радах, які складаються із декількох сіл.

Цікаві приклади є в Миколаївській та Херсонській областях. Адже в цих регіонах сільські ради можуть складатися із трьох-семи сіл, розміщених досить далеко одне від одного. Саме тому для таких сілрад використання інституту органів самоорганізації населення в селах, де немає власної сільради, є досить важливим і може бути успішним. У цих селах органи самоорганізації населення є фактично представниками сільради, хоч і мають незначні повноваження, але важливі для людей, якщо потрібно допомогти в оформленні різних документів, проконтролювати вивезення сміття тощо.

Практика самоорганізації населення притаманна більшості демократичних держав і особливо поширена в США та Швейцарії. Система дисперсного розселення в цих країнах стимулює людей до самоорганізації та вирішення значної кількості місцевих проблем самостійно.

Як зазначає Ю. Тиркус, важливим доповненням політичної модернізації повинна стати економічна модернізація. Розв'язанню проблеми економічної модернізації сприятиме децентралізація влади. Результатом такої модернізації стане вирівнювання економічного розвитку та підвищення демократизації політичного процесу, що допоможе, з одного боку, виконати вимоги ЄС, а з іншого – запобігти тенденціям федералізації країни. Дослідник вважає доцільною економічну децентралізацію, коли до 60 % доходів регіону залишається на місцях [227, с. 15]. Важливо при цьому витримати баланс між незалежністю регіонів та їхньою відповідальністю за

вирішення місцевих питань. Децентралізація владних повноважень допоможе досить різним регіонам забезпечити якісне управління на місцях і перетворить політику із залученням інститутів локальної демократії на публічну сферу, що є європейською практикою. Серед політичних інститутів, які потребують модернізації, визначаємо політичні партії, політичну еліту та сам виборчий процес, адже в умовах партійної демократії саме через політичні партії формується національна та місцева еліта, яка несе відповідальність за розвиток країни.

Аналізуючи особливості реалізації основних механізмів участі громадськості в роботі місцевої влади, В. Гладій зазначає, що, з одного боку, існує широке законодавче поле застосування процедур громадських слухань, громадських зборів, місцевих ініціатив, а з іншого – складність та неоднозначний характер застосування цих процедур, відсутність гарантій розгляду місцевими радами рішень, прийнятих за допомогою цих процедур. На думку дослідника, місцева влада має закритий характер і не готова до взаємодії з громадою. Водночас сама громада не готова радикально змінити підхід до системи взаємовідносин з місцевою владою [50, с. 14].

В Україні спостерігається середній рівень готовності населення до належної самоорганізації та кооперації. Досить часто інститути локальної демократії займають «погоджувальну» позицію та роль при прийнятті управлінських рішень та у відносинах із місцевою владою. Однак участь у громадських радах є важливим кроком у процесах посилення впливу громадськості у прийнятті рішень. Подальше закріплення відкритих процедур та механізмів впливу громадськості на місцеву владу підвищить ефективність інститутів локальної демократії та посилить їхні ресурсні можливості.

Сприяючи розвитку та втілювати в політичний процес локальну демократію спроможні інститути громадянського суспільства. Світовий досвід розвинених демократичних країн свідчить про високу

результативність від залучення громадськості до розв'язання місцевих проблем. В Україні вже відбулося кількісне оформлення громадянського суспільства (громадські організації, ОСББ, громадські ради, волонтери тощо). У трансформаційних країнах, до яких належить Україна, інститути громадянського суспільства є посередниками між владою та громадянами і сприяють демократизації країни. Специфікою та проблемою в Україні є несформований імідж інститутів локальної демократії в населення та формальний підхід із боку держави до сприяння розвитку громадянського суспільства. В Україні важливим залишається розвиток якісних характеристик розвитку інститутів локальної демократії, а саме: харизматичність лідерів; наявність розвиненої інституційної структури, фінансова автономія від владних структур, наявність матеріально-технічної бази тощо.

Вивчаючи особливості розвитку інститутів локальної демократії в сучасній Україні, варто відзначити сильні та слабкі сторони діяльності громадських інституцій. К. Захаренко та Я. Ярош відзначають сильні сторони цих інституцій, а саме: розуміння і захист соціальних проблем; намагання відстоювати інтереси громадян із конкретних питань, що їх держава з різних причин не вирішує; застосування творчого підходу до виконання поставлених завдань; уміння працювати з донорами, зокрема з вітчизняними; володіння управлінськими технологіями; послуги ці організації надають із мінімальними витратами і якісніше за державні інституції; добровільність членства в організації, що унеможливорює примус [72, с. 279].

Дослідники відзначають і слабкі сторони інституцій громадянського суспільства у виконанні поставлених завдань. Це і нечисленність та фаховий рівень членів більшості організацій; низький рівень відповідальності за результати роботи; незначна кількість авторитетних лідерів; намагання вирішувати статутні завдання лише через співпрацю з

державними інституціями; відсутність системної та планової роботи; діяльність спрямована на вузький спектр суспільства, а тому маловідома; відсутність співпраці та координації зусиль між інституціями громадянського суспільства; централізація управління з нерівномірним розподілом ресурсів за рахунок регіональних структур; досить часто досвід зарубіжних громадських організацій недостатньо адаптований до наших умов [72, с. 279].

У демократичних політичних режимах інститути локальної демократії фінансуються суспільством за рахунок членських та благодійних внесків, продажу робіт та послуг, і ця діяльність має заохочуватися державою. Вагомим джерелом фінансування органів самоорганізації населення є міжнародні донорські організації, хоча держава також виділяє кошти на громадські проекти в реалізації місцевої політики. Варто зазначити, що донорська допомога має свої вади. Підтримка органів самоорганізації має не комплексний, а вибіркового характер, що обмежує участь ОСН в цілому. Міжнародні фонди зацікавлені в якісному виконанні окремих робіт із конкретної тематики, а не у зміцненні інститутів локальної демократії.

Важливим маркером розвитку локальної демократії є міра взаємодії міської ради з членами територіальної громади, органами самоорганізації населення та громадськими організаціями.

3.2. Особливості громадського контролю в міських радах

Важливим елементом локальної демократії є громадський контроль, що його здійснюють місцеві суб'єкти політики. У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено механізми забезпечення прозорості та врахування громадської думки. Закон, у свою чергу, передбачає: «відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами

ініціатив, пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності» [66].

В українському законодавстві закладаються принципи та норми, які передбачають, по суті, нову якість діалогу між органами влади й громадськістю. Діалогова форма взаємодії між владою та іншими суб'єктами політичного процесу впродовж останніх років поступово розвивалася. В Україні міські ради використовують практику проведення громадських слухань та круглих столів, участь у яких беруть представники органів влади та громадськості.

В Україні і на рівні міської ради, і на рівні центральних органів виконавчої та представницької влади використовують різні форми взаємодії з громадськістю. Хоча нема заперечень до усних форм діалогу між зацікавленими сторонами, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, усе ж таки виникла потреба ввести у практику професійні форми діалогу – письмові консультації з представниками громадськості та суб'єктами політичного процесу.

Специфікою правових актів є те, що закон прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій стосовно кожного проекту регуляторного акта. Сама процедура таких письмових консультацій у законі визначена дуже чітко, й особливо слід відзначити, що влада зобов'язана проводити такі консультації, а громадськість має право брати в них участь.

У статті 6 Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» безпосередньо перелічено права приватних осіб та їхніх об'єднань щодо участі у здійсненні регуляторної політики, а саме:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їхнього перегляду;
- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу й виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;
- отримувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Потрібно зазначити, що майже весь регуляторний процес має супроводжуватися консультаціями. При цьому органи влади мають в обов'язковому порядку оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх обговореннях, під час прийняття і реалізації рішень. Інакше кажучи, на всіх її етапах.

Через громадські об'єднання громадяни можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, відповідно до статті 6 закону,

подавати відповідній міській раді пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів чи необхідність їхнього перегляду.

Варто виділити низку обов'язкових етапів, із яких складається процедура консультації:

- інформування самого проекту нормативного акта;
- збір інформації від громадськості та вивчення пропозицій щодо проекту нормативного акта;
- включення поданих пропозицій до нормативного акта або повідомлення авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Важливо, щоб на цьому етапі діалогу громадські організації мали високий професійний рівень і могли провести альтернативний аналіз щодо запропонованих міською радою пропозицій. Саме можливість альтернативних пропозицій від громадськості та обов'язок органів міської влади враховувати пропозиції й зауваження від громадян та їхніх громадських організацій може суттєво покращити якість роботи міської ради.

Міські ради, передусім ті, що мають для цього інституційну спроможність, створюють та насичують інформацією власні інтернет-ресурси у вигляді порталів, інші створюють інтернет-сторінки, де також подають інформацію про діяльність ради.

Наявність такого інтернет-ресурсу є досить корисним інструментом діяльності органу місцевого самоврядування, адже за його допомогою в доволі зручний спосіб забезпечується оприлюднення інформації про діяльність міської ради та депутатів, це своєрідний електронний архів, із яким можуть працювати й мати доступ усі громадяни. Наявність та інформаційне наповнення сайтів – запорука відкритості міської ради, що дає змогу формувати довіру між нею та громадою.

Діяльність інтернет-ресурсу ради виконує й інші важливі для розвитку громади чи території функції, адже через пошукові системи

громадяни можуть ознайомитися з інформацією й скласти враження про місто, район чи область та прийняти рішення щодо можливості інвестувати в місцеву економіку.

Сучасні технічні можливості розробників сайтів дуже великі й розробка сайту міської ради не є дорогою справою. У багатьох українських містах існує досвід створення єдиного інтернет-порталу міста, де наявна обов'язкова офіційна складова частина – офіційний сайт міської ради, на якому розміщується інформація про соціально-економічні та інші аспекти розвитку міста. За аналогічним підходом можна на сайті районної ради передбачити можливості розміщення нормативних актів сільських рад району, які не можуть створити та підтримувати власні сайти. У 2009 р. уряд схвалив «Концепцію реформи місцевого самоврядування». До розробки її проекту було залучено ряд фахівців із неурядових аналітичних центрів, Національної академії державного управління при Президентові України та її регіональних інститутів, асоціацій місцевого самоврядування, вітчизняних та міжнародних експертів.

Суттєву роль у напрацюванні проектних пропозицій щодо концепції надали неурядові організації – Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства та Центр інституційного розвитку. Під час підготовки концепції було враховано думку представників органів місцевого самоврядування та професійних груп, яких торкалося питання реалізації реформи.

Система місцевого самоврядування в Україні не відповідає потребам українського суспільства й тому визріла потреба в підготовці відповідної концепції. В українських реаліях місцеве самоврядування не завжди спрямоване на реалізацію свого призначення, а саме: створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, потрібного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання мешканцям

територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед міськими радами постали виклики, які потребують ефективного реагування:

- брак ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- криза комунальної інфраструктури, загрозна зношеність теплових, водоканалізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;
- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;
- погіршення якості складу місцевих рад;
- відчуженість органів влади від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах із населенням;
- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців, депутатів місцевих рад;
- нерозвинутість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення;
- нерозвинутість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;
- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх

прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів [66].

Ці фактори посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були розв'язані в попередні роки. У зв'язку з цим дублювалися повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що приводило до неефективної державної регіональної політики, яка не стимулювала громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи.

Фактично головною ідеологемою ухвалені Концепції стало формування реально спроможного місцевого самоврядування на локальному рівні, а саме на рівні територіальних громад. Інші рівні та суб'єкти адміністративно-територіального устрою, також за Концепцією, отримують повноцінні органи місцевого самоврядування, проте компетенція цих органів буде меншою, а повноваження, що вони реалізовуватимуть, визначатимуться на основі принципу субсидіарності.

Водночас Концепція має одну ваду: у ній не визначена нова просторова основа органів місцевого самоврядування базового рівня. Вона тільки декларує, що «місцеве самоврядування базового та районного рівня має будуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України» [229, с. 91].

Краще й доцільніше було б схвалити єдину концепцію для всіх суб'єктів адміністративно-територіального устрою держави, яка і визначала б принципи розподілу повноважень у системі органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, що функціонують у різних адміністративно-територіальних одиницях та на різних рівнях.

У концепції закладалися принципи, а саме свобода органів місцевого самоврядування в ухваленні рішень та відповідальність суб'єктів за прийняті рішення. Концепція визначила, що на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального устрою мають функціонувати органи місцевого самоврядування і відповідні ради та їх виконавчі органи на місцях.

За концепцією, мають змінитися функціональні обов'язки місцевих державних адміністрацій, які діятимуть на районному та обласному рівнях, і їхні повноваження мають бути суттєво іншими. У місцевих державних адміністрацій залишаються повноваження контролю за законністю актів, що їх приймають органи місцевого самоврядування на відповідній території та здійснюють виконавчу владу й координують діяльність територіальних органів виконавчої влади.

Важливою була спроба вивести голів місцевих державних адміністрацій з-під політичного впливу. Було запропоновано призначати та звільняти голів місцевих державних адміністрацій за спеціальними процедурами і вважати їх не політичними, а кар'єрними державними службовцями. Тут закладалася певна логіка, адже орган місцевого самоврядування складається з різних політичних партій, тому наглядові органи, якими щодо органів місцевого самоврядування стають голови місцевих державних адміністрацій, мають бути політично незаангажованими.

Для виконання згаданої Концепції у 2009 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України розробило, а уряд затвердив розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». На жаль, план заходів із реалізації Концепції у 2010 р. не було втілено. Міська рада, яка покликана вирішувати більшу частину суспільних справ у межах територіальної громади, надає

публічні послуги, що їх потребують громадяни, і для цього повинна мати достатній кадровий професійний потенціал.

У свою чергу апарат управління міської ради потребує покращення за низкою показників. Зокрема, освітній рівень апарату управління місцевого самоврядування та фахова підготовка депутатів місцевих рад у багатьох випадках недостатні, і це не дає можливості цим суб'єктам професійно виконувати покладені на них обов'язки.

Для прикладу, у 2009 р. з майже 92 тисяч посадових осіб місцевого самоврядування лише 61,5 % мали повну вищу освіту. Близько 40 % сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що свідчить про відсутність у них досвіду та відповідної фахової підготовки для виконання своїх повноважень [229, с. 93]. Великою є плінність кадрів в органах місцевого самоврядування. Корпус працівників органів місцевого самоврядування щороку оновлюється на 20 %, що потребує проведення відповідної фахової підготовки призначених спеціалістів. З понад 230 тисяч депутатів місцевих рад на кожних чергових виборах 40–60 % обираються вперше. В основній своїй масі вони не мають спеціальної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень [229, с. 93].

При цьому наявна система навчання чи підготовки новообраних депутатів, необхідна для здійснення ними кваліфікованої депутатської діяльності, потребує вдосконалення. Окрім того, потребує покращення система надання інформації для депутатів міських рад.

Цією навчально-просвітницькою діяльністю займаються організації громадянського суспільства, що частково намагаються проводити тренінги, круглі столи для депутатів, але вони не в змозі повною мірою охопити весь депутатський корпус. У свою чергу якість тренінгів не завжди відповідає тематиці місцевого самоврядування. А. Ткачук зазначає, що при щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20 %

навчання проходить лише 11–12 %, тобто кількість осіб, які мають фахову підготовку, досвід роботи чи пройшли курси підвищення кваліфікації із своєї спеціальності, незначна [229, с. 94].

Гірша ситуація в малих містах та містечках, де спостерігається значно нижчий рівень освіти голів та депутатів міських рад, ніж в обласних центрах, а можливість узяти участь у навчанні чи підвищенні кваліфікації просто мізерна.

У 2009 р. була схвалена «Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Метою Концепції визначено «забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, що дасть змогу покращити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог».

Важливим елементом Концепції стало розведення повноважень між Голодержслужбою та Мінрегіонбудом, оскільки обидва ці суб'єкти опікуються апаратом управління місцевого самоврядування. Головне управління державної служби України визначено органом, відповідальним за загальну координацію роботи з реалізації Концепції, а Мінрегіонбуд – органом, відповідальним за здійснення контролю за реалізацією Концепції.

Отож Голодержслужба має забезпечити виконання таких головних завдань:

- формування державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб за професійними програмами підвищення кваліфікації та затвердження цих програм;
- проведення постійного моніторингу якості підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад для відповідного реагування;
- визначення потреби органів місцевого самоврядування в підвищенні кваліфікації посадових осіб;

- організація підвищення кваліфікації за професійними програмами;
- затвердження програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійних та короткострокових семінарів, тренінгів.

Водночас за Мінрегіонбудом закріплюються повноваження щодо:

- погодження професійних програм, програм спеціалізованих короткострокових навчальних курсів, тематичних постійних та короткострокових семінарів, тренінгів;
- здійснення вибіркового контролю якості підвищення кваліфікації посадових осіб;
- здійснення в межах своїх повноважень контролю за формуванням державного замовлення на підвищення кваліфікації посадових осіб та його виконанням органами місцевого самоврядування.

Позитивним є те, що в нормативно-правових документах уперше зроблена спроба зняти монополію одного органу у визначеній сфері. Новаторським було те, що в Концепції встановлювався рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів спеціалістами з відповідною освітою: «Рівень забезпеченості керівного складу виконавчих органів місцевих рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити для міст обласних центрів – 100 %, інших міст – не менш як 75 %, селищ – не менш як 60 %, сіл – не менш як 50 %» [95].

Рівень забезпеченості виконавчих апаратів обласних рад посадовими особами, що пройшли професійне навчання у сфері муніципального управління, повинен становити 100 %, а виконавчих апаратів районних рад – не менш як 75 % [95]. Таким чином, Концепція визначила підходи щодо конкурсного відбору тих навчальних закладів, які будуть здійснювати проведення підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого

самоврядування та депутатів місцевих рад, а також визначала ресурси такого навчання (державний та місцевий бюджети).

На жаль, напевне у зв'язку зі зміною правлячої політичної еліти багато завдань та планів реалізації Концепції залишилися невиконаними. Окрім того, постійна реорганізація уряду та міністерств суттєво зачепила повноваження Мінрегіонбуду, тому виконання згаданої концепції виглядає малореалістичним.

У 2015 р. Верховна Рада України ухвалила зміни до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції. Це стало поштовхом започаткування нового інструменту комунікації громади з владою – електронні петиції.

Суть електронних петицій проста – громадянин зареєстрований на спеціальному сайті чи сайті органу влади пише якусь петицію і збирає на її підтримку певну кількість підписів людей. Якщо це вдасться зробити за визначений строк, то петицію обов'язково розгляне той орган влади, куди вона адресувалася. Електронна петиція – це колективне звернення громадян до міської ради, яке є однією з форм участі територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування [123,с.121]. Е-петиції повинні стосуватись питань, які належать до повноважень та компетенції органу місцевого самоврядування, відповідно до Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та законодавства України.

Для зібрання підписів під певною петицією проводяться цілі мобілізаційні кампанії. На жаль, не завжди відбувається дієва реакція на звернення. Посадовці здебільшого відписують, чому не можна певну ініціативу реалізувати, або ж запевняють, що колись обов'язково використають запропоновану ідею. Тобто електронні петиції використовують як такий собі громовідвід, на який люди витрачають свої зусилля. Цей механізм отримав доволі спрощену форму – ніби це прості звернення громадян, оформлені в мережі Інтернет[123, с.122] .

Іноді електронні петиції використовують для актуалізації певного питання чи демонстрації підтримки певної ініціативи серед громадян. Але це можливо лише тоді, коли електронні петиції використовують паралельно з іншими інструментами лобіювання.

У законодавчих документах та Законі «Про звернення громадян» немає чітко прописаних процедур розгляду петицій, а є лише відсилання до відповідних органів влади. Це дає можливість на певному локальному рівні самостійно визначати, чим є електронні петиції і яка їхня роль у системі громадського контролю в міських радах. Тобто кожна міська рада сама мала визначати, що робити з електронними петиціями і як вони мають функціонувати та здійснювати взаємодію міської ради та громадян.

В Україні активізується зв'язок між міською радою та громадянами через систему електронних петицій. Єдину систему місцевих петицій створено в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що виконується Фондом «Східна Європа» у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування [203].

Подати звернення в електронній формі можна на веб-сайті Єдиної системи місцевих петицій (e-dem.in.ua), зареєструвавшись там або ж скориставшись системою BankID.

Посилання на цей ресурс буде також розміщено на сайті міської ради та інформаційному порталі депутатів. Зокрема, у Львівській міській раді передбачається, що збір підписів до поданих петицій триватиме два місяці. За цей час звернення має зібрати не менш ніж 1000 підписів, і лише після цього його розглядатимуть. Петиція надходитиме в міське управління «Секретаріат ради», звідки потраплятиме на розгляд профільних виконавчих органів. Останні готуватимуть проекти рішень та інформуватимуть міського голову. Після цього міський голова скеровуватиме рішення на розгляд профільних комісій [203].

Для створення е-петиції до Львівської міської ради автор заповнює спеціальну форму на веб-сайті e-dem.in.ua, авторизувавшись, указавши заголовок та суть, надавши фото чи відео, яке ілюструватиме петицію (на власний розсуд). До петиції можна додавати проекти актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Упродовж двох робочих днів від моменту подачі її перевірятиме адміністратор сайту на відповідність вимогам.

У Луцькій міській раді електронна петиція вважається підтриманою та має бути внесеною на розгляд Луцької міської ради, якщо за неї проголосувало не менш як 300 осіб [59]. Електронні петиції є демократичним механізмом і можуть бути ефективним інструментом участі громади в реалізації локальної політики. Для цього потрібно, щоб люди повірили в дієвість електронних петицій, щоб побачити їхню ефективність. І цього можна досягнути лише тоді, коли електронні петиції будуть розглядатися на публічних засіданнях місцевих органів влади.

Місцева політика в сучасних умовах має ґрунтуватися не тільки на принципі «держава – громаді», а й підвищувати інший складник цієї політики – «громада – державі». Ці відносини можливі за посилення діяльності інститутів локальної демократії й максимального їх залучення до участі в реалізації програм міських рад в Україні. Насамперед слід залучати систему широкого волонтерського руху. Потрібна політична воля керівників міських рад у державі, щоб підтримати потік ініціатив та пропозицій, висунутих інституціями громадянського суспільства.

Роль державних органів на місцевому, регіональному й національному рівнях полягає в тому, щоб сприяти розвитку інститутів локальної демократії, надавати організаційну та матеріальну підтримку й заохочувати їх до участі в прийнятті та реалізації рішень із питань місцевої політики.

Кожна країна має свій самостійний досвід співпраці інститутів

локальної демократії в реалізації місцевої політики. Копіювання досвіду будь-якої зарубіжної країни та насадження кращих практик у нашому суспільстві недоцільне. Однак уважне вивчення міжнародного досвіду дасть змогу реалізовувати місцеву політику в контексті світового розвитку, що, безперечно, сприятиме уникненню помилок, які можуть негативно вплинути на розвиток суспільства і його складових частин.

Для ефективності співпраці міських рад та інститутів локальної демократії важливо враховувати такі критерії:

- рівень позитивного ставлення інститутів локальної демократії до органів місцевої влади;
- залучення органів самоорганізації населення до прийняття і реалізації рішень, що їх приймає місцева влада;
- розподіл відповідальності за виконання прийнятих місцевою владою рішень;
- впровадження форм громадського контролю за процесами реалізації рішень, що приймаються в органах місцевого самоврядування.

Місцева політика в кожній країні має ряд специфічних характеристик, головними з яких виступають національна спеціалізація діяльності й інноваційна діяльність. Реалізація місцевої політики потребує політичної волі і значних ресурсів. На нашу думку, недооціненим ресурсом залишається незначне залучення широкого спектру інститутів локальної демократії у процеси реалізації регіональної політики. Але лише такий підхід гарантує результативність у сфері місцевої політики, без якої суспільство не зможе динамічно розвиватися.

Наша держава перебуває на новому етапі трансформації суспільства і значною мірою від активності інститутів локальної демократії залежить, як вона пройде цей етап. Адже головною якісною і кількісною силою у процесах децентралізації влади є інститути

громадянського суспільства [123,с.123]. Лише використавши інститути локальної демократії та інтегрувавши їх у механізми прийняття і реалізації політичних рішень, можна досягти успіхів і перейти до європейських стандартів у реалізації місцевої політики.

Аналіз особливостей і проблем у відносинах місцевої влади з інститутами локальної демократії дає підстави стверджувати, що регіональна політика може успішно розвиватися лише за безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства з обов'язковою відмовою від надмірного централізму. Успішна місцева політика можлива лише на засадах демократичного плюралізму та якісного підбору лідерів громадських ініціатив. Важливою умовою загального успіху буде якість реалізації соціально-економічних програм на місцевому рівні.

Важливим фактором, 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 соціальних обов'язків перед громадою.

Аналіз нормативно-правової бази на предмет наявності в ній норм, що регламентують необхідність та процедурні аспекти громадського контролю, свідчить, що таких норм на сьогодні недостатньо. Хоча і Конституція, і українське законодавство передбачають можливості участі громадськості в розв'язанні місцевих проблем.

Реалізація державної політики потребує нових сучасних підходів та прийняття стратегічних рішень. Аналіз змісту нормативно-правової бази дає підстави зробити висновки про те, що допускається дублювання рішень, неконкретність у формулюваннях. Головною вадою цих рішень є те, що не

виписано механізмів і реальних можливостей виконання цих законів. Така невідповідність – показник реальних відносин влади і громади.

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 ризик впровадження інноваційних рішень.

Якщо розглядати українські реалії, то за даними дослідження, проведеного ПРООН, дуже незначна частка населення бере участь у діяльності громадських організацій: на національному рівні це лише 1 %. Отже, проблема легітимності громадських організацій, у діяльності яких бере участь лише 1 % населення країни, вельми обґрунтована. Застереження щодо підзвітності та віддаленості громадських організацій від місцевих потреб ілюструється такими даними: «активність громадських організацій на національному рівні помічається значно частіше, ніж на місцевому, що є свідченням того, що діяльність інституцій локальної демократії розвинута в Україні недостатньо і зачіпає більш “верхівку” суспільства, більш спрямована на те, щоб продемонструвати активність (у тому числі й перед зарубіжними “грантодавцями”), ніж на реальну повсякденну роботу в громадах». Як зазначає К. Захаренко, за деякими оцінками, майже 60 % діяльності українських громадських організацій фінансується за рахунок іноземних грантів [72, с. 179].

К. Захаренко зауважує, що лише 4 % громадян є членами громадських організацій на пострадянському просторі. І така ситуація не відповідає загальносвітовим тенденціям. Як зазначає дослідник, збільшення кількості місцевих громадських організацій сприяє регіоналізації та загалом є позитивним явищем, оскільки сприяє розширенню інституцій реалізації державної політики та наближує громадські організації до особистості та розв'язання її проблем. Наприклад, у Німеччині, Великобританії та Бельгії

60 % громадських організацій працюють саме в такій сфері та розв'язують проблеми місцевих громад [72, с. 87].

Експертні оцінки дають можливість констатувати, що вплив на державну політику з боку громадських організацій є значним (39,98 %) і потребує підсилення [72, с. 180]. Водночас у дослідженнях висловлюється стриманий оптимізм щодо перспектив підвищення впливу недержавного сектору на політику. За останні роки співробітництво інституцій громадянського суспільства та державного сектору в галузі реалізації місцевої політики дещо посилилося, проте ще багато чого потрібно вдосконалювати. Інститути локальної демократії активніше впливають на формування та розвиток державної політики на місцевому рівні. На національному рівні основними учасниками політичних процесів виступають впливові приватні та політичні структури, а не громадські інституції, які на нинішній момент не завжди мають структури національного рівня, спроможні забезпечити суттєвий вплив на державну політику.

Цікавим є дослідження А. Крупника, який вивчав громадський контроль. У ньому здійснено соціологічний аналіз сутності та механізмів громадського контролю, зокрема про те, наскільки активісти громадського сектору інформовані про можливість використання чинних законодавчих актів для здійснення громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Відповіді на це запитання показали, що про це за власною ініціативою дізналися 40,9 % респондентів; таку інформацію отримували на відкритих засіданнях, на які їх запрошували, 31,1 % респондентів; через ЗМІ про це дізналися 28,1 % опитаних. Узагалі не мали такої інформації у своєму розпорядженні 19,6 %.

Міра інформованості респондентів про можливість здійснення громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування незначна. Про це свідчать результати дослідження.

Відповіді на запитання, чи доводилося їм особисто брати участь у здійсненні громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, показали, що часто брали в цьому участь 14,5 % опитаних, зрідка – 39,1 %; найбільше виявилось тих, хто жодного разу не брав у цьому участі – 46,4 % [221].

Цікавим є аналіз того, у яких формах здійснювався громадський контроль. У громадському контролі у вигляді звітів посадових осіб, з якими можна було ознайомитися під час спеціальних засідань із вільним доступом громадськості, брало участь 22,6 % опитаних; у громадських слуханнях щодо проектів актів органів місцевого самоврядування або за підсумками їх впровадження взяло участь 42,1 % респондентів; з особистою участю опитаних як членів колегіальних органів місцевого самоврядування (міськради, її виконавчих органів) це було пов'язано у 8,5 %; з участю в роботі таких громадських організацій, як «Громадський контроль», комітет захисту прав споживачів та інших це було пов'язано в 11,9 % опитаних; а з інформацією з цього приводу безпосередньо ознайомилися на веб-сайті органу місцевого самоврядування з можливістю вільного доступу до всіх ухвалених рішень і розпоряджень 5,1 % опитаних [221]. За даними дослідження можна зробити висновок, що найбільш інформативною формою щодо участі громадян у громадському контролі є громадські слухання.

На нашу думку, ефективність громадського контролю потребує вдосконалення. Зокрема, оцінюючи ефективність реакції органів місцевої влади й посадових осіб на звернення самих респондентів, майже половина з них (49,6 %) вважає, що органи влади та посадові особи вживали конкретних заходів у відповідь на їхні звернення. Більшість же опитаних (51,4 %) вважають, що конкретних заходів не вживалося [221].

Щодо умов безпосередньої участі громадян у підготовці та прийнятті місцевою владою тих рішень, які зачіпають інтереси широких верств

населення, виявилось, що реакція на звернення респондентів у міські ради, до їх посадових осіб зі зверненнями для поліпшення різних сторін життя міста була такою: отримали відповідь своєчасно й достатньо конкретного змісту 26,0 % опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – 33,2 %; взагалі не отримали ніякої відповіді 15,7 %; ніколи не доводилося звертатися – 25,1 % респондентів.

Оцінюючи ефективність реакції міських рад на звернення респондентів, майже половина з них (49,6 %) вважає, що органи місцевої влади та посадові особи вживали конкретних заходів у відповідь на їхні звернення. Більшість же опитаних (51,4 %) вважає, що конкретних заходів не вживалося. Це говорить про те, що варто підвищувати ефективність та результативність реагування на звернення громадян [221].

На нашу думку, ефективність місцевих управлінських рішень має враховувати два рівні оцінок. Перший рівень – це врахування громадської думки. Другий рівень – опрацювання місцевих рішень в експертному середовищі. Для вирішення найактуальніших проблем життя місцевої громади потрібно зрозуміти, як використовувалися такі основні форми локальної демократії, як місцеві ініціативи, загальні збори, місцеві референдуми, громадські слухання та діяльність органів самоорганізації населення.

Аналіз останніх десятиріч в Україні дає підстави стверджувати, що основні форми локальної демократії дедалі активніше використовуються під час розв'язання місцевих проблем. Зокрема, у період від 1998-го до 2002 р. основні форми локальної демократії вважалися такими, що використовувались активно, а саме: місцеві ініціативи – 25,1 %; загальні збори – 23,0 %; місцеві референдуми – 10,2 %; громадські слухання – 22,1 %; діяльність органів СОН – 30,2 %.

У період від 2002-го до 2006 р. основні форми локальної демократії вважали такими, що використовувались активно. Про це свідчать такі

результати опитувань експертів: місцеві ініціативи – 53,2 %; загальні збори – 51,1 %; місцеві референдуми – 14,9 %; громадські слухання – 51,1 %; діяльність органів СОН – 56,2 %.

У нинішній час активно використовують такі основні форми локальної демократії, як: місцеві ініціативи – 60,9 %; загальні збори – 53,6 %; місцеві референдуми – 25,1 %; громадські слухання – 61,3 %; діяльність органів СОН – 59,1 % [221]. Спостерігається тенденція збільшення громадських місцевих ініціатив, зокрема від 25,1 % у 2002 р. до 60,9 % та діяльності СОН від 30 % у 2002 р. до 59 % на нинішньому етапі. Це є позитивною тенденцією для підвищення ефективності функціонування міських рад в Україні.

Важливим показником оцінки ефективності взаємодії міської влади і громади є рівень задоволеності експертів співпрацею з органами місцевої влади. Однозначно задоволеними такою співпрацею виявилось 17,0 % опитаних; швидше задоволені нею – 23,4 %; швидше незадоволені – 34,9 %; а однозначно незадоволені – 13,2 % [221]. Таким чином, відсоток задоволених і швидше задоволених разом становить 40,4 %. А це майже половина опитаних громадських експертів. Отже, варто ширше залучати громадських експертів до прийняття місцевих рішень і тоді вони будуть більш легітимними для населення певної громади.

Цікавим є питання, у якій сфері життя місцевої громади найбільш активно й результативно діють та беруть участь у заходах за ініціативою міських рад громадські організації. За даними дослідження, найбільш активну участь громадські структури у співпраці з органами місцевої влади беруть у таких сферах, як благоустрій території (66,8 %), вивіз сміття (45,5 %), організація дозвілля (44,3 %), покращення екологічної ситуації (42,6 %) та робота ЖЕКів (37,9 %).

Водночас відсутність ініціативи з боку органів місцевого самоврядування щодо співпраці з громадськістю у розв'язанні найбільш

важливих життєвих проблем місцевих громад експерти відмічали у таких сферах, як водопостачання (50,6 %), ремонт доріг (29,8 %), медичне обслуговування (29,8%), подача електроенергії (28,9 %), телефонний зв'язок (28,5 %) тощо [221].

Серед особливостей громадського контролю можна виокремити низку складників. По-перше, це ефективність участі громадськості в реалізації місцевої політики. Половина експертів (48 %) вважає недостатнім свій рівень інформованості стосовно можливості особистої участі в реалізації рішень органами місцевої влади. Третина експертів (31 %) з тих, хто брав безпосередню участь у підготовці рішень, вважає, що їхні пропозиції були прийняті, а 60 % стверджують, що їхні пропозиції були тільки взяті до відома, і майже в 10 % опитаних пропозиції взагалі не були взяті до уваги.

Досліджуючи вплив громадськості на все, що стосується діяльності місцевої влади, близько 30 % респондентів зазначає, що цей вплив чималий, водночас 60 % опитаних вважають його малим чи незначним. Хоча, на думку більшості громадських експертів (76,2 %), такий вплив громадяни хотіли б мати. Отже, можна зазначити, що ефективність участі громадськості в реалізації місцевої політики дуже обмежена й потребує ширшої участі [221].

Зі здобуттям незалежності в Україні збільшується рівень використання різних форм локальної демократії, що супроводжується значним зростанням громадської активності. У період 1998–2002 рр. найвищі оцінки експертів отримали такі форми локальної демократії, як місцеві ініціативи та загальні збори (відповідно 25,1 % і 23,0 %); у наступний період 2002–2006 рр. найвищі оцінки респондентів отримала діяльність органів самоорганізації населення (56,2 %) та місцеві ініціативи (53,2 %); у нинішній час уже майже усі форми локальної демократії, крім місцевих референдумів, за оцінками експертів, розвивались активно [221].

Можна зазначити, що розвиток місцевих референдумів потребує вдосконалення. На нашу думку, варто прийняти нормативно-правові документи, які ґрунтуються на нових принципах, що відповідали б сучасним вимогам. Окрім того, є певні побоювання влади виносити на розсуд громади питання, які вона звикла вирішувати кулуарно.

Істотним фактором для покращення стану прозорості міських рад в Україні у прийнятті рішень є врахування рівня співпраці громади із владою. За оцінками експертів щодо ефективності взаємодії влади і громади в основному задоволених такою співпрацею виявилось 40,4 % опитаних, а незадоволених – 48,1 %.

Громадські активісти вважають доцільним поширити практику делегування місцевими радами частини власних повноважень у розв'язанні пріоритетних соціальних проблем територіальних громад органам СОН та громадським організаціям через механізми законодавчо передбаченого для органів СОН делегування повноважень, фінансів та майна.

У свою чергу для громадських організацій це можна зробити через механізм соціального замовлення, яке являє собою комплекс організаційних заходів із розв'язання пріоритетних соціальних проблем місцевої громади силами громадських організацій через реалізацію соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів на конкурсних засадах. Це сприяє розвитку місцевих громад та підвищує суб'єктність громадських організацій у реалізації місцевої політики.

Покращити таку взаємодію може оперативна реакція міської ради на звернення громадян та вжиття нею необхідних заходів. Нині в Україні реакція міськрад на звернення громадян щодо поліпшення різних сторін життя є такою: отримали відповідь своєчасно й достатньо конкретного змісту 26,0 % опитаних; отримали відповідь із затримкою та у вигляді відписки – 33,2 %; взагалі не отримали ніякої відповіді 15,7 %. Майже половина опитаних (49,6 %) вважає, що органи влади та посадові особи

вживали конкретних заходів у відповідь на їхні звернення, а інша частина (51,4 %) вважає, що конкретних заходів не вживалося [221].

Отже, на звернення до міських рад лише одна чверть заявників отримує відповіді своєчасно і по суті. Інша частина заявників або отримує відповіді із затримкою, або у вигляді відписки, або взагалі ніякої відповіді не отримує. Причому в тих, хто отримує відповіді, питання по суті вирішується тільки приблизно в половині випадків.

Можна констатувати, що попри низку прийнятих на загальнодержавному рівні відповідних правових актів робота місцевих рад із зверненнями громадян залишається недостатньою й потребує покращення.

Важливим питанням відкритості міської ради як інституту локальної демократії є інформування громадськості щодо своєї діяльності з розв'язання місцевих проблем. На думку експертів, найбільш широко використовуваним джерелом інформації про діяльність міськрад є офіційна інформація (73,6 %), яка розміщена в засобах масової інформації, причому перевага віддається місцевій пресі (91,1 %) та місцевому телебаченню (86,4 %).

Достатньо інформованими про діяльність місцевих рад вважають себе загалом у містах 66,0 % респондентів. З інформацією про діяльність органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії ознайомлені 73,6 % опитаних [221, с. 78]. Отже, можна вважати, що громадськість є достатньо інформованою стосовно діяльності міських рад та її посадових осіб.

Актуальним питанням залишається активізація здійснення громадського контролю за діяльністю міських рад в Україні. Про можливість використання чинних законодавчих норм для здійснення громадського контролю за діяльністю міських рад були інформовані близько 40 % респондентів. Часто і зрідка брали участь у здійсненні

громадського контролю відповідно 14,5 % і 39,1 % опитаних. Громадський контроль переважно відбувався у формі громадських слухань (42,1 %) або за підсумками їх впровадження, причому частіше за інші громадському контролю піддавалося виконання ухвалених рішень і міських програм – 54,0 % [221, с. 82].

Підсумовуючи, варто зазначити, що лише частина громадськості володіє необхідною інформацією щодо своїх законних прав на здійснення громадського контролю в міських радах, який використовується і здійснюється в сучасних умовах в обмеженому обсязі та лише в окремих сферах життєдіяльності місцевих громад.

РОЗДІЛ 4. СПЕЦИФІКА СТАНОВЛЕННЯ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

4.1. Індекс публічності міських рад в Україні

Сутність досліджень міських рад у контексті процесів децентралізації влади полягає в тому, що вона виступає публічним інститутом зі здійсненням державної влади і функцій управління в містах із залученням до цього процесу громадян, які проживають на певній території [12, с. 17]. У свою чергу, процес управління та залучення громадськості та її представників до здійснення державних справ має свої обмеження, а саме: реальну владу на місцях зосереджено в повноваженнях та компетенції державних чиновників, які можуть діяти всупереч інтересам місцевої громади [13, с. 100–101].

Для розв'язання цієї конфліктної ситуації в європейській практиці діяльності місцевого самоврядування є реальний інструмент вирішення непростой проблеми розподілу повноважень між апаратом управління та громадянами, а саме: політико-правове здійснення процесу вертикальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування [83, с. 29–30]. Це означає, що держава в політико-правовому сенсі передає місцевій громаді частину власних компетентностей та повноважень для результативного управління певною місцевістю (право вільного користування земельними ресурсами, фінансова автономія тощо, проте з чітко встановленим рівнем державного контролю).

Однак такий менеджмент стосується тільки тих питань і проблем, які місцева територіальна громада (як первина частка місцевого самоврядування) може розв'язувати без володіння певними професійними якостями та фаховими компетентностями [9, с. 69–70].

При цьому кожна держава в міру свого суспільно-політичного розвитку створює власну модель національної системи місцевого самоврядування з елементами децентралізації. Спільним між різними

моделями є те, що процеси децентралізації влади означають збереження наявної системи вертикальної ієрархії в державному управлінні, а також те, що цей процес відбувається в межах чинних у державі правових норм [23, с. 23]. У свою чергу, механізм розподілу повноважень між центром та регіонами, що здійснюється через вертикальне їх делегування з центру на міста, має різний характер і пов'язаний багатьма політико-правовими суперечностями.

Для ефективного функціонування міст важливо визначати їх пріоритети розвитку. Міська рада як публічний інститут влади має визначати стратегію для кожного міста з метою забезпечення і нарощення його інфраструктури на основі використання його конкурентних переваг. Необхідність формування стратегічного планування зумовлена тим, що в сучасних процесах управління недостатньо уваги приділяється залученню громадськості у прийнятті та реалізації політичних рішень. Стратегії розвитку міста важливо обговорювати та погоджувати з громадськістю для використання конкурентних переваг міст, збереження та нарощення їх особливостей, з врахуванням специфіки та багатогранності міст України. Публічні обговорення та громадські слухання дозволяють міським радам, як суб'єктам управління у містах мати надійного партнера, а саме територіальну громаду у реалізації місцевої політики.

В українських реаліях при визначенні стратегічних пріоритетів розвитку міст спостерігаємо певні суперечності:

- стратегічні плани, як правило не орієнтовані на використання конкурентних переваг міст;
- нормативні документи міських рад відзначаються обмеженістю та однотипністю пріоритетних напрямів розвитку міст;
- спостерігається невідповідність задекларованих стратегічних пріоритетів із практичною реалізацією та шляхами досягнення цих цілей;

- обмеженість щодо залучення суб'єктів місцевої політики, в тому числі і громадськості, до реалізації стратегічних планів;
- закритість та кулуарність під час обговорення та прийняття стратегічних планів розвитку міст, як правило без обговорення з громадськістю.

Суттєвою проблемою у містах України є відсутність мотивації розробників відповідних стратегій і до моніторингу та контролю над реалізацією цих стратегій. У більшості міст України така співпраця між розробниками стратегічних пріоритетів та міською радою закінчується на етапі вибору стратегії, коли ж документ є сформованим і переданий на сесію міської ради задля його затвердження, взаємодія між суб'єктами політичного процесу завершується.

Усунення викладених проблем є одним із пріоритетних завдань, які стоять перед міськими радами та іншими суб'єктами політичного управління (приватним сектором, третім сектором та науковою громадськістю), які, на наш погляд, варто залучати на всіх етапах формування та реалізації стратегій та управлінням міста.

Відповідальність за результати управління має бути покладена на міські ради, діяльність яких мають оцінювати та координувати інші суб'єкти місцевого політичного процесу: представники громадянського суспільства, бізнесу та наукової громадськості.

Формування стратегічних пріоритетів має важливе значення для усіх міст України, незалежно від їх розміру, параметрів соціально-економічного розвитку, екологічної ситуації, географічного розміщення, величини природно-ресурсного, трудового, інтелектуального, інноваційного, фінансового потенціалу. Адже успішний вибір стратегії та залучення громадськості, дасть змогу місту зберегти та покращити його соціально-економічний рівень, розвинути інфраструктуру та посилити конкурентні позиції у порівнянні з іншими містами.

Міська рада, як ключовий суб'єкт стратегічного управління, що наділений владними повноваженнями, може застосовувати при цьому широкий спектр методів адміністративного, економічного, соціально-психологічного та іншого характеру, спрямованих на реалізацію визначених цілей та завдань розвитку міста.

Міська рада для того, щоб сповідувати принципи демократії має відповідати певним критеріям, таким як відкритість та публічність. Під публічністю міської ради розуміється комплекс політичних та управлінських заходів та процедур, до яких вдаються органи місцевого самоврядування, з метою забезпечити відкриті взаєностосунки з мешканцями певних територіальних громад. Це робиться для того, щоб підвищити рівень загальної довіри до міської ради та її виконавчих органів.

В світовій практиці та у розвинених демократичних політичних системах стало вже звичним розцінювати публічність влади як критерій та основу ефективного управління. Не безпідставно вважається, що публічність міської ради позитивно впливає на життєдіяльність громадян. Особливо це стосується місцевого самоврядування, через те, що на даному рівні влада знаходиться найближче до громадян і надає їм базові соціальні послуги.

Публічність міської ради можна розглядати через три взаємопов'язаних принципи ефективного управління, а саме: прозорість, відкритість та підзвітність.

Принцип прозорості можна розглядати через процес оприлюднення міською радою за власною ініціативою достовірної та повної інформації про свій апарат управління, структуру, основні функції та повноваження, ресурси, поточну діяльність та стратегічне планування, політичні ініціативи та ухвалені рішення, послуги, які надаються громадянам, а також інформації, яка має суспільно-політичне значення.

Принцип відкритості базується на процесі надання міською радою максимального доступу до публічної інформації, що є в її розпорядженні. У своїй діяльності міська рада сприяє та стимулює активне залучення громадян до безпосередньої комунікації та постійного діалогового процесу з проблем здійснення політики на локальному рівні.

Принцип підзвітності розуміється, як процес систематичного інформування мешканців міста про результати роботи та діяльності міської ради та її виконавчих органів, використання ресурсів територіальної громади.

Індекс публічності міської ради може бути практичним інструментом, що дозволяє різносторонньо порівняти та оцінити між собою рівень прозорості, відкритості та підзвітності влади у їхній співпраці з громадянами. Вимірювання індексу публічності дає можливість зрозуміти, як публічно приймаються управлінські рішення і втілюється на практиці політика міської ради, і яким є внесок основних політичних акторів міської ради – міського голови, виконавчих органів і депутатів – в цей процес.

При вимірюванні індексу публічності, індикатори та оціночні питання мають розроблятися на основі української нормативно-правової бази, міжнародних демократичних стандартів, які стосуються різних аспектів функціонування міської ради.

В основу системи індикаторів закладено принцип свободи інформації – право громадян отримувати інформацію від органів державної публічної адміністрації (та інституцій, що виконують публічні функції) і обов'язку цих органів оприлюднювати та надавати інформацію. Володіння інформацією стосується усієї інформації, у будь-якій формі створеної чи отриманої органами влади та пов'язаної з будь-якими громадськими або адміністративними функціями.

Об'єктом вимірювання індексу публічності міської ради, які підлягають оцінюванню в межах індексу публічності, є міський голова,

виконавчі органи ради та депутати міської ради. Публічність кожного з цих трьох суб'єктів варто розглядати окремо, але в цілому вони формують загальний показник публічності міської ради.

Кожна країна має свій самостійний досвід співпраці інститутів локальної демократії у реалізації місцевої політики. Калькування досвіду іншої країни та використання зарубіжних практик в українському суспільстві не доцільне.

Для ефективної співпраці міських рад та інститутів локальної демократії важливо враховувати наступну специфіку, а саме: позитивне чи негативне ставлення інститутів локальної демократії до міської ради; рівень залучення органів самоорганізації населення до прийняття реалізації політичних рішень, які приймаються міською радою; особливості розподілу відповідальності за виконання прийнятих міською радою рішень; впровадження форм громадського контролю за політичними рішеннями, що приймаються в територіальних громадах.

Реалізація публічної політики вимагає політичної волі і значних ресурсів. Недооціненим ресурсом залишається незначне залучення широкого спектру інститутів локальної демократії у процесі реалізації регіональної політики. Але лише такий підхід гарантує результативність у сфері місцевої політики, без якої суспільство не зможе динамічно розвиватися.

Українська держава перебуває на новому етапі трансформації політичного режиму і значною мірою від активності інститутів локальної демократії залежить, як вона пройде цей етап. Важливою якісною і кількісною силою у процесах децентралізації влади є інститути локальної демократії. Лише залучивши інститути локальної демократії та інтегрувавши їх у публічні механізми прийняття і реалізації політичних рішень, можна досягти успіхів і перейти до європейських стандартів у реалізації місцевої політики.

В українській практиці місцевого самоврядування відбувається як системна передача повноважень та функцій місцевому самоврядуванню без виконання чітких державних гарантій (наприклад, формування соціальної політики), так і запозичення зарубіжних практик децентралізації влади без усвідомлення традицій конкретного регіону [24, с. 55]. Варто зазначити, що в Україні поки що бракує системних досліджень про політичний сенс децентралізації влади і формування її національної моделі.

Проблематика дослідження локальної демократії в Україні та вивчення процесів децентралізації влади на нинішньому етапі розвитку держави є складним, але водночас і актуальним питанням. Україна зіштовхнулася зі значною кількістю різноманітних проблем модернізаційного розвитку, серед яких можна виокремити неефективність реформ і невизначеність у процесах державотворення. З одного боку, політична еліта виступає за децентралізацію й передачу значної кількості функцій та повноважень органам місцевого самоврядування, а з іншого – для цього вона не створює всієї необхідної інфраструктури (передусім бюджетної та фінансової автономії для місцевих громад).

На думку експертів Світового банку, Україні вдалося поліпшити лише якість законодавства, але дещо погіршилися показники щодо ефективності роботи уряду, політичної стабільності, протидії корупції. Значно погіршився показник урахування громадської думки населення й підзвітності державних органів.

Згідно з індексом трансформації Бертельсмана рейтингу Індексу людського розвитку, Україна опустилася на дві позиції за показником політичної трансформації – з 35-ї у 2008 р. на 37-му у 2010 р. Дещо кращою є ситуація з управлінською трансформацією: Україна піднялася з 55-ї до 66-ї позиції. Однак у рейтингу країн за індексом людського розвитку, укладеному Програмою розвитку ООН (ПРООН), Україна у 2016 р. посіла 84-те місце з-поміж 188 країн.

В Україні існують резерви підвищення рівня людського розвитку, які слід шукати у подовженні тривалості життя населення, що потребуватиме не лише реформування системи охорони здоров'я через популяризацію здорового способу життя та підвищення загальної безпеки життєдіяльності громадян, а також зростання рівня соціального захисту та доходів населення. У свою чергу, це неможливо без оздоровлення національної економіки, скорочення її тіньового сектору та розвитку можливостей гідної зайнятості для населення [17, с. 317].

Наведені міжнародні індекси значною мірою формуються на основі показників оцінки ефективності публічного управління. Міжнародні оцінки ефективності публічного управління, незважаючи на певні методологічні особливості, дають змогу громадянам оцінювати діяльність керівних органів держави не лише у вузькому контексті (виконання взятих зобов'язань, урахування потреб місцевих громад), а й більш глобальному – порівнюючи ситуацію в різних державах, активізуючи владну політичну еліту, використовувати кращі управлінські практики.

Основним напрямом в адміністративно-територіальній реформі має стати децентралізація управління. Децентралізація може набувати двох форм – передачі окремих функцій на нижчий рівень управління при збереженні державної влади та розбудови самостійних інституцій, які володіють ресурсними можливостями для розв'язання проблем та завдань. Це створить сприятливі умови для поліпшення обслуговування населення й підвищення ефективності управлінських рішень, які приймаються владою. Неодмінними вимогами при децентралізації є фінансова самостійність і відповідальність.

Станом на 2015 р. в Україні загальна кількість державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування становить 380 257 осіб, серед яких третина – посадові особи місцевого самоврядування (84 548 осіб). З них 64 147 – жінки, які працюють в органах місцевого

самоврядування, і це становить 75,9 % загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування. Кількість чоловіків, які працюють в органах місцевого самоврядування, становить 24,1 % від загальної кількості посадовців місцевого самоврядування [55, с. 4].

Дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова, дає підстави визначити вплив населення на владу. За даними дослідження, рівень впливу громадськості на місцеву владу становить 2,3 % і є вищим за рівень впливу на центральну владу (1,6 %) [247]. Отримані дані дають підстави стверджувати, що рівень впливу населення на центральну та місцеву владу є дуже низьким.

Дослідження, яке було проведено Фондом «Демократичні ініціативи імені І. Кучеріва» та соціологічною службою Центру Разумкова у 2014 р., є цікавим щодо визначення довіри до владних інституцій. На запитання, якою мірою Ви довіряєте наступним державним і недержавним інституціям? Респонденти дали наступні відповіді. Серед опитаних 37 % довіряють місцевій владі, тоді як уряду України довіряють 35,8 %, а Верховній Раді України – 31,1 %. Найвищий рівень довіри у громадян є до церкви і становить 6,5 %. За результатами опитувань бачимо, що рівень довіри до центральних і місцевих органів влади є приблизно однаковий. Хоча сподівання громадян на місцеву владу є більшими [248].

Вагоме значення для вивчення інститутів локальної демократії, має Європейська хартія місцевого самоврядування, яку було ухвалено, щоб сприяти політичному, соціальному та економічному розвитку міст, а також для співпраці між місцевими громадами та органами влади в країні. У Європейській хартії наголошено, що містяни-громадяни (без дискримінації) мають право на: захист від насилля; захист від забруднення; здійснення демократичного контролю над своїм районом проживання; хороше житло, розваги та свободу просування [62].

У 2016 р. в Україні провели дослідження щодо визначення індексу демократичності міст. У рамках проекту USAID «Громадяни в дії» було презентовано результати дослідження, що проводилося в 48 найбільших містах України. Міста проводили змагання за звання міста, яке найбільше відповідає європейським стандартам відкритості, прозорості та підзвітності міської влади.

Десятку найбільш демократичних міст очолили:

- 1) Чернівці з індексом демократичності 78 %,
- 2) Чернігів – 61 %,
- 3) Івано-Франківськ – 56 %,
- 4) Суми – 49 %,
- 5) Краматорськ – 48 %,
- 6) Тернопіль – 48 %,
- 7) Черкаси – 48 %,
- 8) Ужгород – 47 %,
- 9) Луцьк – 47 %,
- 10) Кропивницький – 44 %.

Керівник програми розвитку громадянського суспільства УНЦПД М. Лациба та менеджер проекту «Громадяни в дії» І. Лукеря зазначили, що для складення рейтингу було досліджено регламенти міських рад, статuti територіальних громад, нормативно-правові акти, які регулюють порядок роботи з місцевими ініціативами, нормативно-правові акти, які регулюють порядок організації та проведення загальних зборів. Під час дослідження здійснено перевірку звітів міських голів та депутатів міських рад, розвиток і дієвість електронних петицій та вивчено взаємодію влади і громади [118].

М. Лациба, керівник програм Українського незалежного центру політичних досліджень, розповів «Громадському простору» про нещодавно проведене дослідження «Індекс демократичності міст»: «Ми виміряли, наскільки демократичними є процедури місцевої демократії в усіх обласних

центрах України, і ще – по-одному місту з області, всього – 48. Переможцями рейтингу, за процедурами місцевої демократії, стали Чернівці, Чернігів, Івано-Франківськ, Суми. Ми аналізували статуту територіальної громади, місцеві ініціативи, процедури громадських слухань, громадську експертизу, електронні петиції, консультації з громадськістю, бюджет участі, регламенти місцевих рад».

М. Лациба зазначив: «Якщо Вам не подобається місце Вашого рідного міста у цьому рейтингу, ініціюйте зміни. Ми можемо сказати, яка проблема безпосередньо є в документах Вашого міста і де є ті обмеження, які не дають нормально мешканцям брати участь у засіданні міської ради, отримувати протоколи і стенограми рішень міської ради, подавати свої проекти рішень на розгляд місцевої ради або ініціювати громадські слухання. Ми можемо підказати, де проблема і як її вирішити, головне – Ваше бажання зробити Ваше рідне місто більш відкритим, демократичним і таким, яке розбудовує демократію і кращі практики врядування» [118].

Методологія дослідження включала напрями діяльності демократичності міста, а саме:

- статут територіальної громади;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання;
- громадська експертиза;
- звітування міських голів та депутатів міських рад;
- загальні збори громадян за місцем проживання;
- електронні петиції;
- консультації з громадськістю;
- громадські бюджети участі;
- регламенти виконавчих комітетів міських рад;
- регламенти міських рад;
- положення про постійні депутатські комісії;

- положення про помічників-консультантів депутатів міських рад.

Під час дослідження здійснено аналіз документальної бази міських рад, яка регламентує роботу міської ради, її виконавчих комітетів, депутатських комісій. Вивчали застосування механізмів місцевої демократії та аналізували діяльність консультативно-дорадчих органів при органах влади. Експертне середовище оцінювало, наскільки процедури є доступними та ефективними і як мешканці міст можуть реалізовувати своє право на управління через доступні інструменти місцевої демократії. Експерти звертали увагу на принципи прозорості та підзвітності влади й оцінювали, наскільки найбільші українські міста відповідають європейським стандартам відкритості.

Важливим складником розуміння демократичності міських рад в Україні є індекс публічності. Під індексом 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.

Індекс публічності аналізується через цілісну систему індикаторів, які дають змогу на регулярній основі порівнювати й оцінювати якість управління органів та посадових осіб місцевого самоврядування в розрізі їхньої відкритості та діяльності.

Індекс публічності міських рад може виступати попереджувальним та профілактичним фактором щодо запобігання корупції та порушенню прав мешканців територіальних громад щодо свободи інформації. Публічність міської ради покликана підвищувати політичну культуру та розуміння прав і можливостей громадян.

Оцінювання індексу публічності є тим маркером, який координує зусилля громади через організації громадянського суспільства в справі прозорості й публічності діяльності органів місцевого самоврядування. Статистичні результати, отримані під час дослідження щодо визначення індексу публічності, використовуються як інформаційна база для здійснення й покращення врядування на місцевому рівні.

Цікавими є результати проекту Громадянської мережі ОПОРА, який здійснюється за підтримки Європейського Союзу й вимірює «індекс публічності» міських рад в Україні. У статистиці публічності й відкритості органів та посадових осіб місцевого самоврядування у 2016 р. міста розподілилися таким чином. Перші міста в рейтингу 2016 р. з покращеними результатами зайняли Луцька (79 %) та Івано-Франківська (71%) міські ради [78].

Порівняльне дослідження проводилося не один рік поспіль і у 2013 р. опитування охопило 11 міст, а з 2014 р. об'єктом моніторингу стали міські ради з усіх обласних центрів нашої держави. Три місяці тривала активна фаза дослідження, і за цей період учасники проекту подали понад 700 запитів щодо отримання публічної інформації та було здійснено близько 400 моніторингових візитів до органів влади.

У зв'язку із окупацією Донецької та Луганської областей і здійснення з боку терористичних угруповань безпосереднього впливу на роботу органів та посадових осіб місцевого самоврядування в ході моніторингового дослідження оцінювалися лише ті особливості управління, які відповідають нормативно-правовій базі України. За результатами дослідження у 2014 р. органи та посадові особи місцевого самоврядування стали більш закритими в поширенні інформації про результати своєї діяльності та в постійній взаємодії з громадянами. Середній показник публічності органів та посадових осіб місцевого самоврядування по Україні становить 48 % зі ста можливих [78].

Експерти Громадянської мережі ОПОРА зазначають, що: «Жодна з міських рад в обласних центрах України не досягла показника публічності більшого ніж 80 %, що дозволило б класифікувати таку міську раду як цілком публічну. Навіть лідери рейтингу – Івано-Франківська (67 %) та Вінницька (63 %) міські ради класифікуються як муніципалітети, що мають лише задовільний рівень публічності. В свою чергу переважна більшість міських рад за результатами моніторингу віднесена до групи муніципалітетів з низьким рівнем публічності. Діяльність Черкаської і Донецької міських рад формально класифікується як неpubлічна (з показником 37 % і 34 % відповідно)» [78].

До групи міст, рівень публічності яких класифікується як низький, потрапила і столиця України – м. Київ. У свою чергу Київська міська рада посіла третє місце в загальному рейтингу міст і її показник становив лише 58 % з можливих 100 %. Експерт Громадянської мережі ОПОРА Т. Чмут зазначає, що: «Як і в інших обласних центрах, серед різних суб'єктів місцевого самоврядування міський голова і виконавчі органи демонструють у столиці значно вищий рівень публічності, ніж депутатський корпус» [78].

Особливістю дослідження є те, що рівень публічності окремих суб'єктів місцевого самоврядування різний. Зокрема, найбільш публічними виявилися виконавчі органи рад (середній сукупний показник – 55 %) і міські голови (середній сукупний показник – 51 %). Натомість середній сукупний показник публічності депутатів міських рад у 2014 р. становив лише 40 %. Така ж ситуація спостерігалася і у 2013 р., однак порівняно з попереднім роком рівень публічності депутатів суттєво знизився (на 11 %).

Задовільний рівень публічності демонструють міські голови чотирьох українських міст, а саме:

1. Івано-Франківська,
2. Вінниці,
3. Хмельницького

4. Києва.

Лідерами рейтингу стали В. Анушкевичус (68 %) та в. о. міського голови Вінниці В. Моргунов (67 %). Завершують список міські голови Запоріжжя та Черкас – публічність яких становить 41 % від максимального стандарту. Діяльність виконавчих органів десяти муніципалітетів характеризується задовільним рівнем публічності. Безумовним лідером тут є виконавчі органи Івано-Франківської міської ради з показником 77 %. Як непублічна розцінюється у 2014 р. діяльність виконавчих органів чотирьох міських рад, а саме: Донецької, Луганської, Херсонської і Черкаської.

Проблемними щодо публічності є міські ради Донецької та Луганської областей із показниками 34 % і 41 % відповідно. Згідно з даними експертів Громадянської мережі ОПОРА в передконфліктний період публічність міських рад була на низькому рівні, але місцеві органи влади намагалися показати впровадження позитивних практик, причому деякі з них не мали аналогів у діяльності міських рад в інших містах України. Обмаль дієвих локальних механізмів належної взаємодії міських рад Донецької та Луганської областей з місцевими громадами засвідчує необхідність підвищення публічності відповідних міських рад.

Депутатський корпус жодної з міських рад в Україні, які були об'єктами вимірювання індексу публічності, не продемонстрував хоча б задовільного рівня публічності. Тільки депутатські корпуси міст Івано-Франківська та Вінниці досягли показника 55 % від максимального стандарту. Однак депутатська діяльність переважної більшості міських рад (15-ти із 24-х) характеризується як непублічна [78].

Специфікою й недоліком роботи міських рад є низький рівень підзвітності міських голів, виконавчих органів та депутатів міських рад. В українському законодавстві закріплений обов'язок посадовців і депутатів звітувати, однак не врегульованою залишається процедура звітування. Для прикладу: в міських радах немає уніфікованих формальних вимог до форми

та сутності звітів, не визначено форматів звітування міських голів, виконавчих органів і депутатів міських рад перед громадянами. Звіти міських голів не містять повної інформації про здійснення державної регуляторної політики і про виконання місцевих програм. Важливо, щоб звітування відбувалося не через розсилання електронних чи паперових листів та публікацію інформації в ЗМІ, а наживо. Потрібно, щоб громадяни мали можливість поставити суб'єктам місцевої політики конкретні питання в діалоговій формі.

Для підвищення ефективності та публічності міських рад в Україні до процедури прийняття місцевих рішень важливо залучати громадян, себто населення конкретних міських рад. Прийняття та контроль місцевих нормативно-правових документів мають здійснювати виконавчі комітети міських рад.

Однак для легітимності конкретних рішень важливо, щоб обов'язковим елементом нормотворчої процедури було залучення громадськості до цього процесу через інституції громадянського суспільства. Без цього аспекту публічно-владні рішення не повинні мати юридичної сили. Такі форми взаємодії та співучасті, як публічні обговорення, громадські слухання, участь населення в роботі громадських рад, залучення громадськості до експертизи нормативно-правових документів міських рад підвищують легітимність та публічність органів влади на місцях.

4.2. Реалізація громадських ініціатив на рівні міської ради

Наближення держави до демократичних цінностей виявляється неможливим без розвитку громадських ініціатив. Особливої актуальності останнім часом набуває проблема громадської участі в локальній політиці через неврахування позиції територіальної громади щодо важливих питань місцевого розвитку. Відсутність змін у практиці залучення громадськості до вирішення місцевих питань призводить до подальшого зниження якості

місцевого управління та фактичного порушення принципів демократичного управління.

Сьогодні доводиться констатувати, що нерідко громадяни не задоволені рівнем якості виконання органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх функцій. Про це свідчить зростання кількості повідомлень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушення прав органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами більш ніж удвічі. Найбільше їх зростання спостерігалось в Київській (в чотири рази), Вінницькій, Луганській та Черкаській (утричі) областях. Зростає кількість повідомлень, пов'язаних із діями або бездіяльністю державних адміністрацій та їхніх посадових осіб (1618 проти 1574 за рік). Найбільше надійшло таких звернень з Одеської, Київської та Львівської областей [79].

Досить низько громадяни України оцінюють і свої можливості впливати на прийняття рішень влади. За результатами моніторингу громадської думки, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова, сприяння влади у створенні можливостей для впливу суспільства на її дії громадяни оцінили найнижчим балом – у 2,17 за п'ятибальною шкалою, спроможність впливати на центральну владу опитані оцінили в 1,51 бала, на місцеву владу – в 1,68 [56].

Отже, найбільш відчутною для громадян є здатність брати участь у розв'язанні місцевих проблем та забезпеченні ефективної реалізації громадських ініціатив саме на місцевому рівні. Сучасна практика впровадження форм локальної демократії не забезпечує інституціям громадянського суспільства вирішальної ролі у виробленні муніципальної політики.

Слабкість громадських ініціатив на місцевому рівні має такі причини: соціальна інертність організацій громадянського суспільства; недосконалість правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на

місцевому рівні; відсутність розуміння керівництва міських рад залучати представників громадськості до співуправління та прийняття рішень які безпосередньо стосуються громадян.

Третій сектор переважно демонструє незацікавленість до участі в розвитку муніципальної політики. Так, у Львівській області із 4 тис. організацій систематичну активну роботу проводять лише 20 %, тобто приблизно 300. В Одеській області реально функціонують не більше 10 % зареєстрованих громадських організацій. У Харківській області формально звітують про свою діяльність у передбаченому законом порядку лише 26 % загальної кількості організацій, а в Херсонській області із кількох сотень зареєстрованих громадських організацій реально активними визнають лише 53, тобто приблизно 9,5 % [135, с. 19].

Не використовують у повному обсязі свої можливості й органи самоорганізації населення. Більшість органів самоорганізації населення в українських реаліях свідомо обмежують власну діяльність лише проблемами житлово-комунального господарства, благоустрою території та соціального захисту, не порушуючи питань політичного характеру.

Водночас слід відзначити і позитивний досвід участі активної громадськості в розв'язанні проблем місцевого значення та реалізації своїх ініціатив. У багатьох регіонах створюються коаліції громадських об'єднань. Наприклад, на Херсонщині, для відстоювання інтересів у комунальній сфері було створено коаліцію «Комунальна самооборона».

Досить успішно співпрацюють громадські організації м. Одеси з місцевою владою в підготовці локальних нормативно-правових актів та залученні коштів на розв'язання місцевих проблем. Ще в 1999 р. місцева рада прийняла Положення про органи самоорганізації населення. Уже кілька років триває спільна робота Одеської міської громадської організації «Лицем до лица», Одеської міської ради, Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України та Одеським

суспільним інститутом соціальних технологій над підготовкою проектів місцевих ініціатив у м. Одесі та Статуту територіальної громади м. Одеси. За ініціативою зазначених організацій проекти локальних нормативно-правових актів були предметом обговорення міських громадських слухань.

У 2008 р. завершився другий етап проекту «Голос громадськості», спрямований на розвиток та впровадження різноманітних форм залучення громадськості в Україні задля покращення якості муніципальних послуг, моніторингу надання послуг та розвитку ініціатив у галузі муніципальної політики.

Виконавцями проекту є Світовий банк, консалтингова компанія ПАДКО та Міжнародний центр перспективних досліджень. У рамках проекту протягом дев'яти років у десяти містах України (Івано-Франківськ, Тернопіль, Чугуїв, Куп'янськ, Луцьк, Алчевськ, Коломия, Макіївка, Чернігів та Комсомольськ) адміністративна група здійснювала підтримку місцевих реформаторських ініціатив та нагляд за якістю надання державних послуг через створення коаліції громадських організацій.

Ця коаліція досліджувала рівень якості соціальних послуг, впроваджувала розвиток конкуренції в управлінні житловим фондом та сприяла розвитку об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Окрім того, виконавці проекту співпрацювали з місцевою владою для підвищення її здатності забезпечувати якісні послуги місцевому населенню, впроваджували системи управління якістю за стандартами ISO в органах місцевого самоврядування [202]. Результатом дії проекту стало підвищення активності громад у розв'язанні локальних проблем та створення механізмів громадського нагляду за якістю комунальних послуг.

Варто згадати і позитивний досвід взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськими організаціями у сфері надання соціальних послуг. Фонд розвитку м. Миколаєва реалізує проект з укріплення партнерства між владою, бізнесовими структурами та громадським

сектором у сфері розвитку механізмів соціального інвестування та проведення конкурсу щодо розв'язання пріоритетних проблем міста. Меморандум про розвиток соціальних інвестицій підписали міста Миколаїв, Вознесенськ та Новий Буг [235].

Волинська обласна влада надає ресурсні можливості (фінансові, організаційні) об'єднанням ветеранів, жіночим, молодіжним та іншим громадським організаціям для виконання соціальних проектів. Спостерігається тенденція збільшення попиту на соціальні замовлення та послуги громадських організацій.

У м. Луцьку існує програма підтримки громадських ініціатив. Міська рада проводить конкурс на визначення кращих громадських ініціатив у місті. Щорічно затверджені анкети ініціатив розміщують на офіційному сайті Луцької міської ради для голосування, серед них громада міста визначає найкращі. Інший приклад: підписано меморандум про співпрацю неурядових організацій із Львівською міською радою щодо запровадження моделей інноваційних соціальних послуг.

Характер та зміст громадських ініціатив може бути різним. Вони можуть бути спрямовані на:

- благоустрій мікрорайонів, вулиць, зон відпочинку (встановлення обмежувачів руху транспорту, контейнерних площадок, облаштування місць для виходу собак та пішохідних доріжок, озеленення та освітлення прибудинкової території тощо);
- покращення умов проживання людей з обмеженими фізичними можливостями та сімей, які опинились у важких життєвих обставинах;
- організація дозвілля (проведення спортивно-масових заходів, конкурсів, концертів, святкування ювілейних дат будинків, мікрорайонів, облаштування ігрових кімнат для дітей, культурно-мистецькі заходи, підтримка творчої та обдарованої молоді);

- розвиток велоінфраструктури (встановлення велопарковок, нанесення дорожньої розмітки для велоруху); покращення екологічної ситуації в місті (створення нових зелених зон, облаштування годівничок для птахів та шпаківень, встановлення смітників, облаштування місць збору сміття, утримання природоохоронних зон та берегів річок);
- розбудова, збереження та відновлення історико-культурної спадщини міста (ознакування, ремонт та реставрація пам'яток архітектури, встановлення інформаційних таблиць).

Вартість реалізації однієї ініціативи не повинна перевищувати 50 тис. грн. Співфінансування учасників ініціативної групи (жителів міста) – у розмірі не менше ніж 10 % загальної вартості проекту однієї ініціативи [201].

Досить успішно вже три роки Чернівецька міська влада залучає дієві громадські організації до розв'язання важливих проблем громади за допомогою конкурсу соціальних проектів. Щорічно на початку року міськвиконком затверджує склад конкурсної комісії, пріоритетні напрями конкурсу соціальних проектів та зобов'язує міське фінансове управління виділити закладені кошти в міський бюджет. До складу конкурсної комісії входять представники і міськвиконкому, і громадських організацій. Переможці конкурсу підписують договори цільової фінансової допомоги на реалізацію проекту з головними розпорядниками коштів, якими є структурні підрозділи міської ради, відповідальні за реалізацію пріоритетних напрямів конкурсу соціальних проектів.

Громадські ініціативи можуть стати активними суб'єктами місцевого політичного процесу. Ось деякі приклади. Посадові особи районного відділу освіти Полтавської області будуть притягнуті до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державні закупівлі. За ініціативи «Східноукраїнського центру громадських ініціатив» у рамках реалізації проекту «Громадський моніторинг державних закупівель на

регіональному рівні» звернувся на адресу Державної фінансової інспекції в Полтавській області із заявою про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб комітету з конкурсних торгів відділу освіти, молоді та спорту Шишацької райдержадміністрації Полтавської області [225].

За приховування генплану Івано-Франківська міська рада стане сьомою серед тих, які відповідатимуть у Євросуді. Східноукраїнський центр громадських ініціатив подав скаргу до Європейського суду з прав людини з проханням визнати порушенням прав людини факт обмеження в доступі до Генерального плану м. Івано-Франківська. Підставою для скарги стали багаторічні намагання представників організації отримати доступ до основного містобудівного документа обласного центру.

Держфінінспекція в Полтавській області за зверненням Східноукраїнського центру громадських ініціатив склала п'ять протоколів про адміністративні правопорушення щодо посадових осіб відділу освіти (штрафи від 12 тис. грн.). Також було притягнуто до відповідальності порушників тендерного законодавства за результатами здійснення громадського моніторингу, який виявив порушення в діях посадових осіб комітету з конкурсних торгів відділу освіти Новосанжарської РДА Полтавської області – навмисне створення неконкурентних умов закупівлі.

Однак Новосанжарський районний суд Полтавської області, хоч і дійшов висновку про наявність у діях посадових осіб складу адміністративного правопорушення, визнав їх винними у його вчиненні, але звільнив їх від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням [225].

Слід зазначити, що практика взаємодії місцевої влади з організаціями громадянського суспільства залишається ще досить обмеженою. Сьогодні існують проблеми правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні.

На загальнодержавному рівні створено певні законодавчі умови реалізації громадських ініціатив. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право членів територіальної громади впливати на процес прийняття рішень на місцевому рівні у формах місцевого референдуму, загальних зборів громадян, громадських слухань, внесення місцевої ініціативи на розгляд органу місцевого самоврядування, ініціювання створення органів самоорганізації населення [67].

Окрім того, закон визначає обов'язок органів місцевого самоврядування відреагувати на результати громадської участі. Закон встановлює обов'язок місцевих рад враховувати рішення загальних зборів громадян у своїй діяльності. Органи місцевого самоврядування мають обов'язково розглядати пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань. Також рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території. Місцеві ініціативи розглядаються на відкритому засіданні місцевих рад за участю членів ініціативної групи з цих питань.

Згідно із Законом «Про органи самоорганізації населення» члени територіальної громади можуть через ці представницькі органи вносити пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного й культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів. Члени органу самоорганізації населення мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їхньої діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу [68].

Порядок підготовки й проведення місцевих референдумів за ініціативою громадян регламентує Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [185, с. 443]. Стаття 30 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за

місцем проживання в Україні» встановлює порядок скликання і проведення загальних зборів, компетенцію зборів, перелік питань, які можуть виноситися на загальні збори [190, с. 145].

Нормативно-правова база щодо громадських ініціатив дає змогу в цій сфері акцентувати увагу на таких питаннях. Слід зауважити щодо архаїчності деяких законодавчих актів.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», які свого часу відіграли важливу роль у становленні демократії в Україні, нині застаріли і не відповідають положенням чинної Конституції.

Чинне законодавство містить положення, які обмежують реалізацію громадських ініціатив. Зокрема, Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає право голів відповідних місцевих рад реєструвати одні ініціативні групи та відмовляти в реєстрації без зазначення конкретних підстав.

Оцінюючи низький рівень співпраці громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, слід зауважити, що ці норми не сприяють призначенню та проведенню місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади особливо у випадках, коли предметом такого опитування громадської думки (референдуму) є дострокове припинення повноважень міської ради або її голови чи скасування рішень міських рад щодо життєдіяльності громади.

Встановлення Законом «Про органи самоорганізації населення» складних процедур створення органів самоорганізації населення, а також принципів їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами перешкоджає ефективному використанню об'єднаннями різних форм прямої демократії та поліпшенню й наданню якісних послуг.

Питання організації громадських слухань та місцевих ініціатив винесено лише на рівень локальних нормативно-правових актів територіальної громади.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не регулює такі важливі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд міської ради, проведення загальних зборів, громадських слухань, взаємовідносин із радами органів самоорганізації населення. Представницькі органи місцевого самоврядування мають визначити процедури реалізації цих прав громадян у Статутах територіальної громади. Не регулює достатньо чітко Закон і процесу втілення органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості.

Оцінка змісту локальних нормативно-правових актів обласних центрів та деяких інших територіальних громад дає змогу зауважити про такі їхні недоліки.

По-перше, це відтворення у статутах територіальних громад положень Закону «Про місцеве самоврядування» майже без конкретизації порядку проведення заходів участі громадськості у роботі відповідних рад. Наприклад, Статут м. Києва не містить норм про порядок організації громадських слухань за ініціативою членів територіальної громади. Окремі положення про загальні збори, про місцеву ініціативу та громадські слухання Київською міською радою досі не прийнято [164].

По-друге, позбавлення територіальної громади права скликати громадські слухання. Більшість статутів та положень, що регламентують проведення громадських слухань, не дають права територіальній громаді самостійно скликати громадські слухання, що порушує статтю 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [67].

По-третє, немає загальних критеріїв, за якими визначається кількість ініціаторів звернення із громадською ініціативою до відповідної ради,

проведення загальних зборів та громадських слухань, а також уніфікованих правил порядку та термінів їх проведення й організації.

Зокрема, кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи коливається від 16 підписів до 60 тис. підписів виборців, зареєстрованих на відповідній території, що створює перепони у використанні права громади не для вирішення важливих питань, а як засобу політичного блокування роботи органів місцевого самоврядування [103, с. 16].

Статут м. Івано-Франківська визначає необхідну кількість ініціаторів громадських слухань у розмірі 5 % учасників територіальної громади, які мають право голосу на виборах. У статутах міст Луцька, Чернівців, Чернігова необхідна кількість суб'єктів ініціювання громадських слухань становить 500 членів територіальної громади, у Херсоні – 300, у Запоріжжі, Дніпропетровську – 250, у Рівному – 1000. Статут м. Києва взагалі не визначає мінімальної кількості його мешканців, які можуть ініціювати громадські слухання [103, с. 16].

По-четверте, існує негативна практика встановлення незаконних обмежень можливостей громадян брати участь у місцевій політиці. Для прикладу, Статут м. Луганська передбачає право керівних органів (міський голова, виконком) Луганської міської ради надати вмотивовану відмову в скликанні загальних зборів та громадських слухань, що суперечить статтям 38 та 39 Конституції України [93, с. 16–17].

Відповідно до Положення про місцеві ініціативи м. Макіївки у випадку незгоди ініціативної групи з рішенням місцевої ради щодо питання, яке розглядається за місцевою ініціативою, це рішення може бути оскаржене в судовому порядку в десятиденний термін після оприлюднення рішення. Якщо суд прийме рішення на користь місцевої ради, ініціативна група вважається ліквідованою.

У таких випадках порушується право на розгляд питання, внесеного в порядку місцевої ініціативи, гарантоване статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [67].

По-п'яте, нечітка регламентація порядку діяльності органів самоорганізації населення, їхньої взаємодії з іншими суб'єктами місцевого самоврядування в розв'язанні питань, механізмів наділення органів самоорганізації населення окремими повноваженнями місцевої ради, передачі фінансових чи матеріальних ресурсів. У зв'язку з цим констатуємо відсутність положень, які б забезпечували впровадження результатів громадських ініціатив.

Більшість статутів територіальних громад не містять норм про відповідальність посадових осіб місцевих рад за відмову в реєстрації місцевих ініціатив, голів місцевих рад за ухилення від проведення громадських слухань. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає рекомендаційний характер місцевих ініціатив та рішень загальних зборів.

Варто погодитися з Н. Пелівановою, що не завжди в керівництва місцевих рад є бажання долучати громадськість до спільного прийняття рішень: «В переважній більшості міст реалізація громадської ініціативи зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно-дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень» [163].

У всіх регіонах країни поширюється практика фальсифікації громадських слухань з питань землевідведення та землекористування, забудови території міста, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги. Забудовники намагаються нівелювати роль означеного механізму реалізації громадських ініціатив через приховування інформації про час проведення громадських слухань, організації слухань, у яких беруть участь

примусово або за відповідне матеріальне винагородження підставні особи та не допускаються мешканці, чий інтереси зачіпає забудова.

У таких ситуаціях вирішальною є позиція органів місцевого самоврядування, які можуть опинитися на боці приватних структур, визнаючи такі слухання легітимними й незважаючи на протести громадськості. Це призводить до конфліктних ситуацій між владою та громадою.

На нашу думку, ефективність реалізації громадських ініціатив буде залежати від суб'єктів, які здійснюють ініціативи, та рівня їхньої активності, а також існування нормативно-правової бази для такої реалізації та готовності місцевого самоврядування до співпраці й взаємодії із інститутами громадянського суспільства (громадські організації, ЗМІ, органи самоорганізації населення тощо).

У локальних територіальних громадах існує потреба створення необхідних умов для участі громадськості, насамперед у розвитку власної території та розв'язанні локальних проблем.

Перенесення на місцевий рівень регламентації процедур громадської участі у виконанні проектів місцевого розвитку призводить до відносин залежності організацій громадянського суспільства від готовності місцевої влади до співпраці.

Для підвищення ефективності реалізації громадських ініціатив на локальному рівні місцевим радам необхідно затвердити:

Статут територіальної громади; Положення «Про місцеву ініціативу»;

- Положення «Про громадські слухання»;
- Положення «Про загальні збори громадян за місцем проживання»;
- Порядок консультацій із громадськістю щодо формування та реалізації місцевого бюджету, програми соціально-економічного розвитку;

- Порядок легалізації органів самоорганізації населення в місті;
- Порядок делегування органам самоорганізації населення окремими повноваженнями відповідної місцевої ради, фінансів та майна.

Становлення демократичної держави неможливе без розвитку громадських ініціатив. Особливої актуалізації останнім часом набуває проблема громадської участі в реалізації муніципальної політики та вирішенні важливих питань локального розвитку. Відсутність змін у практиці залучення громадськості до вирішення місцевих питань призводить до подальшого зниження якості місцевого управління та фактичного порушення принципів демократичного управління.

Сучасна практика впровадження форм локальної демократії не забезпечує інституціям громадянського суспільства вирішальної ролі у виробленні муніципальної політики. Слабкість громадських ініціатив на місцевому рівні, на нашу думку, має такі причини:

- соціальна інертність організацій громадянського суспільства;
- недосконалість правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні;
- небажання місцевих рад приймати з громадськістю спільні рішення.

Громадський сектор не завжди демонструє зацікавленість до участі та реалізації місцевої політики. Значна частина громадських організацій є зареєстрованими, але фактично не здійснюють будь-яку діяльність. Тільки близько 10 % громадських організацій є активними суб'єктами у реалізації локальної політики та беруть важливу участь у процесах життєдіяльності територіальної громади [163].

В Україні впроваджується низка міжнародних програм, які сприяють розвитку інститутів локальної демократії та сприяють розвитку громадських ініціатив. Зокрема, проект «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» – це спільна ініціатива Європейського Союзу та Програми розвитку ООН, що

реалізується в усіх областях країни з грудня 2007 р. Мета проекту – допомогти місцевим громадам самоорганізуватися, визначити й з'ясувати пріоритети розвитку свого населеного пункту та покращити умови життєдіяльності у ньому, реалізувавши власну ініціативу. Проекти громад співфінансуються з місцевого бюджету, ЄС/ПРООН спонсорами та за кошти місцевих громад [140].

Для прикладу, у 2016 р. в Шумській об'єднаній територіальній громаді Тернопільської області спільний проект ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» у партнерстві з Шумською міською радою офіційно відкрив відремонтоване приміщення Центру надання адміністративних послуг (ЦНАП). Віднині понад 20 тисяч членів цієї громади зможуть швидко та якісно отримати адміністративні послуги за спрощеною системою саме через цей Центр. Капітальний ремонт ЦНАПу, а також закупівлю необхідних меблів та оргтехніки було здійснено в рамках реалізації пілотного проекту щодо створення ЦНАП та покращення умов центрів надання адміністративних послуг у двох новостворених об'єднаних громадах у двох областях – Тернопільській та Рівненській. Загальна вартість мікропроекту зі створення ЦНАП у Шумській об'єднаній громаді становить близько 33 тис. доларів (понад 890 тис. грн), з них кошти Проекту ЄС/ПРООН – близько 25 тис. дол. (понад 670 тис. грн), частка міської ради – близько 8 тис. дол. (понад 215 тис. грн) [140].

Менеджер проектів Представництва ЄС в Україні М. Дідух зазначила: «Реформа децентралізації стала ключовим пріоритетом в Україні. Наш проект готував підґрунтя до процесу децентралізації в Україні, ми допомагали громадам самоорганізуватися і самим впорядковувати своє життя. Зараз ми бачимо, що втілення наших проектів неможливе без підтримки на місцях і взаєморозуміння з боку влади, органів місцевого самоврядування та самої ініціативи з боку громадян».

Основною метою цього пілотного проекту є розробка ефективної моделі діяльності ЦНАПів в об'єднаних територіальних громадах, створення сприятливих умов для розвитку місцевих соціальних послуг, запровадження електронного документообігу, підтримка місцевих структур самоврядування в процесі децентралізації. Милятська та Шумська об'єднані територіальні громади були відібрані

Проектом МРГ для створення центрів надання адміністративних послуг на конкурсній основі за такими критеріями: технічне виконання, найшвидші часові рамки, гарантії зобов'язань з боку місцевої влади, забезпечення продовження надання послуг після завершення ремонтних робіт [220]. Можна зазначити, що важливим аспектом у реалізації проектів є активна позиція місцевої влади щодо розвитку власної інфраструктури.

Нині в Україні розпочалася третя фаза спільного проекту ЄС/ПРООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду», яка була представлена у Волинській області у 2014 р. Під час третьої фази Проект надаватиме підтримку місцевим органам влади для реалізації і поширення кращих практик та досвіду зі спільного планування та подальшого поширення підходу, орієнтованого на громаду.

Діяльність Проекту буде спрямовано на відновлення базової комунальної та соціальної інфраструктури в таких пріоритетних сферах діяльності територіальних громад, як енергоефективність, охорона здоров'я, охорона навколишнього середовища, водопостачання спільно з розвитком малого аграрного бізнесу. Проект надаватиме підтримку владі у впровадженні реформи децентралізації та поширенні інноваційних підходів щодо спільного сприяння сталому соціально-економічному розвитку на локальній території через центри управління знаннями та впровадження курсу в навчальні програми двадцяти університетів.

Третя фаза Проекту впроваджуватиметься протягом 2014–2018 рр. із загальним бюджетом 23,8 млн євро, наданих Європейським Союзом (23 млн

євро) та ПРООН (800 тис. євро). Мета Проекту – сприяння сталому соціально-економічному розвитку на місцевому рівні через зміцнення спільного управління та заохочення громадських ініціатив по всій Україні.

Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду» (МРГ) з 2008 р. активно діє на всій території України. На цей час 2,6 млн людей у понад 2000 сіл покращили своє життя через реалізацію мікропроектів для відновлення дитячих садків та шкіл (664), медичних пунктів (118), доступу до якісної води (110), охорони довкілля (9), енергоощадного вуличного освітлення (706). Понад 2000 місцевих ініціатив було впроваджено, понад 20 тис. членів громад та 6 тис. місцевих й обласних чиновників пройшли тренінги з фінансового управління та управління проектом [222].

Є специфіка правового забезпечення реалізації громадських ініціатив на місцевому рівні. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право членів територіальної громади впливати на процес прийняття рішень на регіональному та локальному рівнях у формах громадських слухань, внесення місцевої ініціативи на розгляд органу місцевого самоврядування, ініціювання створення органів самоорганізації населення [67]. Українське законодавство встановлює обов'язок місцевих рад урахувати рішення загальних зборів громадян у своїй діяльності. Рішення, які приймають місцеві референдуми, є обов'язковими для виконання органами влади на місцях. Місцеві ініціативи розглядаються на відкритому засіданні місцевих рад за участю членів ініціативної групи з цих питань.

Підготовка і проведення місцевих референдумів за ініціативою громадян регламентує Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [65]. Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» встановлює порядок скликання і проведення загальних зборів, компетенцію зборів, перелік питань, які можуть виноситися на загальні збори [190].

У результаті аналізу законодавства у сфері громадських ініціатив потрібно акцентувати увагу на таких аспектах:

Чинне законодавство містить положення, які обмежують реалізацію громадських ініціатив. Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» передбачає право голів відповідних місцевих рад реєструвати такі ініціативні групи та відмовляти у реєстрації без зазначення конкретних підстав. Враховуючи ще доволі низький рівень співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості, ці норми фактично унеможливають призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади.

Законом «Про органи самоорганізації населення» встановлено складні процедури створення органів самоорганізації населення, а також принципів їх підзвітності, підконтрольності та відповідальності перед відповідними радами, що перешкоджає ефективному використанню органів самоорганізації населення різних форм прямої демократії та поліпшенню якості громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування. Окрім того, питання організації громадських слухань та місцевих ініціатив винесено виключно на рівень локальних нормативно-правових актів територіальної громади.

За межами регулювання українського законодавства залишилися такі важливі питання, як порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, проведення загальних зборів, громадських слухань, особливості діяльності органів самоорганізації населення та їх взаємовідносини із місцевими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування мають визначити процедури реалізації цих прав громадян у статутах територіальної громади. Також законодавство не приділяє достатньої уваги процесу втілення органами місцевого самоврядування пропозицій громадськості.

В Україні спостерігається низький рівень розвитку локальної нормотворчості. Н. Пеліванова зазначає окремі недоліки в локальних

нормативно-правових актах міст, обласних центрів та деяких інших територіальних громад. Відтворення у статутах територіальних громад положень Закону «Про місцеве самоврядування» практично без обумовлення процедур проведення заходів участі громадян у роботі міської ради. Територіальні громади позбавлені права скликати громадські слухання, і більшість статутів, що регламентують проведення громадських слухань, не надають права територіальній громаді самостійно скликати громадські слухання, що порушує статтю 13 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [163].

В Україні відсутні критерії щодо визначення кількості ініціативної групи, які можуть звертатися із громадською ініціативою до міської ради для проведення загальних зборів чи громадських слухань. Окрім того, відсутні чіткі процедури й правила їх проведення.

Відповідно до Положення про місцеві ініціативи м. Макіївки у випадку незгоди ініціативної групи з рішенням місцевої ради з питання, що внесене в порядку місцевої ініціативи, це рішення може бути оскаржене в судовому порядку у десятиденний термін після оприлюднення рішення. Якщо суд прийме рішення на користь місцевої ради через 10 діб, ініціативна група вважається ліквідованою. Таке положення практично позбавляє ініціативну групу права на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду, яке гарантує стаття 13 Кодексу адміністративного судочинства [163].

В Україні існує нечітка регламентація порядку діяльності органів самоорганізації населення, їхніх відносин з іншими органами місцевого самоврядування у вирішенні питань щодо механізмів передачі органам самоорганізації населення функцій управління та окремих повноважень.

Проблема полягає в тому, що відсутні положення, які б регулювали впровадження результатів громадських ініціатив. Більшість статутів територіальних громад не містять норм про відповідальність посадових осіб

місцевих рад за відмову в реєстрації місцевих ініціатив. Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування» передбачає рекомендаційний характер місцевих ініціатив, резолюцій громадських слухань та рішень загальних зборів, то зазвичай місцеві ради не встановлюють у локальних нормативних актах норми обов'язкового винесення на голосування, прийняття або відхилення пропозицій громадськості.

Негативною тенденцією є те, що в окремих місцевих радах спостерігається небажання долучати громадськість до спільного прийняття рішень. У переважній більшості міст реалізація громадської ініціативи зводиться лише до імітування врахування громадської думки через організацію обговорень, громадських слухань, засідань консультативно-дорадчих органів, результати яких не впливають на прийняття місцевими радами рішень. У всіх регіонах країни існує практика фальсифікації громадських слухань з питань забудови території міста, підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги тощо. Для цього можуть приховувати інформацію щодо проведення громадських слухань та не завжди допускаються громадяни до процедури прийняття рішень, які приймаються зацікавленими суб'єктами.

У конфліктних ситуаціях міська рада може займати різну позицію і часто захищає інтереси бізнесу, а не громадськості, визнаючи громадські слухання легітимними, хоча вони можуть проводитися формально незважаючи на протести громадськості. Це призводить до ігнорування місцевою владою результатів громадських слухань. Так, наприклад, у м. Києві регулярно порушуються положення «Про Заходи з реалізації резолюцій громадських слухань щодо збереження історичної забудови, природно-заповідних територій та упорядкування територій зелених насаджень загального користування м. Києва». Фактично без участі громадськості було затверджено статuti м. Харкова та м. Чернігова, уже не перший рік місцева влада затягує прийняття нового статуту м. Львова [163].

Органи самоорганізації населення теж не знаходять підтримки з боку місцевих рад. Навпаки, представницькі органи місцевого самоврядування намагаються штучно створювати органи самоорганізації. Так, рішеннями місцевих рад органи самоорганізації населення прив'язуються до території виборчих округів депутатів місцевої ради або житлово-експлуатаційних підприємств [153].

У контексті удосконалення реалізації громадських ініціатив слід зазначити, щоб у статутах територіальних громад було прописана норма, яка зобов'язувала місцеві ради проводити громадські слухання, встановити єдиний строк винесення місцевої ініціативи на обов'язковий розгляд сесії відповідної ради, а також єдині умови законності загальних зборів громадян за місцем проживання.

Водночас у законодавстві залишаються неврегульованими такі аспекти: механізми реалізації громадських ініціатив на рівні областей і районів, захист порушеного права членів територіальної громади у випадку відмови розглядати місцеву ініціативу та немає терміну обов'язкового розгляду пропозицій громадських слухань.

Дієвість реалізації громадських ініціатив залежить від нормативно-правової бази щодо реалізації ініціативи, активності громадян, які проживають на певній території та готовності міської ради до співпраці з іншими суб'єктами політичного процесу. Такі громадські ініціативи потребують створення необхідних умов для участі громадськості передусім у розвитку власного міста та належного забезпечення життєдіяльності громади.

Незважаючи на досить широкий спектр форм впливу громадських організацій на місцеву владу, низький рівень громадської активності та небажання місцевих рад сприймати організації громадянського суспільства як стратегічного партнера призводять до відсутності систематичної

співпраці між місцевою владою та громадськістю для реалізації громадських ініціатив.

Наявність тенденцій нехтування громадських ініціатив місцевою владою свідчить про потребу посилити державні механізми залучення громадян до управління місцевими справами. Враховуючи свідоме блокування місцевими радами розвитку локального законодавства у сфері громадських ініціатив, доцільно передбачити в українському законодавстві норми, які б регулювали: обов'язок місцевих рад затверджувати статути територіальних громад та інших локальних нормативних актів; відповідальність за маніпулювання інститутами локальної демократії, зокрема за фальсифікацію громадських слухань, заборону участі в роботі постійних та тимчасових комісій тощо.

Для підвищення рівня соціальної мобілізації місцевих громад держава має стати активним учасником у спільних проектах із розвитку партнерства між громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування й громадою у сфері надання послуг. Небажання органів місцевої влади усвідомити суспільну значимість громадських ініціатив потребує впровадження моніторингу дотримання законодавства з питань забезпечення права громади на реалізацію механізмів прямої демократії та притягнення до відповідальності посадових осіб за його порушення.

На розвиток інститутів локальної демократії 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 й розподіл повноважень між центром та регіонами; нормативно-правова база функціонування таких об'єднань. Серед внутрішніх чинників можна виділити суб'єктивні умови, а саме: рівень інституційного розвитку інститутів локальної демократії; наявність 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, залучати 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. Абдрахманова А. Теоретичні основи вимірювання ефективності соціально-економічних систем / А. Абдрахманова // Бізнес Інформ. – Харків : ВД «ІНЖЕК», 2012. – № 3. – С. 7–10.
2. Абрам'юк І. Збірка практик - переможців конкурсу «Кращі практики місцевого самоврядування» 2014 року / [І. Абрам'юк, М. Юрченко]; М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України, Рада Європи. – Київ : К.І.С., 2015. – 110 с.
3. Абрам'юк І. Врегулювання механізмів участі громадян в управлінні громадою : [практ. рек.] / І. Абрам'юк, А. Ткачук ; Ін-т громад. сусп-ва. – Київ : Легальний статус, 2011. – 63 с.
4. Аванесова Н. Стратегічне управління підприємством та сучасним містом: теоретико-методичні засади : монографія / Н. Аванесова, О. Марченко ; Харків. нац. ун-т буд-ва та архітектури. – Харків : Щедра садиба плюс, 2015. – 195 с.
5. Агора. Переосмислюючи демократію: Україна і світовий контекст. – Київ : Стилос, 2011. – Вип. 10. – 160 с.
6. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / [І. Кресіна, А. Коваленко, К.Вітман та ін.]; за ред. І. Кресіної. – Київ : Логос, 2009. – 480 с.
7. Алексеев О. Субсидиарность и пространственное развитие [Электронный ресурс] / О. Алексеев // Стра[тег].ру: сетевое издание о стратегии. – Режим доступа : <http://stra.teg.ru/library/strathecics/1021980036>
8. Анастасов О. Трансформація інституту місцевого самоврядування України у контексті європейського досвіду [Електронний ресурс] / О. Анастасов, Ю. Коваль. — Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1029>
9. Бабінова О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі реформування: проблеми та пріоритети [Електронний

ресурс] / О. Бабінова. – Режим доступу : www.niss.gov.ua/Monitor/juli/11.htm

10. Байрак С. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави / С. Байрак // Панорама політологічних студій. – 2013. – Вип. 10. – С. 148–154.

11. Бальцій Ю. Громадянське суспільство й локальна (муніципальна) демократія / Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права. – 2006. – Вип. 29. – С. 214–217.

12. Батанов О. Муніципальна влада у системі сучасного муніципалізму: концептуальні проблеми теорії / О. Батанов // Юридичний вісник. – 2010. – № 3. – С. 16–21.

13. Батанов О. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. Батанов. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.

14. Бахтиєв Р. Проблеми визначення поняття та сутності демократичних та недемократичних режимів / Р. Бахтиєв, Ю. Дзюбенко // Актуальні проблеми політики. – Одеса : Фенікс, 2016. – Вип. 57. – С. 49–60.

15. Бейко О. Механізми вдосконалення управління на місцевому рівні та наближення його до європейських стандартів [Електронний ресурс] / О. Бейко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej1/txts/Beyko.htm>

16. Береза А. Періодизація етапів реформування публічної влади / А. Береза // Держава і право. – 2012. – Вип. 56. – С. 571–575.

17. Береза А. Реформування публічної влади: сучасні концепції та політична практика : монографія / А. Береза. – Київ : Логос, 2012. – 360 с.

18. Биккулова Г. Принцип субсидиарности идейно-теоретический смысл и европейские политические реалии : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 – Политические институты и процессы / Биккулова Г. – Казань, 2000. – 20 с.

19. Богів Я. Місцеве самоврядування як одна із форм реалізації принципу народного суверенітету [Електронний ресурс] / Я. Богів. — Режим

доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_8

20.Бойчук М. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Бойчук М.; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – Київ, 2007. – 20 с.

21.Большаков С. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Большаков С. ; Рос. гос. пед. ун-т им. А. И. Герцена. – СПб., 2006. – 40 с.

22.Боровський О. Політичний режим як об'єкт соціологічного дослідження (синергетичний підхід) / О. Боровський // Нова парадигма. – 2003. – Вип. 34. – С. 209–217.

23.Бороденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Бороденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С.21–25.

24.Бороденюк В. Деякі проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування у містах з районним поділом / В. Бороденюк // Право України. – 2001. – № 2. – С.53–57.

25.Бороденюк В. Діалектика співвідношення самоврядування, місцевого самоврядування та державного управління / В. Бороденюк // Право України. – 2002. – № 12. – С.118–122.

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

27.Бортніков В. Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині (кінець XVIII – початок XX ст.) : монографія / В. Бортніков. – Луцьк : СНУ імені Лесі Українки, 2015. – 480 с.

28.Бортніков В. Політична участь і демократія: українські реалії : [монографія] / В. І. Бортніков. – Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 524 с.

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

30.Бортніков В. Помаранчева революція на Волині: Історія. Факти. Документи / В. Бортніков. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2005. – 224 с.

31.Бортніков В. Проблеми розбудови й благоустрою міста Луцька (друга половина ХІХ – початок ХХ ст.) / В. Бортніков, Т. Майко // Джерела локальної історії. Культурний побут городян ХVІІІ – першої половини ХХ ст. : зб. наук. пр. / ред. кол. : В. І. Наулко (голова), Н. О. Зіневич, Т. Б. Ананьєва, Г. В. Боряк та ін. – Київ : Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського НАН України, 2013. – С. 368–381.

32.Була С. Тенденції розвитку та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні в умовах модернізації [Електронний ресурс] / С. Була. – Режим доступу : http://postua.info/Bula2005_2.htm/

33.Була С. Теоретико-методологічний аналіз локальної демократії як умови та інструменту становлення консолідованої демократії в перехідних суспільствах (на прикладі України) : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.01 / Була Світлана Петрівна ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2012. – 19 с.

34.Бульба В. Аналіз діяльності органів самоорганізації населення в Україні / В. Бульба, А. Меляков // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. управ. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1(8). – С. 280–287.

35.Бюджетний кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>

36.В Україні покращується рівень розвитку демократії – Freedom

House [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.unian.ua/.../1317474-v-ukrajini-pokraschuetsya-riven-rozvitku-demokratiji-freedom-house.html

37. Ваніна Я. Реалізація принципу відкритості як інструмент практичного здійснення децентралізації влади / Я. Ваніна, Н. Мельтюхова // Вісник НАДУ. – 2011. – № 1. – С. 165–174.

38. Ваніна Я. Принципи вдалого управління: досвід Польщі / Я. Ваніна // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 15–16 трав. 2009 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 27–28.

39. Ваніна Я. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Ваніна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4 (40). – С. 197–199.

40. Василькова В. Порядок и хаос в развитии социальных систем: Синергетика и теория социальной самоорганизации / В. Василькова. – СПб. : Лань, 1999. – 479 с.

41. Взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю: стан, перспективи, рекомендації та практики : аналітичний звіт / Лиска О., Засадко В., Юрченко М., Томнюк О. – Київ : АМУ, 2014. – 28 с.

42. Вишиванюк М. Стратегічне державне управління розвитком регіонів України: концептуальні положення, методологічні підходи, практика застосування : монографія / М. Вишиванюк ; Акад. муніцип. упр. – Донецьк : Юго-Восток, 2012. – 434 с.

43. Вишневський С. Деякі проблеми теорії функцій органів самоорганізації населення / С. Вишневський // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 65. – С. 92–100.

44. Водний кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=213%2F95-%E2>

45.Ворона П. Державна підтримка малого і середнього бізнесу як стимулювання розвитку регіонів (зарубіжний досвід) / П. Ворона // Економіка та держава. – 2010. – № 6. – С.80–82.

46.Выдрин И. Местное самоуправление в Российской Федерации. От идеи к практике: конституционно-правовой аспект : монография / И. Выдрин ; науч. ред. А. Н. Кокотов. – Екатеринбург : [б. и.], 1998. – 207 с.

47.Галкін А. Федералізм і публічна сфера як вихідні поняття / А. Галкін // Часопис Ї. – 2001. – № 23. – С. 98–110.

48.Гейда О. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика / О. Гейда // Європейські перспективи. – 2012. – № 3(3). – С. 9–13.

49.Герасимчук З. Стратегічне управління сталим розвитком міст: теорія, методологія, практика : монографія / З. В. Герасимчук, О. В. Середа. – Луцьк : Вежа-Друк, 2014.– 276 с.

50.Гладій В. І. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Гладій В. І. – Львів, 2016. – 20 с.

51.Глушченко П. Муниципальное право / П. Глушченко, В. Пылин. – 2-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – 204 с.

52.Гринюк Р. Регіональний та державний виміри української специфіки децентралізації влади / Р. Гринюк, М. Примуш // Політичне життя. – 2016. – № 3. – С. 10–14.

53.Гринюк Р. Соціокультурний дискурс України і політичні практики 2014 – 2016 років / Р. Гринюк, Т. Нагорняк // Політичне життя. – 2016. – № 1–2. – С. 126–134.

54.Грищук М. Місцеве самоврядування в Україні: політико-правові аспекти становлення і розвитку на сучасному етапі : автореф. дис. ... канд. політ. Наук : 23.00.02 / Грищук М. ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2007. – 18 с.

55. Державна служба в цифрах 2015 : інформ. вид. – Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – 2015. – 32 с.

56. Дослідження соціологічної служби Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/poll.php?poll_id=174

57. Дробот І. Проблеми гарантування місцевого самоврядування в умовах вітчизняного державотворення [Електронний ресурс] / І. Дробот. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_12.pdf

58. Евдокимов В. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты / В. Евдокимов, Я. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 252 с.

59. Електронні петиції – інструмент впливу громади чи спосіб випуску пари? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hromadske.volyn.ua/elektronni-petytsiji-instrument-vplyvu-hromady-chy-sposib-vypusku-pary/>

60. Європейська стратегія щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irgo.org.ua/.../yevropejska-strategiya-shhodo-innovacij-ta-dobrogo-vryaduvannya-na-miscevomu-rivni

61. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упоряд. А. Гук, О. Бейко, В. Князев ; за ред. М. Пухтинського, В. Толкованова. – Київ : Крамар, 2003. – 400 с.

62. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. : ратифіковано Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15 липня 1997 р., підписано 6 листопада 1996 р. : офіц. пер. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

63.Євтушенко О. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування: досвід Франції [Електронний ресурс] / О. Євтушенко // Гілея. – 2009. – № 18. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov>

64.Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2487-17>

65.Закон України «Про Всеукраїнський та місцеві референдуми» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1286-12>

66.Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vinrada.gov.ua/zakon-ukraini-pro-zasadi-derzhavnoi-regulyatornoi-politiki-u-sferi-gospodarskoi-diyalnosti.htm>

67.Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

68.Закон України «Про органи самоорганізації населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>

69.Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>

70.Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>

71.Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року №533-ХІІ

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=533-12>

72.Захаренко К. Молодіжні організацій України: особливості функціонування / К. Захаренко, Я. Ярош. – Луцьк : [б. в.], 2013. – 307 с.

73.Звіт про конкурентоспроможність регіонів України – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://competitiveukraine.org.ua/uploadfiles/ckfinder/files/reports/2013/FEG_report_2013_body_ukr_web.pdf

74.Земельний кодекс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2768-14>

75.Зимогляд В. Місцеве самоврядування як результат децентралізації влади / В. Зимогляд // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія : Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2015. – № 1. – С. 122–135.

76.Їжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні [Електронний ресурс] / О. Їжак. — Режим доступу : <http://www.db.niss.gov/cgi-bin/bsdcc.p1?185>.

77.Ільницький М. Місцеве самоврядування як форма народного волевиявлення / М. Ільницький // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2016. – № 3. – С. 28–37.

78. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://opora.lviv.ua/?page_id=3141

79.Інформація про звернення громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2007 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.kiev.ua/Zvernenia_frame.htm

80.Історія розвитку органів влади на території Чернівецької області : монографія / за заг. ред. Добжанського О., Круглашова А., Ярмистого М. – Чернівці : Букрек, 2014. – 812 с.

81.Калашнікова О. Громади, настав час діяти! [Електронний ресурс] /

О. Калашнікова. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/organyi-samoorganizatsii/>.

82.Калиновський Б. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні [Електронний ресурс] / Б. Калиновський // Матеріали ІІІ міжнародної конференції «Розвиток демократії та демократична освіта в Україні», 20–22 трав. 2005 р., м. Львів. – Режим доступу : <http://www.demoscasy.kiev.ua>

83.Камінська Н. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз / Н. Камінська. – Київ : КНТ, 2010. – 232 с.

84.Кампо В. Місцеве самоврядування в Україні / В. Кампо. – Київ : ІнЮре, 1997. – 36 с.

85.Князева Е. Синергетика: начало нелинейного мышления / Е. Князева, С. Курдюмов // *Общественные науки и современность*. – 1993. – № 2. – С. 44–52.

86.Кобильник В. Особливості субнаціонального компаративного дослідження сучасних демократичних процесів / В. Кобильник // *Гуманітарні студії : зб. наук. пр. / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка*. – Київ, 2015. – Вип. 25. – С. 111–120.

87.Кобильник В. Польський досвід децентралізації державної влади / В. Кобильник // *Політологічний вісник : зб. наук. пр.* – Київ : Знання, 2012. – Вип. 65. – С. 353–364.

88.Коваль Ю. Специфіка реалізації принципів фінансової автономії та соціальної політики держави в українській традиції місцевого самоврядування / Ю. Коваль // *V Всеукраїнські читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. Бортнікова, Я. Яроша*. – Луцьк : Вежа-Друк, 2016. – С. 78–86.

89.Кожина А. Перспективи розвитку механізмів громадської участі на місцевому рівні [Електронний ресурс] / А. Кожина. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_1_18

90.Козлова Л. Місцеве самоврядування як фактор соціально-економічного розвитку регіону / Л.Козлова // Актуальні проблеми економіки. – 2012. – № 8. – С. 231–237.

91.Козюра І. Проблеми та перспективи забезпечення реформування місцевого самоврядування в Україні / І. Козюра // Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – Київ: Український центр політичного менеджменту, 2008. – Спецвип.: Політичний менеджмент. – С. 251–259.

92.Коломоєць Т. Реформування законодавства про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування: аналіз норм / Т. Коломоєць, А. Шашков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – Вип. 9-1. – С. 96–98.

93.Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України 28 черв. 1996 р. – Київ: Преса України, 1997. – 80 с.

94.Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11 квіт. – С. 13.

95.Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2009-p>

96.Копейчиков В. Моральні і політико-правові підвалини статусу глави держави / В. Копейчиков // Ідеологія державотворення: історія і сучасність: матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп. 1996 р. – Київ: Генеза, 1997. – С. 173–178.

97.Кормич А. Місцеве самоврядування в структурі міської правової системи: генезис концептуального визначення / А. Кормич // Актуальні проблеми політики. – 2014. – Вип. 52. – С. 56–64.

98.Кресіна І. Демократія і регіональна еліта: політико-правові

проблеми влади в столиці України – місті Києві : монографія / Кресіна І., Коваленко А., Молибога Р. – Київ : Логос, 2005. – 216 с.

99. Крупник А. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – № 1. – С. 96–115.

100. Куйбіда В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В. Куйбіда, М. Куйбіда, О. Бабінова. – Харків : ХУУП, 2004. – 468 с.

101. Кухта Б. Політична влада та її рішення / Б. Кухта. – Львів : ЦПД, 2006. – 240 с.

102. Ландсман В. Егалітарні прагнення елітарного суспільства: лабіринти сучасної моделі / В. Ландсман // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 берез. 2012 р. – Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 11–13.

103. Лациба М. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. Лациба, В. Бондаренко. – Київ : Український незалежний центр політичних досліджень, 2007. – С. 16–24.

104. Лациба М. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні і практичні аспекти / М. Лациба. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 298 с.

105. Лациба М. Правові умови розвитку громадянського суспільства в Україні. Що потрібно зробити? [Електронний ресурс] / М. Лациба, А. Красносільська. – Режим доступу : http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/ngo_development.pdf

106. Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Политические исследования. – 1995. – №2 – С. 135–147.

107. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах : сравнительное исследование / А. Лейпхарт ; пер. с англ. под ред. А. Салмина, Г. Каменской. – М. : Аспект Пресс, 1997. – 287 с.

108. Лендъел М. Інституційний механізм реалізації регіональної політики в країнах Центрально - Східної Європи / М. Лендъел // Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України. – К.: Логос, 2000. – С. 62–98.

109. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / М. Лендъел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.

110. Лендъел М. Форми функціонування допоміжних рівнів місцевого управління та самоорганізації громадян в країнах Європи: досвід для України / М. Лендъел // Грані : наук.-теорет. і громад.-політ. альм. – 2013. – № 10 (102). – С. 6–12.

111. Линьов К. Принцип субсидіарності у державному управлінні [Електронний ресурс] / К. Линьов. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journal/DUTP/2005-1/txts/>

112. Липсет С. Некоторые социальные предпосылки демократии: Экономическое развитие и политическая легитимность / С. Липсет // Концепция модернизации в зарубежной социально-политической теории 1950–1960 гг. : сб. переводов / РАН. ИНИОН. Центр соц. науч.-информ. исслед. Отд. социологии и соц. психологии. Отд. полит. науки ; сост. и пер. В. Г. Николаев. – М., 2012. – С. 35–86.

113. Лиска О. Вплив територіальних громад на процеси управління комунальною власністю: закордонний досвід [Електронний ресурс] / О. Лиска. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_39

114. Лиска О. Участь територіальної громади в місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / О. Лиска. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_42

115. Лиска О. Сутність та суттєві ознаки територіальної громади / О. Лиска // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1 (35). – С. 305–312.

116. Лиска О. Дієвість територіальних громад за кордоном / О. Лиска //

Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, В. М. Сінченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Харків : Віровець А. П. : Апостроф, 2011. – С. 68–83.

117. Лукашенко А. Особливості повноважень органів самоорганізації населення як специфічної форми демократії в Україні / А. Лукашенко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 88–93.

118. Лукеря І. Індекс демократичності міст / І. Лукеря, Т. Случик, І. Фединчук, М. Шелеп, М. Яцков // Громадянське суспільство : сусп.-політ. альм. – 2016. – № 8 (28). – С. 25–28.

119. Лушагіна Т. Громада / Т. Лушагіна // Політологія : навч. енцикл. слов.-довід. для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.] ; за наук. ред. д-ра політ. наук Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ – 2000, 2014. – С. 109–110.

120. Ляпіна К. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / К. Ляпіна, Д. Ляпін. – Київ : Ін-т громадянського суспільства, 2005. – С. 131–143.

121. Майко Т. Визначальні орієнтири зовнішньої політики Республіки Польща в кінці 80-х – на початку 90-х років ХХ ст / Т. Майко // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. Історичні науки. – Луцьк, 2007. – № 1. – С. 75–79.

122. Майко Т. Концептуальні засади дослідження інститутів локальної демократії у вітчизняній науковій літературі / Т. С. Майко // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – Луцьк, 2017. – № 6 (355) : Міжнародні відносини. – С. 34–39.

123. Майко Т. Механізми взаємодії органів місцевої влади і громади / Т. Майко // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки : зб. наук. пр. / Харків. нац. пед. ун-т ім. Г. Сковороди.

– Харків, 2017. – Вип. 1 (13). – С. 118–129.

124. Майко Т. Участь територіальної громади в управлінні на місцевому рівні / Т. Майко // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса, 2017. – Вип. 58. – С. 86–92.

125. Майко Т. Функціонування місцевого самоврядування за Конституцією України / Т. Майко // Політикус. – 2017. – Вип. 1. – С. 89–93.

126. Майко Т. Функціонування органів самоорганізації населення в містах / Т. 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.

127. Майко Т. Україна і Польща в процесі державотворення / Т. Майко // Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки. – Луцьк, 2005. – № 6. – С. 109–114.

128. Малиновський В. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Малиновський В. Я. ; Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк, 2011. – 445 с.

129. Малиновський В. Об'єднання територіальних громад: волинські акценти / В. Малиновський // V Всеукраїнські читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Бортнікова, Я. Б. Яроша. – Луцьк : Вежа-Друк, 2016. – С. 130–139.

130. Малиновський В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування у Волинській області (1990–2010 рр.) : монографія / В. Малиновський. – Луцьк : Ініціал, 2013. – 349 с.

131. Малієнко О. Місцеве самоврядування: від слів – до реформ / О. Малієнко // Віче. – 2014. – № 11. – С. 26–27.

132. Малкіна Г. Інститути політичної відповідальності в системах місцевої влади / Г. Малкін // Нова парадигма. – Київ : Вид-во ім. М. П. Драгоманова, 2010. – Вип. 95. – С. 112–113.

133. Мальковец Н. Самоорганизация населения как важнейший фактор эффективности местного самоуправления [Электронный ресурс] / Н. Мальковец. – – Режим доступа : <http://lpur.tsu.ru/Seminar/a0100/a013400.htm>

134. Матеріали до конференції «Взаємодія громадянського суспільства та влади на місцевому рівні» (Львів, 21–22 квіт. 2008 р.) / Лабораторія законодавчих ініціатив. – Львів, 2008. – С. 18–23.

135. Матеріали Польсько-українського форуму місцевого самоврядування (03 лютого 2011 р., Варшава) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rss.novostimira.com/n_558564.html.

136. Митина О. Синергетическая модель динамики политического сознания / О. Митина, В. Петренко // Синергетика и психология. Тексты. Вып. 1. Методологические вопросы / ред. И. Трофимова. – М., 1999. – 338 с.

137. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / Асоц. міст України та громад, Нім. бюро техн. співробітництва. – Київ : [б. в.], 2008. – 136 с.

138. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях : кол. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – 808 с.

139. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: кол. моногр. / за заг. ред. Р. М. Плюща. – Київ : РІДНА МОВА, 2016. – 744 с.

140. Місцевий розвиток орієнтований на громаду [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/cbaproject/about/>

141. Мішина Н. Термін «самоорганізація населення» в законодавстві та в доктринальній літературі України / Н. Мішина // Державне управління: теорія та практика. – Київ, 2006. – № 1. – С. 30–35.

142. Молодожен Ю. Деякі аспекти визначення самодостатності органу місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Ю. Молодожен. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_22

143. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування щодо створення умов для розвитку громадських організацій та органів

самоорганізації населення : аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Вплив місцевої влади на розвиток третього сектору» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.samoorg.com.ua

144. Музиченко Г. Принципи та механізми здійснення влади в сучасних політичних системах [Електронний режим] / Г. Музиченко. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Npchdu/.../2009.../97-11.pdf

145. Нагорняк Т. Громада в умовах відкритого суспільства: аналіз трансформаційних процесів України на прикладі брендингу міст / Т. Нагорняк // Науковий часопис. Серія 22. – 2014. – Вип. 15. – С. 51–60.

146. Нагорняк Т. Конфлікт Держави і Суспільства в Україні / Т. Нагорняк // Грані. – 2015. – № 10 (126). – С. 79–87.

147. Нагорняк Т. Україна крізь призму протиріч суспільства з державою (на прикладі протестів кінця 2013 – першої половини 2014 рр.) / Т. Нагорняк // *Studia Politologica Ucraino-Polona*. – Житомир ; Київ ; Краків : ФОРМ Євенок О. О., 2015. – Вип. 4. – С. 47–62.

148. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2006. – 2 черв. – С. 6.

149. Некряч А. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Некряч А. І. ; Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – Київ, 2003. – 32 с.

150. Новакова О. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні : автореф. дис ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Новакова О. В. – Київ, 2007. – 31 с.

151. Новікова О. Соціальна орієнтація економіки: механізми державного регулювання : монографія / О. Новікова, С. Гринецька, Л. Шамілева ; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2009. – 220 с.

152. Огарев А. В. Лидер. Элита. Регион / А. В. Огарев, Л. В. Понеделков. – Ростов н/Д. : Изд-во СКНЦ ВШ, 1995. – 367 с.

153. Орловський О. Головні проблеми діяльності органів самоорганізації населення та шляхи їх подолання : аналітичний звіт [Електронний ресурс] / О. Орловський. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/>

154. Осипов А. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства : автореф. дис. ...канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Осипов А. В. – Одеса, 2008. – С. 9–10.

155. Основи законодавства про освіту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1060-12>

156. Основи законодавства України про культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2117-12>.

157. Остапець Ю. Електоральні процеси на Закарпатті у контексті загальнонаціональних виборів : монографія / Ю. Остапець. – Ужгород : Поліграфцентр «Ліра», 2016. – 412 с.

158. Офіційний сайт ОСН Русанівського району [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rusanivka.org.ua>

159. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

160. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

161. Панченко Т. Субсидіарний розподіл повноважень між органами влади різних рівнів: можливості застосування в Україні / Т. Панченко // Сучасна українська політика. – Київ : Вид-во «Центр соціальних комунікацій», 2011. – Вип. 23. – С. 256–265.

162. Патицька Х. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України / Х. Патицька // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2014. – Вип. 4. – С. 320–328.

163. Пеліванова Н. Механізми удосконалення реалізації громадських ініціатив [Електронний ресурс] / Н. Пеліванова. – Режим доступу : old.niss.gov.ua/monitor/november08/7.htm

164. Пеліванова Н. Органи самоорганізації населення в Україні як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства / Н. Пеліванова // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – 2011. – Вип. 2. – С. 321–331.

165. Петришина М. Місцеве самоврядування в системі цінностей правової держави / М. Петришина // Актуальні проблеми держави і права. – 2008. – Вип. 40. – С. 286–290.

166. Петровський П. Органи самоорганізації населення як чинники активізації територіальної громади / П. Петровський, А. Корнат // Університетські наукові записки. – 2011. – № 2. – С. 410–416.

167. Півцаєва В. Залучення громадян до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування / В. Півцаєва // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – Вип. 3 (18). – С. 117–123.

168. Пікалова О. До питання про становище недержавних громадських організацій в Україні [Електронний ресурс] / О. Пікалова. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/NPM_2006/Politologia/5_pikalova.doc.htm

169. Пітцик М. Міста та громади в адміністративній реформі в Україні. Міжнародний досвід і практичні пропозиції / М. Пітцик, Ю. Ганущак, Д. Шиманке ; Асоц. міст України та громад, Нім. бюро техн. співробітництва. – Київ, 2008. – 136 с.

170. Повстяна А. Забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування / А. С. Повстяна // Економіка та держава. – 2010. – № 6. –

С. 122–124.

171. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>

172. Показники результатів моніторингу сайтів міських рад обласних центрів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.csi.org.ua/www/wp-content/uploads/2010/03/zag_tab_mr.pdf

173. Полевой Н. Основные черты синергетической компоненты внутриполитических конфликтов в современном глобализованном мире / Н. Полевой // Політікус. – Одеса, 2015. – № 1. – С. 117–121.

174. Політологія : навч. енцикл. слов.-довід. для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / [В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін.] ; за наук. ред. д-ра політ. наук Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ – 2000, 2014. – 779 с.

175. Польовий М. Чинник громадянського суспільства в прогнозуванні стабільності політичного процесу / М. Польовий // Гілея. – 2014. – Вип. 87. – С. 340–344.

176. Порадник для органів самоорганізації населення / О. Коваль, С. Саврук, П. Лазарчук. – Львів, 2013. – 72 с.

177. Послання Президента України В. Ющенка до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002100-06>

178. Послання Президента України В. Януковича до Верховної Ради України «Модернізація України – наш стратегічний вибір» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002100-06>

179. Послання Президента України Л. Кучми до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» [Електронний ресурс]. – Режим

доступу :

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%D0%B0%2F2000>

180. Примуш М. Вплив традиції на характер політичної модернізації в контексті розгляду інституту глави держави країн Центрально-Східної Європи і Латинської Америки / М. Примуш / *Studia Politologica Ukraino-Polona*. – Житомир ; Київ ; Краків, 2012. – Вип. 2. – С. 138–145.

181. Примуш М. Трансформація місцевого самоврядування в Україні у контексті зарубіжного досвіду : монографія / М. Примуш, Ю. Коваль. – Донецьк : Юго-Восток, 2014. – 220 с.

182. Приходько Х. Децентралізація публічної влади та місцеве самоврядування: концептуально-правові питання / Х. Приходько // *Часопис Київського університету права*. – 2014. – № 4. – С. 71–75.

183. Прієшкіна О. Місцеве самоврядування та політична система України: взаємодія та розвиток / О. Прієшкіна // *Актуальні проблеми держави і права*. – 2011. – Вип. 61. – С. 163–172.

184. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 349-р // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 26 трав. – С. 8.

185. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1991. – № 33. – С. 443.

186. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 6 трав. – С. 9.

187. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 верес. 2015 р. № 993-р // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 1 жовт. – С. 5.

188. Про затвердження перспективного плану формування територій

громад Київської області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 листоп. 2015 р. № 1206-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – 26 листоп. – С. 12;
Про внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2015 р. № 1345-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – 25 груд. – С. 13–15.

189. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 23 лип. – С. 11.

190. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні : Постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 6. – Ст. 30. – С. 145–165.

191. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>

192. Про основи містобудування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>

193. Про охорону здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2801-12>

194. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>

195. Про регулювання містобудівної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3038-17>

196. Про розмежування земель державної та комунальної власності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1457-15>

197. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : аналіт. доп. – Київ : НІСД, 2014. – 78 с.

198. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / А. Єрмолаєв, Д. Горєлов, О. Корнієвський [та ін.]. – Київ : НІСД, 2012. – 48 с.

199. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 15 січ. – С. 8.

200. Про схвалення Концепції місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>

201. Програма підтримки ініціатив жителів міста Луцька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lutskrada.gov.ua/programma-pidtrymky-initsiatyv-zhyteliv-mista-lucka-na-2015-2017-roky/>

202. Проект «Голос громадськості» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pvr.org.ua/ukr/project/voice/>

203. Процак Х. Єдина система місцевих петицій створено в рамках швейцарсько-української програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» [Електронний ресурс] / Х. Процак. – Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/.../230520-a-sadovy-i-zaklykaiu-but-aktyvnymy-ta-vysuvaty-svoi-initsiatyvy-do-miskoi-vlady>

204. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1(6). – С. 2–7.

205. Пухкал О. Громадський контроль як важливий чинник демократизації та ефективності державного управління / О. Пухкал // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 14. – С. 56–58.

206. Рагозін М. Демократія від А до Я : словник-довідник

[Електронний ресурс] / М. Рагозін. — Режим доступу : http://iem.donntu.edu.ua/doc/soz/ragozin_slovník/Text.htm

207. Регіональний вимір соціально-економічного розвитку і засади нової регіональної політики : аналітична доповідь / [С. Біла, О. Шевченко, М. Кушнір, В. Жук та ін.]. — Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. — 82 с.

208. Рогатін В. Трансформація ролі субнаціональних регіонів у сучасних політичних процесах : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Рогатін В. П. ; Тавр. нац. ун-т ім. В. І. Вернадського. — Сімферополь, 2007. — 20 с.

209. Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. / упоряд. В. Яблонський, О. Корнієвський, П. Вознюк. — Київ : НІСД, 2013. — 504 с.

210. Ротар Н. Участь громадян України у циклічних політичних процесах трансформаційного періоду : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Ротар Н.; Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. — Чернівці, 2007. — 39 с.

211. Рубцов В. Про суперечності становлення інституту органів самоорганізації населення та нову концепцію їх створення [Електронний ресурс] / В. Рубцов. — Режим доступу : <https://sites.google.com/site/ngoildua/nasi-publikacii>

212. Русанова С. Актуальні проблеми реалізації муніципальної влади територіальною громадою / С. Русанова // Кримський юридичний вісник. — Сімферополь, 2009. — Вип. 2 (6). — С. 251–256.

213. Світличний О. Основи геоінформатики : навч. посіб. / О. Світличний, С. Плотницький. — Суми : Унів. книга, 2006. — 295 с.

214. Семенченко О. Імідж держави як чинник інформаційно-комунікаційного забезпечення політичної модернізації : автореф. дис. ... д-

ра політ. наук : 23.00.02 / Семенченко Олександр Анатолійович. – Дніпропетровськ, 2014 . – 33 с.

215. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон ; пер. з англ. С. Куц ; голов. ред. і автор передм. Дж. Перлін. – Харків : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – 96 с.

216. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // Юридична Україна. – 2009. – № 6. – С. 17–23.

217. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза : [пер. с фр.] / Д. Сиджански. – М. : РГГ, 1998. – 417 с.

218. Скороход О. Громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування / О. Скороход // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2010. – Вип. 1. – С. 182–190.

219. Соціологічні зрізи українського суспільства (моніторинг соціально-економічних очікувань населення: 2005–2014 рр.) : наук. Доп. / [Балакірева О.М., Серета Ю. В., Дмитрук Д. А. та ін.] ; НАН України ; ДУ «Ін-т екон. та прогнозування НАН України». – Київ, 2015. – 78 с.

220. Спільний проект ЄС / ПРООН МРГ покращує якість надання адміністративних послуг на Тернопільщині [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.facebook.com/cbaproject/about/>

221. Стан локальної демократії в містах України: роль громад та органів місцевого самоврядування : аналітичний звіт за підсумками виконання проекту «Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування у сфері розвитку локальної демократії» / за ред. В. Брудного, А. Крупника, О. Орловського. – Одеса : ХОББІТ ПЛЮС, 2008. – 168 с.

222. Стартує третя фаза спільного проекту ЄС / ПРООН «Місцевий розвиток орієнтований на громаду» [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <https://www.volynrada.gov.ua/.../startuye-tretya-faza-spilnogo-proektuyesproon-mistsevii-r>

223. Стищенко О. Соціальна політика держави: завдання та принципи [Електронний ресурс] / О. Стищенко – Режим доступу : <http://oldconf.neasmo.org.ua/node/1362>

224. Строй В. «Жодного дня без реформи самоврядувань!..» / В. Строй // Віче. – 2007. – № 11. – С. 63–64.

225. Східноукраїнський центр громадських ініціатив. Активні громади – безпечні міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://totalaction.org.ua/>

226. Татусяк С. Самодостатнє місцеве самоврядування – запорука сталого розвитку країни / С. Татусяк // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2013. – № 2. – С. 32–33.

227. Тиркус Ю. С. Політико-інституційні чинники євроінтеграційного процесу України : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Тиркус Ю. С. – Львів, 2015. – 20 с.

228. Ткачук А. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України / А. Ткачук, О. Майдан. – Київ : АДЕФ-Україна, 2006. – 56 с.

229. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / [А. Ткачук] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – Київ : ТОВ «Софія», 2012. – 120 с.

230. Ткачук А. Регулювання діяльності місцевої влади та її органів: проекти типових місцевих нормативних актів / А. Ткачук. – Київ : Легальний статус, 2011. – 91с.

231. Трансформація політичних інститутів України: проблеми теорії і практики / авт. кол. : М. І. Михальченко (керівник) та ін. – Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2016. – 440 с.

232. Участь громадськості в політичних процесах: Корені трави-3 / упоряд. : Г. Усатенко, О. Боронь. – Київ : Агенство «Україна», 2005. – 352 с.
233. Хакен Г. Синергетика : пер с англ. / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 406 с.
234. Хакен Г. Синергетика. Иерархии неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах : пер с англ. / Г. Хакен. – М. : Мир, 1985. – 424 с.
235. Хомутов В. Механізми залучення населення до управління громадами / В. Хомутов. – Сімферополь : СГТ, 2007. – С. 202–210.
236. Хохлов И. Субсидиарность как принцип и механизм политики Европейского Союза / И. Хохлов // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 5. – С. 95–101.
237. Цокур Є. Джерела легітимності політичної влади в контексті взаємодії держави та громадянського суспільства : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Цокур Є. Г. ; Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова. – Київ, 2012. – 36 с.
238. Цокур Є. Етапи становлення громадянського суспільства в Україні в контексті забезпечення легітимності політичної влади / Є. Цокур // Політичний менеджмент. – 2009. – № 3(36). – С. 129–136.
239. Цокур Є. Особливості легітимаційних процесів у сучасній Україні / Є. Цокур // Політикус. – 2015. – Вип. 1. – С. 57–62.
240. Цокур Є. Становлення громадянського суспільства в Україні / Є. Цокур // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, 2010. – Вип. 20. – С. 135–144.
241. Чеботарева В. Социальная самоорганизация как условие развития местного самоуправления [Электронный ресурс] / В. Чеботарева, О. Загорская. – Режим доступа : <http://home.novoch.ru/~azazel/texts/sbornikps/socselforg.html>

242. Шанин Т. Революция как момент истины. Россия 1905–1907, 1917–1922 гг. / Т. Шанин. – М. : [б. и.], 1997. – С. 291–299.

243. Шаповал В. Інновації керівництва в органах місцевого самоврядування України / В. Шаповал // Право і суспільство. – 2011. – № 1. – С. 79–83.

244. Шаров Ю. Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295–304.

245. Шевченко Н. Місцеве самоврядування в Україні: історія та сучасність (концептуальні підходи вітчизняних політологів) [Електронний ресурс] / Н. Шевченко. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/politics/2001/12-1-10.pdf>

246. Як створити орган самоорганізації населення? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/organyi-samoorganizatsii/>

247. Якою мірою Ви впливаєте на владу? Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/journal.php/expert.php?news_id=4706

248. Якою мірою Ви довіряєте наступним державним і недержавним інституціям? Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/journal.php/expert.php?news_id=4706

249. Ярош Я. Концептуальні аспекти досліджень об'єднань громадян / Я. Ярош // Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – Луцьк : Вежа-Друк, 2016. – Вип. 2 (327). – С. 226–230.

250. Ярош Я. Специфіка співпраці політичних партій і громадських організацій у політичних процесах України / Я. Ярош // Панорама політологічних студій. – Рівне, 2016. – Вип.14. – С. 164–170.

251. Ярош Я. Теоретичні засади дослідження політичної опозиції / Я. Ярош // Політологічні читання імені професора Богдана Яроша : зб. наук. пр. / за заг. ред. В. І. Бортнікова, Я. Б. Яроша. – Луцьк : Вежа-Друк, 2016. – Вип. 5. – С. 282–286.

252. Ярош Я. Функціонування об'єднань громадян в Україні / Я. Ярош // Сучасне суспільство. – Харків, 2015. – Вип. 2 (10). – С. 167–177.

253. Burns D. Can Local Democracy Survive Governance ? / D.Burns // Urban Studies. – 2000. –V. 37, № 5/6. – P. 963–973.

254. Dworkin G. The Theory and Practice of Autonomy / G. Dworkin. – New York : Cambridge University Press, 1988. –188 p.

255. Flynn B. Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe: Can it deliver on expectation? / B. Flynn. – EIPA Working Paper. – Brussels, 2005. – 42 p.

256. Freedom in the World – Electoral Democracies [Electronic resource]. – Access mode : <http://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

257. Lendel M. Samorząd lokalny na Ukrainie: forma, która nie stała się treścią / M. Lendel, S. Bula // Politeja Pismo Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego. – Krakow, 2015. – NR 2 (34/1) Studia Ukraińskie. – P. 93–106.

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

259. Nations in Transit [Electronic resource]. – Access mode : <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=17>

260. Neprytska T. Wybory samorządowe na Ukrainie – 2010 / T. Neprytska, O. Neprytskyi / Wybory samorządowe w Polsce i krajach Europy Środkowo-Wschodniej. – Kielce, 2013. – S. 203–212.

261. Structure and operation of local and regional democracy [Electronic resource]. – Access mode : <https://book.coe.int/.//104-structure-and-operation-of-local-and-regional>

262. Wilke M. Subsidiarity: approachesto power-sharinginthe European Community / Mark Wilke. – London : Royal Institute of International Affairs, 1988. – 215 p.

Додаток А

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 ХІХ – початок ХХ ст.) / В. І. Бортніков, Т. С. Майко // Джерела локальної історії. Культурний побут городян ХІХ – першої половини ХХ 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.

Додаток Б



Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки
Історичний факультет

43025, Україна, Луцьк, вул. Шопена, 24,
тел.: +38 (03322) 248352, факс: +38 (03322) 246457, ел.пошта: historical@eenu.edu.ua

від 27.03.2017 № 8/4-03

на № _____ від _____

Д О В І Д К А про впровадження наукових розробок Майко Тетяни Степанівни

Наукові положення, що складають наукову новизну кандидатської дисертації Майко Т. С. «Міська рада як інститут локальної демократії в Україні» впроваджені у навчально-виховному процесі в Східноєвропейському національному університеті імені Лесі Українки. Зокрема окремі положення дисертаційного дослідження використані при викладанні курсів «Міське самоврядування», для студентів спеціальностей «Політологія» та курсів «Міське самоврядування» і «Базові засади демократизації суспільства» для студентів спеціальності «Державна служба»

Декан історичного факультету



проф. А.Г. Шваб

Бортніков 244125

Додаток В



УКРАЇНА
ЛУЦЬКА МІСЬКА РАДА
ВИКОНАВЧИЙ КОМІТЕТ

вул. Богдана Хмельницького,
19,

м. Луцьк, 43025

Тел.(0332) 777900, факс (0332)
777901, 726055, 777947

E-mail: office@lutskrada.gov.ua

Web: http://

www.lutskrada.gov.ua

Код ЄДРПОУ 04051327

30.03.2017 № 1.1-26/18.03

На № _____ від _____

ДОВІДКА
про впровадження результатів наукових досліджень
з теми кандидатської дисертації
Майко Тетяни Степанівни

Результати дисертаційного дослідження Майко Тетяни Степанівни за темою «Міська рада як інститут локальної демократії в Україні» були використані Луцькою міською радою при підготовці «Програми економічного і соціального розвитку міста Луцька на 2016-2017 роки» для удосконалення практики взаємодії міської ради з громадою, а саме для забезпечення ефективної реалізації громадських ініціатив на рівні міської ради

Заступник міського голови

А.І. Киця