

ЧОРНОМОРСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ

На правах рукопису

ЄВТУШЕНКО Олександр Никифорович

УДК 352.07

ДЕРЖАВНА ВЛАДА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ
МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО
СУСПІЛЬСТВА

23.00.02 – політичні інститути та процеси

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора політичних наук

Науковий консультант
Іванов Микола Семенович
доктор політичних наук, професор

Миколаїв – 2011

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	15
1.1. Стан наукової розробки проблеми, історіографія та джерельна база дослідження.....	15
1.2. Основні зарубіжні та вітчизняні концепції державної влади і місцевого самоврядування.....	35
1.3. Моделі і механізми взаємодії державної влади і місцевого самоврядування.....	59
Висновки до розділу 1.....	79
РОЗДІЛ 2	
УМОВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ХХ СТОЛІТТЯ).....	82
2.1. Державна влада і місце самоврядування в українських губерніях Австро-Угорщини і Російської імперії у другій половині ХІХ – на початку ХХ століття.....	83
2.2. Особливості і специфіка організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні у радянський період.....	108
2.3. Реформування і становлення нової системи державної влади і місцевого самоврядування в Україні (кінець 80 - початок 90-х рр. ХХ ст.).....	128
Висновки до розділу 2	146
РОЗДІЛ 3	
ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	149
3.1. Конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні.....	149
3.2. Принцип поділу влади як механізм забезпечення ефективної взаємодії публічних інститутів влади: український і зарубіжний досвід..	169
3.3. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі українського суспільства: механізми взаємодії	195
Висновки до розділу 3	219

РОЗДІЛ 4

СУЧАСНІ БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ..... 222

4.1. Принципи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування..... 222

4.2. Субсидіарність як ключовий елемент взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в країнах західної Європи..... 241

4.3. Стан та особливості взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації системи управління..... 265

Висновки до розділу 4 292

РОЗДІЛ 5

ДЕРЖАВНА ВЛАДА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ 294

5.1. Громадянське суспільство та його роль в формуванні інститутів публічної влади та демократизації політичної системи українського суспільства..... 294

5.2. Модернізація політичної системи як важлива умова удосконалення механізму взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні..... 320

5.3. Головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування у вітчизняній системі публічної влади та управління..... 353

Висновки до розділу 5 373

ВИСНОВКИ..... 376

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 384

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Вивчення взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи становить актуальне й разом з тим складне політологічне завдання. По-перше, тому, що державна влада як форма народовладдя протягом десятиліть в умовах адміністративно-командної системи була базовою в організації структур публічної влади в Україні, а місцеве самоврядування розглядалось як її структурна частина; по-друге, роль правового регулювання державно-управлінських відносин була понижена й спотворювалася, оскільки суть цих відносин становила ієрархія влади, в якій повноваження вищого рівня були практично не обмежені; по-третє, в умовах європейської інтеграції потрібні нові підходи до організації системи влади в країні, зміна пріоритетів, принципів, ідеології влади, яка повинна будуватися на служінні інтересам особистості та суспільства.

Сьогодні впровадженню нової ідеології та формуванню партнерських взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням заважає відсутність проголошеної самостійності і незалежності органів місцевого самоврядування від державної влади, чіткого механізму захисту прав територіальних громад, політична нестабільність, обмежені можливості та форми політичної участі різних верств населення у змінах, що відбуваються.

Актуальність дослідження доповнюється складністю і суперечливістю протікання в нашій країні процесу переходу до нового суспільно-політичного ладу, викривленням авторитарно-бюрократичної системи управління суспільством та необхідністю зміни стереотипів мислення й політичної поведінки, що склалися в результаті її тривалого превалювання над суспільством у цілому.

Досвід демократичних держав показує, що хоча у кожній з них є своя, притаманна тільки цій державі система влади, у всіх них існує розвинута

система місцевого самоврядування, яка співпрацює з органами державної влади на відповідних принципах. Вирішуючи повсякденні й невідкладні завдання населення, місцеве самоврядування, тим самим, зміцнює основи державності, стабілізує політичну систему, виступаючи важливим механізмом забезпечення єдності й цілісності країни.

Крім того, важливість дослідження зазначених питань підсилюється недостатнім вивченням у вітчизняній політичній науці інститутів публічної влади в умовах модернізації сучасної політичної системи українського суспільства. Зокрема, недостатньо досліджені концептуальні засади взаємодії державної влади та місцевого самоврядування на територіальному рівні, а тому є необхідність фундаментального вивчення місця і ролі інститутів публічної влади в сучасній політичній системі українського суспільства.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в контексті тематики, яка розробляється кафедрами політичних наук та державної служби Чорноморського державного університету імені Петра Могили «Організація державного управління в умовах становлення та розвитку політичної системи України: політико-правові, історичні та регіональні аспекти», номер державної реєстрації 01090000451.

Мета і основні завдання дисертації. Виходячи з актуальності теми, спираючись на доробки попередніх дослідників та враховуючи недостатній ступінь її розробки у вітчизняній політологічній науці, мета дисертаційної роботи полягає у виявленні діючих механізмів взаємовідносин інститутів публічної влади в умовах модернізації політичної системи України, з'ясуванні їх перспектив з урахуванням тенденцій розвитку закордонних моделей і відповідного українського досвіду, розробці авторської моделі взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, яка продукується шляхом аналізу накопиченого досвіду взаємодії самоврядних інститутів вітчизняної й закордонної політико-правової думки, що узагальнює теорію й практику становлення державної влади й місцевого самоврядування в Україні.

Для реалізації мети дослідження автор визначає наступні *завдання*:

- вивчити стан наукової розробки проблеми у роботах вітчизняних і зарубіжних вчених, визначити рівень її науково-теоретичного осмислення та узагальнити історіографічні здобутки, джерельну базу дослідження;
- систематизувати основні зарубіжні і вітчизняні теорії та моделі взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, їх роль у територіальній організації влади в державі;
- проаналізувати досвід взаємодії публічних форм влади за часів розвитку українських земель у складі Австро-Угорщини і Російської імперії (друга половина XIX – початок XX ст.), встановити особливості їх функціонування в процесі еволюції радянської адміністративно-командної системи та охарактеризувати процес демократизації політичної системи в 90-х роках XX століття;
- визначити конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні та окреслити механізми їх взаємодії в політичній системі;
- виявити можливі шляхи впровадження зарубіжного та вітчизняного досвіду застосування принципу розподілу владних повноважень як механізму взаємодії публічних інститутів влади в політичному процесі;
- з'ясувати та охарактеризувати принципи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування та обґрунтувати шляхи побудови сучасної моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах політичних змін в Україні;
- обґрунтувати роль принципу субсидіарності як базового елементу структурної організації влади та визначити можливості його застосування у сфері розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і державою в умовах децентралізації політичної системи в Україні;
- виявити механізми впливу громадянського суспільства на процес формування інститутів публічної влади та демократизації політичної системи українського суспільства;

– встановити можливі шляхи удосконалення системи державно-владних відносин, що складаються з приводу розподілу влади між політичними суб'єктами на центральному, (суб)регіональному і місцевому рівні в умовах модернізації політичної системи;

– визначити головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування в системі публічної влади і управління шляхом вироблення авторської концепції оптимізації механізмів забезпечення ефективної взаємодії публічних інститутів влади в умовах модернізації політичної системи.

Об'єктом дослідження є публічна влада в умовах модернізації сучасної політичної системи українського суспільства.

Предметом дослідження є інституційні зміни та механізми організації взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичній системі сучасного українського суспільства.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям дисертації стали принципи детермінізму, системності й об'єктивізму. Дотримуючись проблемного принципу викладу матеріалу, дисертант використав головні загальнонаукові та загальнологічні методи дослідження: аналізу, синтезу, абстрагування, індукції, узагальнення, аналогії, моделювання.

Також при написанні дисертації для вирішення поставлених завдань автором були застосовані методи, що містять установки й критерії на певне розуміння й інтерпретацію політичних явищ, які в політології називають підходами. Так, за допомогою:

– історичного підходу досліджуваний об'єкт публічна влада розглядався як цілісна система, що пройшла різні етапи свого розвитку, вивчались об'єктивні закономірності появи теорій і моделей взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, аналізувалися процеси інституціональної динаміки організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні в умовах модернізації політичної системи й вплив на

неї попередніх паттернів інституціональної організації (дореволюційного й радянського);

- психологічного підходу визначалась політична реальність, виходячи із суб'єктивного бачення цієї реальності певним індивідом у певних соціально-політичних умовах;

- системного підходу досліджуваний об'єкт публічна влада розглядався як цілісна система, що пройшла різні етапи свого розвитку, досліджувалась різноманітність організаційних моделей взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування.

Крім того, в роботі були використані спеціально-наукові методи, такі як:

- проблемно-хронологічний і порівняльно-історичний методи обробки матеріалів при дослідженні історичного досвіду взаємодії інститутів публічної влади, які дозволили дати під час опису історичного огляду окремих напрямків взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування об'єктивну оцінку досліджених матеріалів, фактів і подій;

- типологічний метод був застосований при вивченні закордонного досвіду реалізації існуючих моделей взаємодії інститутів публічної влади;

- структурно-функціональний метод, за допомогою якого здійснювався аналіз організаційних особливостей інститутів державної влади і місцевого самоврядування в Україні і світі, вивчались основні функції української політичної системи, проблеми ефективності політичних інститутів, що з'явилися у процесі демократизації українського суспільства;

- порівняльний метод був використаний при визначенні типу інституціональної організації місцевого самоврядування в Україні на різних етапах його розвитку в різні історичні періоди і в структурі різних держав, а також ступені її подібності-розходження із існуючими в світі моделями державної влади й місцевого самоврядування. За його допомогою були виявлені загальні закономірності й специфічні риси розвитку різних форм місцевої влади, характерних для різних країн з урахуванням особливостей розвитку тієї або іншої країни.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розробці концепції збалансованої взаємодії та регіональних пріоритетів, що визначає системні основи діяльності державної влади та місцевого самоврядування по забезпеченню ефективного вирішення стратегічних та невідкладних завдань українського суспільства та стабілізації його політичної системи.

Вона побудована на матричній моделі взаємовідносин, при якій комунікативна взаємодія між різними рівнями територіальної організації влади здійснюється по «багатоканальній» схемі: по вертикалі і по горизонталі на принципах компліментарності, субсидіарності, демократизму, департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади. Її впровадження в практику взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування дозволяє одержати синергетичний ефект розвитку кожної зі сторін та поліпшити якість життя населення.

Модель місцевого самоврядування, яка пропонується, передбачає більшу самостійність і забезпечує адміністративну незалежність від державних органів, що створює умови самоорганізації органів місцевого самоврядування, забезпечує оптимізацію їх структури при безпосередній участі місцевого населення. При цьому державна влада має можливість ефективного впливу на діяльність органів місцевого самоврядування через відповідний правовий механізм.

Новизна наукових підходів знайшла свій вираз у теоретичному вирішенні низки актуальних наукових завдань, зокрема

вперше:

– при вивченні історичних умов становлення державної влади і місцевого самоврядування виявлено, що місцеве самоврядування в Україні – це специфічний політичний інститут, що виник на етапі розвитку політичної системи, в якій суб'єктами поряд з державою стають громадяни та економічно самостійні структури, особливістю його існування в другій половині ХІХ ст. є: цензовий характер влади, що відстороняє широкі верстви населення від участі у діяльності органів самоврядування; незбалансованість, яка полягає у

недостатньому визначенні компетенції органів місцевого самоврядування і невиправданому втручанні органів державної влади в місцеві справи; недостатня нормативно-правова база регулювання їх взаємовідносин; регіональні особливості взаємодії місцевої влади як складової частини публічної влади в Україні;

– на основі теоретичного аналізу існуючих моделей місцевого самоврядування, співвідношення тенденцій централізації й децентралізації державної влади, доведено існування об'єктивної залежності самоврядних початків на територіальному рівні від ступеню впровадження принципу субсидіарності та переносу центру прийняття рішень з місцевих питань на рівень територіальної громади, що дозволило виявити необхідність поєднання владних і делегованих повноважень, форми й методи контролю держави за діяльністю органів самоврядування, при цьому визначено важливість інтегративних зв'язків органів місцевого самоврядування з населенням відповідної територіальної громади, при відсутності яких органи місцевого самоврядування, не будучи в системі державних органів, можуть перетворитися у власні корпоративні системи, далекі як від інтересів держави, так і від інтересів місцевого населення;

– виявлено спільні й відмінні риси розвитку української й зарубіжних систем місцевої влади і доведено, що сучасний етап інституалізації місцевого самоврядування відбувається в умовах фактично втрачених унікальних традицій самоврядування, при відсутній загальноприйнятій науковій базі, на тлі непослідовної й суперечливої практики діяльності органів місцевого самоврядування;

– визначені й розкриті основні засади формування нормативно-правової бази державної влади і місцевого самоврядування, встановлено, що незважаючи на окреслене у законодавстві коло питань місцевого значення, встановлений законодавством характер взаємовідносин органів державної влади з органами місцевого самоврядування не забезпечує гарантованого позитивного

результату, особливо у збалансованості співвідношення прав, обов'язків і повноважень між рівнями місцевого самоврядування;

– обґрунтовані основні етапи процесу формування й трансформації інституціональної організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні в пострадянський період, які обумовлені об'єктивними потребами зміни системи публічного управління і налагодження конструктивного діалогу між владою й суспільством;

– розроблені моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, які можуть бути реалізовані на практиці в унітарній українській державі з урахуванням динаміки політичного процесу та ступеню самостійності органів місцевого самоврядування;

– запропоновано для визначення межі діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування (органів публічної влади) та для чіткого упорядкування обсягу повноважень запровадити на рівні регіону та територіальної громади алгоритм компетенції через визначення ресурсного потенціалу території, джерел формування місцевих бюджетів, податкові надходження, доходи від комунальної власності і міжбюджетні трансферти;

– розроблене авторське визначення «збалансованості взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування» як процесу багатобічного впливу існуючих форм публічної влади та системи спільних, скоординованих дій державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення конкретних цілей;

– узагальнено механізм впливу громадянського суспільства на державну владу, який здійснюється, як в правовій формі, так і безпосередньо через місцеве самоврядування в залежності від рівня розвитку громадянського суспільства, що обумовлює делегування державою недержавним інститутам ряду своїх монопольних прав у правотворчій і правозастосовчій сферах;

удосконалено:

– перелік базових принципів взаємодії між державною владою і місцевим самоврядуванням, досліджено їх зміст з точки зору формування

нового типу взаємовідносин влади й суспільства, запровадження соціальних і політичних механізмів, що дозволяють більшій частині населення впливати на прийняття політичних управлінських рішень та є критерієм, за допомогою якого можна точніше визначити характер політичного режиму;

– методичний інструментарій вивчення процесів функціонування державної влади й органів місцевого самоврядування в політичній системі;

дістало подальший розвиток:

– тлумачення принципу поділу влади і його ролі у формуванні ефективної, демократичної моделі державної влади і місцевого самоврядування через виявлену необхідність встановлення запобіжників внутрішньої деструктивної протидії не тільки різних гілок влади, але і у взаємовідносинах між територіальними органами державної влади і місцевого самоврядування на (суб)регіональному рівні завдяки змістовному й функціональному розосередженню єдиної державної влади та владних повноважень з намаганнями виключити можливість концентрації всієї повноти влади в руках одного органа або особи;

– прийоми застосування методології порівняльного аналізу, а саме: алгоритм порівняння політичних систем, які існували на теренах України в різні часи, що включає поетапне дослідження змін: а) інститутів державної влади і місцевого самоврядування у політичній системі країни; б) інститутів громадянського суспільства, одним з яких є місцеве самоврядування; в) феноменів, що визначають специфіку політичного режиму;

– теоретичне обґрунтування дуалістичної (громадсько-державницької) природи територіальної місцевої влади, її роль в політичній системі і розбудові громадянського суспільства в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у розробці й уточненні концептуальних і методологічних основ аналізу сутності й місця інститутів державної влади і місцевого самоврядування в сучасній Україні, а також у тому, що положення, викладені в роботі, можуть бути застосовані в практичній роботі органів державної влади й місцевого самоврядування при

створенні децентралізованої системи державної влади, в ході підготовки загальнодержавних програм підвищення ефективності системи публічної влади, розвитку громадянського суспільства.

Окремі висновки потребують урахування в законотворчій діяльності, а також на рівні програмних положень демократичних політичних сил.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею і містить отримані результати у сфері політичної науки, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства. В дисертації не використовувалися ідеї або розробки, що належать В. Андріяш, М. Багмету, Т. Лушагіній (Т. Настич), І. Моспаненко, О. Печериці, у співавторстві з якими опубліковані окремі наукові праці.

Апробація результатів дисертації. Матеріали дисертаційного дослідження були застосовані в курсі «Державне управління і місцеве самоврядування», який читається автором для студентів політологів, магістрів державної служби, а також у процесі підготовки і розробки навчально-тематичних планів, навчальних програм, методичних рекомендацій з курсів «Державне управління і місцеве самоврядування» для студентів політологів, «Державне управління», «Місцеве самоврядування», «Муніципальний менеджмент» для слухачів Інституту державного управління ЧДУ ім. Петра Могили. Також за результатами проведеного дослідження автором підготовлені 6 навчальних посібників у співавторстві, конспекти лекцій з навчальних дисциплін «Державне управління», «Місцеве самоврядування», «Муніципальний менеджмент».

Основні ідеї, висновки дисертації обговорювалися автором на практичних і семінарських заняттях, круглих столах, заслуховувались на засіданнях кафедри державної служби, кафедри політичних наук ЧДУ ім. П. Могили.

Зміст, висновки та практичні рекомендації наукової роботи оприлюднені на науково-практичних конференціях: «Могилянські читання» (2006, 2007,

2008, 2009, 2010 рр.), Другі Батишевські міжнародні читання (2007), Конгресі політологів України «Консолідація українського суспільства: політичні проблеми і перспективи» (2007), обласній науково-практичній конференції, присвяченій 70-річчю утворення Миколаївської області та Дню міста Миколаєва» (2007), Міжнародній науково-практичній конференції «Ольвійський форум»: «Стратегії України в геополітичному просторі» (2007, 2008, 2009, 2010), Круглому столі «Позитивний та негативний вплив адміністративно-територіальної реформи на розвиток громад у Польщі» (2008 р.), Першій міжнародній конференції молодих вчених («Львів 2009»), «Всеукраїнських муніципальних слуханнях» (Київ 2009), Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: Європейський контекст» (Дніпропетровськ 2009 р.), Науково-практичній конференції за міжнародною участю «Демократичне врядування: наука, освіта, практика» (2009 р. м. Київ).

Публікації. Основні результати дисертаційної роботи знайшли відображення у 47 наукових працях - дві монографії (1 монографія -7,21 друк арк., 2- 29,99 друк. арк.), шість навчальних посібників (4 з яких мають гриф МОН України, в співавторстві), 25 статей, які опубліковані у фахових виданнях (з них 5 у співавторстві), 7 тез доповідей на конференціях. Серед публікацій, які відображають наукові результати дисертації, методичні рекомендації до навчальних дисциплін «Місьцеве самоврядування», «Муніципальний менеджмент» (в співавторстві), Методичні матеріали для керівників та учасників органів самоорганізації населення міста Миколаєва (в співавторстві). Загальний обсяг публікацій за темою дослідження – 67,4 друкованих аркушів.

Структура дисертації. Поставлені цілі й завдання дослідження визначили структуру роботи. Дисертація складається з вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел. Вона містить 457 сторінок, із них 383 сторінки основного тексту, список використаних джерел і літератури налічує 751 найменування на 74 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Стан наукової розробки проблеми, історіографія та джерельна база дослідження

Становлення державної влади і місцевого самоврядування в Україні пройшло дуже складний шлях та залежало від цілей і завдань державного та суспільного розвитку. Однак майбутнє взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи України значною мірою залежить від того, яку концепцію системи влади буде прийнято в Україні, тобто яка ступінь самостійності надаватиметься владою самоврядним територіальним громадам. Від самостійності системи місцевого самоврядування залежатиме перетворення всієї системи владних відносин в Україні, а соціальні й економічні наслідки таких перетворень можуть послужити наймогутнішим джерелом змін у політичній сфері, у формуванні нової ідеології «держава для громадянина». Історичний досвід розвинених демократій свідчить, що розвиток політичної системи, її модернізація неможлива без демократизації і децентралізації державної влади на шляху розширення самостійності інституту місцевого самоврядування. У зв'язку з тим, що місцеве самоврядування сьогодні невіддільне від держави, спроби аналізувати становлення місцевого самоврядування поза його відносинами з державною владою є недоцільними, оскільки державна влада і місцеве самоврядування мають одну публічно-правову природу.

Для розуміння процесу становлення державної влади й місцевого самоврядування в Україні потрібне теоретичне обґрунтування проблеми

взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в умовах модернізації сучасної української політичної системи. Сьогодні очевидно, що політична наука може допомогти у розробці законодавчої бази місцевого самоврядування, а також при створенні дієвої моделі державної влади і місцевого самоврядування, використовуючи напрацювання, накопичені як у західній, так і вітчизняній політичній науці.

Історіографія та джерельна база данного дослідження з метою наукової систематизації складається з:

- праць закордонних і вітчизняних дослідників другої половини XIX – початку XX століття (дореволюційна історіографія);

- наукових досліджень інститутів державної влади й місцевого самоврядування в радянський період, які були здійснені вітчизняними й закордонними дослідниками;

- наукових досліджень вітчизняних і закордонних науковців (дослідників і практиків) у галузі політичних наук, державного управління, історії і права, які були опубліковані в науковій літературі та електронних джерелах у пострадянський період, з часів отримання Україною незалежності і до сьогодні;

- законодавчої бази, яка репрезентована цілим комплексом нормативних актів, які відтворюють етапи становлення державної влади й місцевого самоврядування на теренах України, починаючи з періоду муніципальних революцій другої половини XIX – початку XX ст., законодавчими та нормативними актами Української РСР і Радянського Союзу, законодавчими та нормативними актами України за роки незалежності (з 1991 до 2010 р.), законодавчими актами інших країн, за допомогою яких здійснюється порівняльний аналіз нормативно-правової бази функціонування державної влади й місцевого самоврядування, а також міжнародними актами, підписаними і ратифікованими Україною.

Отже, аналіз законодавчої бази досліджуваної проблеми дозволяє зрозуміти, що у своєму розвитку державна влада й місцеве самоврядування

поступово наближаються до створення максимально відповідної європейським стандартам демократичної політичної системи, яка могла б захищати основні права і свободи людини й громадянина та вчасно реагувати на сучасні вимоги, формуючи ідеологію «держави для громадян», а не «громадян для держави».

Наукова розробка проблеми є показовою в тому плані, що реформи в системі влади, які починаються в Європі у другій половині XIX ст., були пов'язані з соціально-економічною сферою (розвиток інституту приватної власності і формування класу буржуазії), створюють передумови виникнення інституту місцевого самоврядування, за допомогою якого населення намагається обмежити права держави розпоряджатися місцевими ресурсами. Ці процеси посилюють теоретичний інтерес до питань взаємовідносин між державною владою і самоврядуванням, ролі і місця самоврядування у системі влади. З'являються концепції (теорії) організації влади на місцях, в основі яких лежить система взаємовідносин між місцевими органами та центральною державною владою. Вони розробляються європейськими, російськими і вітчизняними вченими, формується бачення сутності самоврядування як самостійної форми публічної влади або як частини державного організму, що виконує його функції. На базі цих теорій створюються відповідні моделі місцевого самоврядування, які мають свої особливості в кожній конкретній країні. Особливо необхідно відзначити, що становлення політичної думки в Україні у цьому напрямку відбувалося в тісному взаємозв'язку з європейською.

На той час з'являються концепції, які обґрунтовують місце державної влади і місцевого самоврядування в системі влади («общинна», «вільної громади», «господарська», «громадівська», «господарсько-громадівська», «державницька»). Всі вони різняться одна від одної ступенем самостійності самоврядних громад і їх органів в системі взаємовідносин з державною владою. Вони представлені іменами таких закордонних дослідників державної влади й місцевого самоврядування, як П. Ашлей [30], Р. Гнейст [119-120], К. Гуго [145], Г. Елінек [188], П. Лабанд [715], Дж. Ст. Мілль [383], Ю. Панейко [449], Б.

Констан де Ребек [267], І. Редліх [514], А. Токвіль [594], А. Шоу [664], Л. Штейн [668] та багатьох інших.

Історія передових європейських держав свідчить, що теорії виникли не на порожньому місці. На їх розробку вплинули погляди античних філософів, таких як Платон [468], Цицерон [636] та ін., а також політичні ідеї вчених XVII ст. Гегеля [113], Т. Гоббса [122], Г. Гроція [142], Дж. Локка [350], Ш.-Л. Монтеск'є [400], І. Канта [241], Ж.-Ж. Руссо [529-530] та ін. на роль особистості, індивідуальної свободи, децентралізації управління й посилення ролі місцевого самоврядування у розбудові ідеї громадянського суспільства.

Вагомий внесок у розробку теоретичного обґрунтування теорії та історії демократичного суспільства й держави в першій половині XIX ст. був здійснений французьким державним діячем, істориком, теоретиком лібералізму й демократії А. де Токвілем (1805-1859). У праці «Демократія в Америці» він звернув увагу на те, що надмірна централізація державної влади [594, с. 83] перешкоджає встановленню демократії. Для того, щоб запобігти надмірній централізації державної влади, А. Токвіль пропонує впровадження принципу поділу влади і створення місцевого самоврядування, яке є правом жителів громади на управління своїми справами, тобто таким же невід'ємним та невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини, що дані їй від народження [594, с. 65].

У той час німецькими вченими Лоренцом фон Штейном (1815-1890) [668] і Р. Гнейстом [119-120] обґрунтовуються основні положення «державницької теорії». Розроблена ними концепція наголошувала, що органи місцевого самоврядування є місцевою ланкою державної влади, яка не має власних від держави прав, власної компетенції, тому сила самоврядування – не у відділенні його від держави, а у служінні інтересам останнього [668, с. 32]. Основною структурною одиницею місцевого самоврядування Л. Штейн вважав громаду, яка створює основні форми й органи держави. Його послідовник, відомий німецький учений Г. Елінек (1851-1911рр.), розробляє теорію самоврядних одиниць. Під самоврядуванням він розумів державне управління за

посередництва осіб, що не є професійними державними посадовими особами [188].

Значний внесок у теоретико-методологічну розробку проблеми взаємовідносин державної влади і земств здійснили російські дослідники дореволюційного періоду, такі як В. Безобразов [48-49], І. Белоконський [50-51], О. Васильчиков [79], Б. Веселовський [89-90], І. Гессен [116-117], А. Градовський [131-134], А. Кізеветтер [250], М. Ковалевський [257], М. Коркунов [287], М. Лазаревський [322-323], В. Лешков [338-339], А. Михайловський [386], П. Подлігайлов [470], М. Свєшников [549], Д. Семенов [550], Ю. Скалой [555], П. Тройський [602], Б. Чичерін [644-650], А. Шоу [664], Г. Шрейдер [665-666] та ін.

Особливо необхідно відзначити О. Васильчикова [79], М. Лазаревського [322-323] і В. Лешкова [338-339], які здійснили значний внесок у подальший розвиток «громадівської» концепції місцевого самоврядування, яка відображала політичні устремління ліберальної частини російського й українського суспільства до політичної автономії, виходячи із права земств самостійно займатися місцевими справами. Їх пропозиції і сьогодні не втрачають своєї актуальності.

Реформи другої половини ХІХ ст. створили умови для поширення господарської теорії, яка, на думку її авторів Р. Моль [398], О. Васильчикова [81] та В. Лешкова [338-339], визнавала самоврядну громаду як самостійного суб'єкта права, обмежуючи сутність самоврядування до господарської діяльності, що знайшло відображення в Міському Положенні 1870 р. На її основі російські ліберали (І. Белоконський [50-51], В. Скалой [555] та ін.) сформували «громадівсько-господарську теорію», але наприкінці 1890-х років і на початку ХХ ст. у Російській імперії набуває поширення державницька теорія. Її представники, історики і правознавці (А. Градовський [131-134], А. Кізеветтер [250], В. Гессен [116-117]), на широкій фундаментальній законодавчій базі розглядають правовий аспект діяльності самоврядних структур. Вони вважають, що органи самоврядування повинні входити до складу місцевої адміністрації в

якості органічної її частини. Подальшої розробки теорія набула в працях М. Коркунова, який розвивав думку про те, що відмінність органів самоврядування від державних органів, полягає в тому, що вони мають свої особливі інтереси й можуть самостійно приймати рішення для їх виконання, хоча уряд вправі скасовувати й змінювати останні [287, с. 493].

У кінці XIX – на поч. XX ст. місцеве самоврядування, як важливий чинник розбудови державності, привертає увагу таких українських учених, як М. Грушевський (1866-1934) [143-144], М. Драгоманов (1841-1895) [172-178], В. Липинський [343-344], В. Кучабський [318], С. Томашівський [597], І. Франко (1856-1916) [616-619] та ін. Розроблені в їх працях окремі положення, які стосуються ролі громад у місцевому управлінні, можуть бути використані в сучасних умовах удосконалення системи державної влади й місцевого самоврядування.

Так М. Драгоманов уже тоді звернув увагу на найактуальніші в політичному житті країни проблеми, які «зводяться до питання про самоврядування, що розпадається на два головних підрозділи: самоврядування загальнодержавне й самоврядування місцеве» [174, с. 1]. Розглядаючи питання щодо поділу державної влади, М. Драгоманов вважав, що тільки самоврядування, відродивши громадівські традиції, може стати тією основою, яка буде спроможна допомогти Україні повернути свою державність. Тому у проекті «Вільна Спілка» він запропонував створення самоврядних громад та самоврядних регіонів областей (земель) [174, с. 8-17; 176, с. 52-60].

Його концепція про те, що взаємодія органів державної влади і місцевого самоврядування в «союзі-спілці» на принципах децентралізації та дебіюрократизації державної влади при визнанні самоуправних одиниць (громад, волостей, повітів, земель), і сьогодні може бути покладена в основу взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування. А його проект урахування економічно-географічних критеріїв поділу українських земель може бути корисним при проведенні сучасної адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ідея вільно об'єднаних господарсько-самостійних громад отримала подальшого розвитку у працях С. Подолинського та І. Франка [618, с. 448-464]. Так І. Франко вважав, що устрій нової української держави буде базуватися на принципі народовладдя як найширшому самоуправлінні общин і країв, утворених з вільних людей, коли «сам народ здолю (тобто від громад) управляє сам собою, працює на себе, сам образується і сам обороняється» [617, с. 139].

У подальшому погляди М. Драгоманова, С. Подолинського, І. Франка знайшли відображення в працях М. Грушевського [143-144], який наполягав на тому, що в процесі побудови незалежної Української держави місцеве самоврядування має здійснюватися на рівні комітетів повітів і волостей. Важливою є його пропозиція про те, що в Конституції країни повинен бути визнаний юридичний статус органів місцевого самоврядування, які засновуються з метою задоволення місцевих потреб за рахунок власних коштів і державного фінансування [392, с. 183]. Основним фундаментом його концепції була ідея децентралізації та широкого громадського самоврядування, яка і сьогодні не втрачає свої актуальності.

Особливий напрямок у дореволюційних дослідженнях місцевого самоврядування та його взаємовідносин із владою склав комплекс робіт, присвячений аналізу міського самоврядування. Йому були присвячені роботи таких учених, як М. Бубнов [68], С. Василевський [74], І. Вернер [85], В. Гессен [117], А. Михайловський [386], Д. Семенов [550], Г. Шрейдер [665-666] та ін. Особливість їх дослідницького підходу полягає в тому, що вони розкривали місце й роль міського самоврядування в системі державного управління, створивши тим самим міцний науковий фундамент дослідження цих інститутів сучасними фахівцями.

У кінці XIX – на початку XX ст. з'являються наукові праці вітчизняних дослідників теоретично-практичного спрямування. До таких досліджень можна віднести роботи К. Головіна [123], В. Немчинова [417], О. Нотовича [432], В. Пічета [467], Д. Семенова [550], П. Тройського [602], І. Фесенка [614], Г. Шрейдера [665] та ін. Дані автори, використовуючи практичний досвід,

правову, звітно-правочинну документацію, аналізують діяльність місцевих органів у вирішенні соціальних, політичних, господарських питань, їх взаємодію з органами державної влади, намагаються узагальнити накопичений досвід місцевого управління і наслідки реформ другої половини XIX ст.

Цікавий фактологічний матеріал міського самоврядування, у тому числі в українських містах на початку XX ст., розкривають праці А. Михайловського [386], В. Тотоміанца [599], А. Дамашке [150], в яких аналізується господарська діяльність органів міського самоврядування. Дані праці дають нам уявлення про загальні тенденції розвитку вітчизняного місцевого господарства в цей період. У теоретико-методологічному плані розуміння державного устрою і державної влади Російської імперії та українських губерній дає курс лекцій «Державний устрій і управління Російської імперії» професора В. Грибовського [135]. Праці дореволюційних авторів дозволяють не тільки зрозуміти історичні аспекти розвитку державної влади й місцевого самоврядування, але й використати накопичений досвід при розбудові сучасної моделі місцевого самоврядування в Україні.

У радянський період проблема становлення органів державної влади, їх роль у вирішенні місцевих господарських справ, привертає увагу дослідників. Особливо треба відзначити монографію В. Твердохлебова [579], де вперше досліджується господарсько-фінансова діяльність міських громадських управлінь у період між Лютневою революцією та Жовтневим переворотом на півдні України, та праці Л. Веліхова [82; 83] в яких він, з точки зору марксизму, пропонував соціально-класову модель взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, розглядаючи місцеве самоврядування як державне управління місцевими справами за допомогою обрання уповноважених осіб від пануючого класу місцевого населення [82, с. 239].

У дослідженнях державної влади й місцевого самоврядування в період непу визнається дуалістична природа місцевого самоврядування. Ради розглядаються як поєднання елементів державної влади й самоврядування, яке є низовим рівнем державного управління. В результаті об'єктом досліджень

ставали форма державного устрою, особливості радянського державного апарату, чому й були присвячені роботи А. Волкова [98], Ю. Волкова [99], В. Гулієва [146], Г. Гурвича [147], М. Піскотіна [464], М. Рейснера [517], П. Ридзюньського [531], Б. Топоріна [566], А. Турубінера [606] й інших авторів.

Треба зазначити, що в радянський період в основному порушувалися проблеми організації радянських органів влади на місцях (І. Азовкін [10]), про створення дійсно муніципальної системи влади, яка припускає відому децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування не згадувалося. Досліджувалась частіше система рад (створена в СРСР і УРСР), яка була представницькою установою і одночасно органом місцевої влади [671, с. 33].

У 1950-х – першій половині 1970-х років важливим напрямком досліджень радянських учених у рамках зазначеної автором проблеми є праця П. Зайончковського [215], в якій державна влада й самоврядування у другій половині XIX ст. розглядається в контексті трансформації політичної системи самодержавства; праця Г. Барабашева «Муніципальні органи сучасної капіталістичної держави (США, Великобританія)» [36], присвячена організації муніципальної влади в закордонних країнах; монографія В. Нардової, у якій на основі чисельних матеріалів центральних архівів, загальноросійських статистичних видань докладно розглянуто систему виборчого права до органів міського самоврядування за Міським положенням 1870 р., визначено активність певних станів, зокрема подаються дані міст Півдня України [410]; праця А. Андрєєва, в якій він комплексно проаналізував взаємини рад й органів урядової влади в лютому-жовтні 1917 р., показавши «недієздатність усіх органів буржуазного управління й самоврядування», що виявилось в процесі розвитку й поглиблення революції [18]. Також слід згадати статтю А. Сенцова, де він аналізує питання зміни складу земств протягом 1917 р., виділивши позитивні сторони цього процесу, які були спрямовані на демократизацію місцевих органів управління [553, с. 110-111]. Однак всі ці автори були заангажовані політично, тому здійснюють свій аналіз суб`активно, спираючись на

марксистське-ленінське вчення, а це впливає і на об'єктивність зроблених ними висновків.

Сплеск ідей про становище місцевого самоврядування в системі влади у країнах європейського континенту припадає на 60-90-ті рр. ХХ ст. Його результатом є прийняття в 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стає основою для національного законодавства європейських країн про місцеве самоврядування. Значний внесок у дослідження інституціональної організації місцевого самоврядування, аналізу процесів становлення цього інституту в незахідних суспільствах, що звільнилися від колоніальної залежності й вступили на шлях державного будівництва та демократизації, а також країнах, що відновлюють і реформують державні й демократичні інститути після Другої світової війни належить іноземним дослідникам. У цьому контексті особливо слід відзначити роботи Г. Алдерфера [680], Ч. Адріана [679], П. Аллума [681], М. Кассельмана [712], Е. Острома [729-730], А. Рахмана [735], Дж. Голдсмита і Г. Гандерсона [705] та ін.

У зв'язку з початком у другій половині 1970-х – 1980-х рр. реформ територіального управління в країнах Європи (Франція, Італія, Бельгія й ін.) з'являються дослідження Ж. Веделя [80], В. Острома [443], С. Тарроу [743], Д. Гарнера [112], Р. Родеса [736], Ф. Кжелберга [713], Р. Нанетти [725]. В даних працях розглядаються роль і наслідки інституціональних реформ, аналізуються процеси децентралізації державної влади (передача прав на прийняття рішень органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади і обираються зацікавленими громадянами [80, с. 392]). Роботи вказаних авторів дають змогу зрозуміти особливості досліджуваних процесів в країнах Європи і порівняти їх з процесами, які відбуваються в сучасній Україні.

У працях закордонних дослідників Р. Хілла [708], Л. Черчворда [695] висвітлюються в основному процеси трансформації, що відбуваються в системі радянської місцевої влади, описуються механізми здійснення управління на місцях, відмічаються характерні риси державного управління радянського

суспільства. Х. Енсен порушує питання, яке стосується «надання всім громадянам рівних можливостей незалежно від того, на території якого муніципалітету вони проживають» [711, р. 19-20]. Американська дослідниця П. Херліхі [628], у своїй праці вивчає становлення і розвиток громадського самоврядування та його діяльності в різних напрямках господарської сфери міста Одеси, але мало приділяє уваги ролі цього інституту в політичній системі самодержавства.

Особливо треба відзначити таких дослідників, як Дж. Гетт [704], Р. Граверт [130], Е. Пейдж [731], О. Оффердал [444], Р. Патнем [455], О. Нортон [728], Е. Негрієр [726], Р. Бетлі, Р. Стокер [718], Р. Бьорд, Р. Ебель, Ч. Велих, [699], які у своїх працях висвітлюють теоретичні моделі, що пояснюють закономірності процесів трансформації владних інститутів, у тому числі розвитку інституту місцевого самоврядування в умовах посткомуністичного політичного транзиту.

Нові підходи до розуміння влади, її природи й місця в системі суспільного управління висвітлюють праці закордонних учених, таких як Т. Бірн [691], Ж. Ведель [80], Д. Вілсон, С. Гейм, С. Ліч і Дж. Стокер [749], Г. Вольман [750-751], В. Дюран [185], Ф. Кнемайер [256], Ж. Оффердал [444], Дж. Чендлер [693], Г. Холліс і К. Плоккер [629], та інших авторів з питань дослідження організації місцевого рівня влади в умовах демократизації політичної системи на принципах деконцентрації, децентралізації і субсидіарності. Звертаючи нашу увагу на те, що демократизм політичної системи не обов'язково пропорційний ступеню децентралізації влади, «тими або іншими принципами» [688, р. 126].

Праці Х. Волмана «Децентралізація: що це таке й чому ми були б серцевиною» [750], «Деволюція й децентралізація влади в Європі – порівняльна перспектива» [100] допомагають зрозуміти процеси деволюції і децентралізації державної влади в Європі та роль органів місцевого самоврядування в цих процесах. Теорія міських режимів (*urban regime theory*) К. Моссбергера та Дж. Стокера [724] за допомогою якої К. Стоун досліджував міський режим міста

Атланта протягом 1946-1988 рр. [740, р. 9] цікава у теоретико-методологічному плані для розуміння міської політики.

Процеси перебудови в СРСР активізують дослідження проблеми управління на місцевому рівні. З'являються праці Ю. Тихомирова [586], І. Ільїнського [233], Б. Лазарева [321] та інших дослідників. У працях А. Автономова «Біля джерел громадянського суспільства й місцевого самоврядування» [5] і «Місьцеве самоврядування в сучасній Росії: права, обов'язки й діяльність представницьких органів влади» [4] досліджуються проблеми, пов'язані з організацією влади і місцевого самоврядування у зв'язку з формуванням у Росії політичної системи демократичного типу. До цього періоду відносяться праці Ю. Алексеєва «Основи місцевого самоврядування» [16], В. Васильєва «Місьцеве самоврядування» [77], Н. Ємельянова «Місьцеве самоврядування: міжнародний досвід» [189], В. Гельмана «Автономія або контроль? Реформа місцевої влади в містах Росії, 1991-2001» [114], О. Роя «Система державного й муніципального управління» [523], в яких розглядаються юридичні аспекти формування системи місцевого самоврядування і його взаємовідносин з державною владою. Російські вчені досліджують питання, пов'язані з формуванням представницьких органів влади та їх роллю в політичному процесі. До таких досліджень відносяться праці М. Краснова [299], Г. Атаманчука [28-29], А. Сливи [556] та ін. У цей же час починається вивчення проблем становлення місцевої влади в Росії у XIX-XX ст. (І. Архипкін [27]), історії місцевого самоврядування з часів Київської Русі (В. Єремян, М. Федоров [192]), особливості становлення місцевого самоврядування в період непу (Т. Ящук [678]). Для даних авторів характерне виважене подання подій і фактів їх аналіз з точки зору ситуації, яка склалась в досліджуваний період.

У російській політологічній літературі були відображені окремі аспекти інституціональної організації державної влади й місцевого самоврядування в умовах становлення російської державності. За допомогою політичного, правового аналізу було визначено інституціональну організацію і природу

інституту місцевого самоврядування в сучасній Росії. Частина авторів (Г. Барабашев [35], Ю. Тихомиров [586], В. Фадєєв [611]) фактично дотримувалися громадянського трактування інституту місцевого самоврядування.

Праці російських правознавців, фахівців з державного управління мають особливу цінність при вивченні окремих аспектів організації й функціонування сучасної локальної влади. Так, компетенцію місцевого самоврядування, його місце у системі державно-соціального управління досліджують А. Автономов, А. Захаров і О. Казакова [4], Г. Атаманчук, Т. Іларіонова, В. Сумелов і Ю. Яковець [129], Г. Барабашев [34-35], В. Васильєв [76-77], В. Гельман, С. Риженков, О. Белокурова і Н. Борисова [115], В. Ігнатов і В. Рудой [232], Е. Ковешніков [261], С. Котляревський [290], В. Савін і В. Масаков [534], А. Черкасов [639], В. Чиркін [641-643] та ін. Але всі зазначені праці, в першу чергу, стосуються Росії і для вивчення зазначеної автором проблеми мають лише теоретико-методологічне значення, дозволяючи порівняти процеси, які відбуваються в Росії і Україні.

Проголошення незалежності сприяло значному підвищенню інтересу вітчизняних науковців, правознавців, політологів, істориків щодо проблем, пов'язаних зі становленням державної влади й місцевого самоврядування в Україні. Серед них варто виділити наукові праці (статті, монографії) В. Авер'янова «Державне управління: теорія і практика» [161], З. Варналія «Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети» [156], В. Андрушко, В. Баранчука, В. Бодрухіна та ін. (за заг. ред. О. Оболенського) «Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування» [158], В. Баркова «Взаємовідносини держави і суспільства в Україні» [40], О. Батанова «Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні» і «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» [43; 45], І. Грицяка «Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади» [140], І. Коліушко «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні» [265], А. Колодій «На шляху до громадянського суспільства:

теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні» [266], а також праці В. Кравченка [293; 295; 297-298], Т. Білозерської [55], В. Борденюка [60], М. Воронова [104], В. Кампо [240], А. Некряч [415], Н. Нижник [419], А. Павко [445], К. Павлова [448], І. Письменного [465], О. Сушинського [575-576], Л. Цибуленко [635], Ю. Фрицького [623]. Автори вперше розглядають роль владних інститутів в розбудові демократичного суспільства, особливості їх становлення та функціонування в Україні.

Процеси демократизації державної влади в Україні приваблюють як вітчизняних, так і закордонних дослідників. З'являються спеціальні дослідження, присвячені вивченню як вітчизняного, так й іноземного досвіду взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Так місцеве самоврядування в Україні і європейський досвід вивчають А. Ткачук, Р. Агранофф і Браун [592]; процеси децентралізації державної влади розглядаються В. Ігнатовим і В. Ребкало [229], М. Логуною [349]; політико-правові питання становлення місцевого самоврядування в державі досліджує Ю. Крестєва [302]; принцип субсидіарності як інструмент розподілу повноважень – В. Прошко [501]; структурні елементи політичної влади, державного управління та органи місцевого самоврядування – С. Телешун [580]; політико-державні перетворення в Україні – О. Гарань і С. Макєєв [111]; організаційно-правовий механізм публічного управління на територіальному рівні – С. Саханенко [543-545]; взаємовідносини держави і суспільства в Україні та її вплив на формування недержавних інститутів в політичній системі – В. Барков [40], конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні – О. Бориславська [61-62]; історію діяльності Галицького крайового сейму (1861-1918 рр.) у складі Австро-Угорської монархії – О. Мікуля [390]; принцип делегування повноважень у місцевому управлінні – І. Сторожук [571]; політико-владні трансформації в умовах демократичного транзиту – І. Воронов [103]; засади реформування системи публічної влади, децентралізації державної влади – В. Куйбіда [307-308]; особливості та стратегічні пріоритети державної регіональної політики – З. Варналій [156]; проблеми становлення муніципальної

влади, тобто переходу від існуючої консервативної моделі місцевого самоврядування до повноцінної системи місцевого самоврядування на усіх рівнях організації суспільства – О. Батанов [42, с. 237], його ж праця присвячена територіальній громаді як основі самоврядування (О. Батанов [45, с. 55]); пошук оптимальної моделі місцевої влади – С. Гриневецький [138]; правові аспекти місцевого самоврядування – О. Прієшкіна [479]; виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави – О. Сушинський [576]; конституційно-правові проблеми становлення децентралізації в Україні – Р. Сметанін [558] тощо. Зазначені праці аналізують становлення владних інститутів на теренах України, характеризують засади місцевого самоврядування, здійснюють порівняльний аналіз і шляхи наближення функціонування самоврядних органів України до європейських стандартів.

Особливу увагу історії становлення влади й місцевого самоврядування на теренах України приділяють історики. З'являються роботи І. Верховцевої [87], О. Мармазової [368], О. Обметко [435], О. Редькіної [515] та ін., в яких досліджуються історичні аспекти становлення української державності наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть, праця Н. Дроботенка, в якій аналізується історичний аспект реорганізації та утворення державних органів влади в Україні (1990-2000 рр.) [181],

Деякі аспекти зазначеної проблеми вивчають правознавці. І. Настасяк – проблеми організації управління Галичиною й Буковиною у складі Австрії (1772-1848 рр.), місце та роль вищих і місцевих органів управління Галичини та Буковини у державно-правовій системі Австрії, їх компетенцію, структуру та порядок роботи [411], Р. Колишко – проблеми децентралізації публічної влади в унітарній державі [264], В. Гришин аналізує конституційно-правову модель місцевого самоврядування у Швеції [140], В. Григор'єв – становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні [136-137]; Т. Бялкина – проблеми теорії компетенції місцевого самоврядування та її правового регулювання [71] й ін.

Сучасний етап наукових досліджень у політичній науці присвячений окремим напрямкам діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у світі та в Україні. Дослідження створюють передумови для формування загальної методологічної й емпіричної бази щодо вивчення становлення сучасної системи влади й місцевого самоврядування як самостійної публічної влади в Україні. Так М. Харитончук вивчає практичні аспекти ролі та місця процесу децентралізації державного управління в загальному контексті демократизації українського суспільства. Він розглядає типологізацію форм демократії, визначення їх особливостей та реалізації у різних суспільствах, але недостатньо приділяє уваги впливу децентралізації державного управління на розвиток взаємовідносин між органами державної влади й місцевого самоврядування [627]. О. Яцунська, вивчаючи вплив світового досвіду на інституціонально-системне втілення місцевого самоврядування в Україні, основну увагу зосередила на двох основних парадигмах місцевого самоврядування, їх впливові на практику державного будівництва [677]. Г. Лебединською проаналізовано специфіку інституту місцевого самоврядування, враховуючи зарубіжний і вітчизняний досвід його формування та вдосконалення з метою виявлення основних складових моделей місцевого самоврядування, адекватних сучасним українським реаліям через поняття централізації та децентралізації як основи формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування [328]. В той же час не показана здатність місцевого самоврядування до самоорганізації свого функціонування і участь у цьому процесі місцевого населення.

Ю. Крестевою, за допомогою системного політологічного аналізу, визначено особливості становлення та функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні та доведено, що в нашій країні відбувається процес пошуку власної моделі децентралізації державної влади з дотриманням принципів Європейської хартії про місцеве самоврядування на прикладі функціонування інституту місцевого самоврядування на Донеччині [301].

А. Коваленко проведено комплексне дослідження проблем розвитку та функціонування виконавчої влади в аспекті становлення її основних інститутів у новітній період політичної історії України [258]. О. Ніколаєвим зроблено аналіз формування інституту місцевого самоврядування з використанням духовних традицій українського народу, запропоновано концепцію самоврядної системи – модель відповідальної позиції та проект перспективного розвитку матриці місцевого самоврядування шляхом створення ноосистеми – неополісу [421]. Р. Мартинюк досліджено суть принципу поділу функцій влади та його взаємозв'язок з принципом єдності державної влади, а також процес реалізації принципу поділу функцій влади у сучасній Україні, визначено проблеми, що супроводжують цей процес [372]. Р. Молибогом здійснено комплексний політологічний аналіз процесу становлення системи міської влади у столиці України та вірогідні напрями демократизації системи політичного управління містом [397]. В. Брустіновим проведено дослідження процесу політичної модернізації в аспекті адміністративної реформи як складової реформи політичної системи суспільства у цілому та запропоновано концепцію політико-адміністративної модернізації, суть якої полягає в поєднанні інституційних змін політичної системи та політичного управління на принципах ідейно-світоглядного плюралізму та демократичної політичної культури [66]. О. Лисенко висвітлює механізми й етапи розвитку парламентських інституцій, органів місцевого самоврядування, структурних перетворень Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій під впливом євроінтеграційної політики України 1991-2004 рр. [346]. А. Кіссе аналізує взаємовідносини владних структур в управлінні етнічним конфліктом [254].

Процеси розбудови незалежної української держави, проблеми народовладдя та здійснення влади, ролі державної влади й місцевого самоврядування в цих процесах, становлення політичної системи і ролі владних органів приваблюють увагу вітчизняних дослідників. Нове уявлення про співвідношення влади та самоврядування дає монографія Л. Дунаєвої «Влада і самоврядування: еволюція діалогу» [184], в якій автор пропонує трирівневу

модель політичного управління: центр – регіон – громада [184, с. 314-315]. Політичні аспекти державно-управлінських відносин, авторитет і легітимність державної влади дослідив у своїй монографії «Державна влада: проблеми авторитету й легітимності» професор С. Рябов [532]. В. Токовенко в монографії «Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії» обґрунтовує роль політичного керівництва у децентралізації державного управління та розбудови реального місцевого самоврядування, яке повинно відбуватися на принципі субсидіарності, що наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень [596]. О. Долженков в монографії «Україна - Біларусь: Досвід політичної трансформації» розкриває характерні ознаки системної політичної трансформації, встановлює загальне та особливе, спільне та відмінне на основі порівняння процесів трансформації політичних систем України та Білорусі, виділяє позитивні та негативні аспекти політичного досвіду Білорусі з метою оптимізації державотворення в Україні [170]. І. Побочий в монографії «Політична боротьба: праксеологічний вимір» здійснює політико-філософський аналіз феномену політичної боротьби в основі якої лежить суперечливість об'єктивних політичних інтересів різноманітних суспільних груп і яка ведеться з приводу завоювання та розподілу державної влади [469].

Монографія О. Чемшита «Державна влада й політична участь» цікава в плані розуміння залежності стабільності демократичної політичної системи від оптимального співвідношення двох факторів – державної влади та політичної участі, які складають зміст концепції оптимізації демократичного розвитку політичних систем [638]. Монографія В. Мартиненка висвітлює проблеми взаємодії органів виконавчої влади з місцевим самоврядуванням. В. Мартиненка, вважає, що демократичний процес формування ціннісної системи державної влади й управління, має бути прямим і логічним продовженням системи самоорганізації громадян. Інтереси держави повинні виростати з інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади та регіону і спиратися на них. Лише за таких умов можна здійснити

демократизацію системи державного управління по суті, а не тільки за формою [369].

Більш глибокому розумінню проблем які з'являються в Україні в умовах розбудови громадянського суспільства сприяє монографія «Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії» колективу авторів І. Кресіна, О. Скрипнюк, А. Коваленко, Є. Перегуда, О. Стойко [157].

Зрозуміти роль місцевого самоврядування у державному управлінні допомагає монографія «Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування» колективу авторів В. Андрушка, В. Баранчука, В. Бодрухіна та ін., у якій вони чітко підкреслюють, що «Прикметною ознакою самоврядування є те, що воно виступає як саморегуляція життєдіяльності відповідної соціальної спільноти за допомогою соціальних норм (правил поведінки), що встановлені даною спільнотою, а не нав'язані їй зовні» [158, с. 298].

Проблема взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи викликала необхідність звернутися до робіт, що спеціалізуються в області становлення та розвитку політичних систем в суспільствах перехідного періоду, ролі політичних інститутів в Україні в умовах демократизації і розбудови української державності. В дисертації знайшли своє відображення праці: В. Журавського «Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект)» [212], А. Некряч «Місьцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу» [416], Ю. Новакової «Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні» [423], С. Телешуна «Державний устрій України: проблеми теорії і практики» [581]).

В основі дослідження питання про місце державної влади й місцевого самоврядування в політичній системі лежать теоретичні розробки таких зарубіжних і вітчизняних учених-політологів, як Г. Алмонд [17; 682] і Дж. Пауел [567], В. Бебик [46], Д. Істон [701-702], Т. Парсонс [452], А. Романюк [527], С. Хантінгтон [625-626; 709] та ін., які досліджують такі політологічні

категорії, як «влада», «політичний режим» і «політична система», «інститут», «інституціональні моделі влади».

Визнаючи важливість внеску цих та багатьох інших учених у розробку різних аспектів взаємодії державної влади й місцевого самоврядування, не можна не визнати необхідності самостійного комплексного дослідження взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації сучасної політичної системи українського суспільства, що не одержало узагальнюючого концептуального висвітлення в українській науці. Наявні дослідження, які стосуються державних і місцевих органів влади, визначення їхніх предметів ведення й наділення відповідними повноваженнями, безумовно, являють собою лише одну частину розглянутої проблеми, тому дане дослідження покликане заповнити існуючу прогалину.

В сучасних умовах поперемінного превалювання авторитарних поглядів і ліберальних позицій вченими не сформована модель співвідношення держави, громадянського суспільства, особистості. Не вироблено теоретичних науково обґрунтованих підходів до визначення місця й ролі місцевого самоврядування в системі взаємовідносин з державною владою в умовах модернізації політичної системи. Поки що існують два прямо протилежних підходи. Один полягає у відділенні місцевого самоврядування від держави, при якому виключається який-небудь вплив держави (крім правового) на організацію місцевого самоврядування. Інший наполягає на «одержавленні» місцевого самоврядування, тобто розглядає місцеве самоврядування як продовження державної влади на місцях. А на практиці їх поєднання призводить до того, що місцевими питаннями займаються органи державної влади, які виконують їх, як показує досвід, не досить ефективно.

Вищевикладене дозволяє автору визначити місцеве самоврядування через призму його взаємодії з державою як такий соціальний феномен, у якому замикається держава й суспільство, через який проходить взаємозв'язок між державною владою, територіальною громадою і громадянином та зробити наступні висновки:

– по-перше, незважаючи на вагомий внесок значної плеяди авторів, в українській політичній науці відсутнє спеціальне комплексне дослідження взаємовідносин державної влади та місцевого самоврядування з виявленням й обґрунтуванням нових властивостей і напрямків їх взаємодії в умовах модернізації сучасної української політичної системи;

– по-друге, джерельна база проблеми є достатньо репрезентованою для реалізації поставлених у дослідженні завдань;

– по-третє, історіографія і джерелознавча база дослідження дозволили автору обґрунтувати власний дослідницький підхід до вивчення взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування в умовах модернізації сучасної української політичної системи.

1.2. Основні зарубіжні та вітчизняні концепції державної влади і місцевого самоврядування

Процес становлення державної влади й місцевого самоврядування в Україні має свою специфіку, свої історичні умови, пов'язані з перехідним становищем нашого суспільства, нестабільністю економічного й соціального розвитку, нестійкістю політичних процесів. Крім того, на становлення державної влади й місцевого самоврядування впливає недостатня законодавча база, неглибоко розроблені теоретичні концепції, відсутність єдиної думки про місце й роль державної влади і місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Серед науковців існують прямо протилежні точки зору стосовно місця і ролі місцевого самоврядування в системі влади. Тому однією з ключових проблем становлення сучасної місцевої влади в українському суспільстві є вироблення науково-обґрунтованої концепції сутності взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в їх взаємозв'язку із цілями й завданнями державного і суспільного розвитку.

Важливого значення сьогодні для України набуває вивчення концепцій системи місцевої влади, започаткованих у XIX ст., які спиралися на поняття й категорії, що склалися в результаті теоретичного переосмислення проблем, обумовлених розвитком взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування і в основу яких було покладено ступінь самостійності територіальних громад та їх органів.

Не менш значущою є для нас спроба здійснення на основі цих концепцій масштабної політичної децентралізації і деконцентрації публічної влади при проведенні реформ місцевого управління на українських землях у другій половині XIX ст. По суті, це була спроба створення ефективної системи місцевої влади, в якій за допомогою місцевого самоврядування створювалися умови для реальної, а не формальної участі населення у здійсненні заходів соціально-економічного й культурного характеру. Осмислення й використання в Україні теоретичного і практичного досвіду організації системи місцевої влади і місця в тій системі місцевого самоврядування допомагає краще зрозуміти проблеми взаємодії центральної влади й місцевого самоврядування, що протікають у наш час.

Політико-правовою думкою у XIX ст. були сформовані «світові» теорії системи місцевої влади, які по-різному розуміли саму природу самоврядування. До їх числа належить: общинна, теорія вільної громади, господарська, громадівська, громадівсько-господарська, державницька (юридичний та політичний напрямок), теорія муніципального дуалізму (модифікація громадівської і державницької теорії місцевого самоврядування). Всі вони відображали досвід, погляди на способи формування місцевих установ, характер їх взаємин із центральною владою в тій або іншій державі та впливали на проведення реформ місцевого самоврядування в Європі. Практика їх реалізації свідчить, що в реальному житті доводиться діяти на основі синтезу різних концепцій, теорій.

Крім того, українська суспільно-політична думка, яка формувалася під впливом політичних умов, що склалися в кінці XIX – на поч. XX ст. у

Російській та Австро-Угорській імперіях, виробила свої погляди на проблеми взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, які базувалися на розумінні важливої ролі громад як базового рівня територіальної організації влади в демократичній державі. Концепції державної влади і місцевого самоврядування в зазначений період формувалися на основі різного бачення сутності самоврядування, яке розумілося або як самостійна форма публічної влади, або як частина державного організму, що виконує його функції [449, с. 132; 611, с. 18-19].

Однією з перших була концепція общинного управління сформульована ще в 1790 році Гійомом Туре. Спираючись на вчення про громаду й природне право, він намагався довести, що громада як інститут, який виник раніше ніж держава, має право на розв'язання своїх внутрішніх справ, і це явище носить природний і невідчужуваний характер. В основу концепції було покладено положення про четверту владу в державі, яка не належить самій державі, тобто це окрема громадська влада – «*power municipal*», поряд із законодавчою, виконавчою й судовою владою. Основним принципом даної теорії було те, що органи місцевого самоврядування розглядаються як не державні органи, які повинні управляти власними справами громади, недержавними по своїй природі. Державні органи, на думку авторів теорії, не мали права втручатися в справи громади. У той же час теорія допускала можливість ведення громадою справ, переданих державою в управління [375, с. 7].

У своїй доповіді стосовно законопроекту про реформу місцевого управління Г. Туре обґрунтував дві основні проблеми вчення про взаємовідносини державної влади й місцевого самоврядування, які пізніше одержали свій розвиток у різних концепціях організації місцевої влади – це поняття про власні громадські справи, які властиві по своїй природі муніципальному управлінню та поняття про державні справи, які передаються державою органам місцевого самоврядування [316, с. 28].

Общинна теорія не є бездоганною насамперед тому, що общинні інститути часто мають корпоративний, становий характер і з розвитком

капіталізму посилено розмиваються ринковими відносинами й у повній мірі обмежують політичні права окремого індивідуума.

Пізніше німецькі вчені Гербер, Арені, Б. Констан де Ребек, Е. Мейер, О. Лабанд, О. Реслер на основні положень, які були сформульовані Г. Туре, обґрунтували концепцію вільної громади. Її називають теорією природних прав громади, що базується на ідеї недержавної природи місцевого самоврядування. Її суть полягає в тому, що право територіальної громади («природної» територіальної одиниці – такої, що утворилася природним шляхом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнається незалежною від держави органічною корпорацією, яка утворилася природним шляхом. Таким чином, місцеве самоврядування є автономною щодо державної влади публічною (муніципальною) владою, яка становить окрему гілку влади поряд із законодавчою, виконавчою, судовою.

Ця концепція найбільш послідовно й повно знайшла своє втілення у нормах французького й бельгійського права кінця XVIII – початку XIX ст., особливо у Бельгійській Конституції 1831 р. [52], яка визнала муніципальну владу четвертою владою, поряд із законодавчою, виконавчою й судовою, та закріпила дане положення спеціальною статтею [374, с. 165-183]. Також положення про право громади на самостійне вирішення громадських справ було закладено у Франкфуртській імперській конституції 1849 р.

Цьому сприяв розвиток ідей лібералізму, який обґрунтовував захист «громадської свободи», «індивідуальних прав і свобод», під якими розумілися свобода приватної ініціативи, підприємництва, договорів, свобода слова, совісті, думок і друку. Невипадково англійський дослідник Д. Ешфорд називає її «продуктом ліберально-демократичної держави XIX ст.» [685, р. 2]. Держава, відповідно до цієї концепції, повинна лише захищати особистість, приватну власність, охороняти суспільство, засноване на «громадянській свободі», аж ніяк не обмежуючи останню. Громадянська свобода ж складається у відомій незалежності індивідів від державної влади.

Концепція вільної громади, виходячи з ідеї природного права громади самостійно вирішувати свої справи, визнавала, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, вони є органами громад, які обираються членами громади [294, с. 8-9]. Виходячи з даних положень, взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування відбувається у такий спосіб тоді, коли державні органи вправі контролювати й стежити за тим, щоб громада, її органи не перевищували межі своєї компетенції, але державна влада не втручалася в компетенцію громади і її органів.

Згідно з теорією вільної громади, основними засадами організації місцевого самоврядування є виборність органів місцевого самоврядування членами громади; розподіл питань на власні та делеговані органам громади державою; місцеві справи мають іншу, ніж державні справи, природу; органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади; органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Водночас реалії політичного життя переважної більшості європейських країн першої половини XIX ст., зокрема й самої Франції, не відповідали ідеям концепції вільної громади. У суспільній свідомості ще переважали нейтралістські підходи до організації публічної влади, притаманні абсолютистській державі, що знайшло свій вияв як у законодавстві про місцеву владу, так і у змісті наукових доктрин місцевого самоврядування [293, с. 388].

Епоха ринкових перетворень стала основою для поширення господарської концепції, сутність якої, на думку її авторів Р. Моль, О. Васильчикова, В. Лешкова, зводилася до визнання за органами місцевого самоврядування вирішення тільки господарських завдань. Теорія, яка обмежувала сутність самоврядування тільки до господарської діяльності, була законодавчо прописана в російському Міському Положенні 1870 р., але проіснувала недовго. На думку В. Кравченка, її точніша назва – «громадсько-господарська теорія місцевого самоврядування», тому що її основні положення збігаються з

концептуальними положеннями концепції вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування [293, с. 388]. Дійсно органи самоврядування вирішують не тільки господарські питання, але й негосподарські справи (освіта, медицина, охорона громадського порядку, забезпечення протипожежної безпеки та ін.), але обмежувати права місцевого самоврядування тільки господарськими аспектами зовсім неправомірно.

Господарська теорія акцентувала увагу не тільки на визнанні самоврядної громади як самостійного суб'єкта права, але й на змісті комунальної діяльності. Такий підхід мав свої переваги, бо давав змогу чітко розмежувати компетенцію державних структур і місцевих самоврядних органів управління. Проте він мав і свої недоліки. Політичні реалії свідчать, що органи самоврядування, отримуючи свої повноваження від держави, не можуть бути ізольованими від державної влади, виконуючи функції публічного характеру [421, с. 7]. Тому деякі російські ліберали (І. Белоконський [50; 51], В. Скалой [555], Д. Шаховської [200] та ін.) вважали, що «громадсько-господарська теорія» надає можливість впливу на центральний уряд через місцеве самоврядування. Однак значного поширення ця теорія не набула.

На зміну цим концепціям (вільної громади і господарської) прийшла громадівська, ідейною основою якої було вчення про природне право людини, як і в теорії вільної громади, однак на перший план вона висувала вже не природний і невідчужуваний характер прав громади – вона обґрунтовувала недержавну природу діяльності органів місцевого самоврядування, переважно її майновий характер [545]. Автори концепції О. Ресслер, Р. Моль виходили із протистояння держави й суспільства, з визнання свободи здійснення своїх завдань місцевими товариствами. В основі цієї концепції було положення про те, що громада як самоврядний територіальний колектив – така ж самостійна (особливо у вирішенні питань місцевого господарства), як і сама держава, тим більше, що вона виникла раніше ніж держава.

Прихильники «громадівської концепції» місцевого самоврядування розглядають його первинні суб'єкти – громади – як самостійне джерело публічної влади, як «особливу форму самоорганізації» жителів певної території, яка не належить державі, а є незалежною (так званою «муніципальною»). Вони бачили сутність самоврядування в наданні місцевому співтовариству права самому вирішувати свої справи, так як урядові органи вирішують справи державні [287, с. 489].

На практиці цю концепцію було реалізовано у США, де державотворення починалося із самоврядних громад переселенців-колоністів, які згодом об'єдналися в державні утворення – штати, а останні, у свою чергу, – у федерацію Сполучені Штати Америки. Однак, як справедливо відзначають деякі автори, на практиці «виявилось досить складно розмежувати справи, які властиві громаді (місцеві), і справи державні, які доручені для виконання громадам» [232, с. 27].

Представник цієї концепції А. Токвіль вважав право жителів громади на управління своїми справами таким же невід'ємним і невідчужуваним правом, як і природні права та основні свободи людини, що дані їй від народження. А. Токвіль писав, що централізація «привчає людей повністю й постійно відмовлятися від прояву власної волі, привчає підкорятися, причому не один раз і не з одного конкретного приводу, але у всьому і завжди...» [594, с. 83]. Тому підкреслював, що саме громадські інститути «відкривають народу шлях до свободи й учать його користуватися цією свободою, насолоджуватися її мирним характером» [594, с. 65].

Практика розбудови місцевого самоврядування у 1865-1870-х роках в українських землях, які знаходилися у складі Російської імперії, теж повинна була базуватися на концепції, яка допомагала б громадським діячам зрозуміти, яким повинно бути місцеве самоврядування [131, с. 76]. Саме такою концепцією стала «громадівська», яка протиставляла общинні, муніципальні, комунальні начала началу державно-бюрократичному [82, с. 111]. Згідно з цією теорією, структури місцевої влади вважалися елементами громадянського суспільства і

повинні були бути максимально незалежними від державної влади, при цьому на перший план висувалися не природні права громади, а господарська діяльність органів самоврядування. Ідеї цієї концепції можна побачити у Положенні про губернські та повітові земські установи 1864 р. [474], у Міському Положенні 1870 р. [127], які впроваджувалися в українських губерніях Російської імперії [202, с. 178-186]. У практиці створення крайових представницьких органів (сеймів) у Галичині і Буковині у складі Австрійської імперії [363, с. 57].

Найбільш яскравими представниками «громадівської» концепції в той час у Росії були В. Лешков [338; 339] і О. Васильчиков [79], які в своїх положеннях виходили із права місцевих установ самостійно займатися місцевими справами, незалежності місцевого самоврядування від держави. Так В. Лешков аналізує різницю природи держави й місцевого самоврядування, наполягає на незалежності органів самоврядування від держави. Він розглядає самоврядування, як явище суспільне, влада органів якого повинна завжди будуватися на основі виборів і, як наслідок цього, пропонував рівні вибори для всіх верств населення [339, с. 27-30].

Що стосується О. Васильчикова, то він вважав самоврядування особливою формою самоорганізації жителів певної території і намагався з'єднати публічний характер державної влади й самоврядування як особливу форму цієї влади. З його розуміння самоврядування випливає твердження про існування двох непересічних кіл влади, наповнених різним змістом. Тому, підкреслював він, самостійність місцевих громад обумовлюється характером справ, якими вони завідують і які за своєю сутністю відмінні від справ державного управління [79, с. 1-7].

Як бачимо, ці вчені розглядали самоврядування як особливу форму самоорганізації населення, тому прагнули протиставити самоврядування всевладдю державної машини. Недолік їх теоретичних розробок полягав у тому, що вчені не враховували соціально-економічний розвиток російського

суспільства і занадто ідеалізували пересічного громадянина, який був зв'язаний реаліями пережитків минулого.

В той час спроби визначити місцеве самоврядування як діяльність, яка за своєю сутністю відрізняється від адміністративної діяльності держави, закінчилися невдало. Як зазначав Б. Нольде, «самоврядні одиниці роблять ті ж самі справи, що й безпосередні органи держави», вони «така ж частина державного управління, як управління коронне. І дарма ведуться нескінченні суперечки про «власні» справи громад і справи, «покладені» на неї державою» [430, с. 261-262]. Тому після реформ Олександра III земське й міське самоврядування було перетворено в систему децентралізованого державного управління, яке проіснувало до 1917 року [322, с. 46-47].

У наші часи, щоб позбавитися від тоталітарного минулого, «котре лише умовно співвідносилось з реальним місцевим самоврядуванням», ми заклали ідеї «громадівської» [653, с. 49] і «державницької теорії місцевого самоврядування із залишками «радянської» моделі» [622, с. 521] в Конституції і законах України, створивши на місцевому рівні систему двовладдя.

У зв'язку з тим, що можливості державного апарату обмежені у вирішенні питань місцевого значення, державній владі потрібна підтримка з боку населення, тому виникає, так би мовити, кооперація державної влади і органів місцевого самоврядування для спільного вирішення конкретних місцевих справ. Ця думка вплинула на розвиток «державницької» концепції, яка дуже швидко стала популярною серед науковців і набула найбільшого поширення в Європі, тому що була започаткована ще у магдебурзькому праві. Наприкінці XIV ст. його починають надавати українським містам литовські князі. «Суть Магдебурзького права полягала у вивільненні міського населення від юрисдикції урядової адміністрації та наданні місту самоуправління на корпоративній основі. Міщани складали громаду із власним судом і управою. На чолі управи ставали виборні бурмістри і райці, на чолі суду – вїйт і лавники. Їхній юрисдикції підлягали не тільки міщани, а й цехові ремісники та приписані до міста селяни» [565, с. 3-4]. Отже, Магдебурзька грамота, яка надавалася

королем тому чи іншому місту, була класичним актом децентралізації суверенної влади середньовічної держави на рівень міста, його територіальної громади, тому що встановлювало порядок виборів, функції й повноваження органів міського самоврядування.

Основні положення «державницької» концепції були розроблені німецькими вченими Л. Штейном [668] і Р. Гнейстом [119-120]. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування є частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством, однією з форм організації місцевого державного управління, яке має певну автономію у вирішенні місцевих справ. Органи місцевого самоврядування є ланкою державної влади, яка не має відокремлених від держави прав, власної компетенції, тому, на їх думку, сила самоврядування – не у відділенні його від держави, а в служінні інтересам останньої [668, с. 32]. Завдання самоврядування – це виконання місцевим співтовариством державних функцій.

«Державницька» концепція вперше позначила політичний аспект самоврядування, який був пов'язаний із пошуками критерію відмінності муніципальної влади від державної [375, с. 8]. Різниця у трактуванні цих критеріїв послужили підставою у виділенні в рамках державницької концепції двох напрямів: «політичного» (Р. Гнейст) та «юридичного» (Л. Штейн), які по-різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління.

Представники першого («політичного») напрямку, який почав розробляти Р. Гнейст, абсолютизували такі риси самоврядування, як публічність діяльності і виборність органів місцевого самоврядування, тобто бачили специфіку природи муніципальних органів влади в особливостях їхнього формування. На думку Р. Гнейста, який першим увів в обіг термін «самоврядування» («Selfgovernment»), воно передається державою громадам, обцинним союзам і діє в області юстиції. Сутність самоврядування, вважав він, полягає у тому, що воно повинно здійснюватися почесними представниками громад на безоплатній основі (на громадських засадах), на відміну від працюючих у державних

органах місцевого управління, які здійснюють діяльність на платній основі. Виконання функцій управління чиновниками без винагороди дає їм можливість бути економічно незалежними від уряду [120, с. 41], але при цьому вони мають походити із заможних класів і сплачувати високі податки. Як бачимо, недоліком його точки зору є те, що службова діяльність для вибраних народом осіб стає другорядною, тому що кошти для існування їм надає інша діяльність.

Другий напрямок у рамках «державницької концепції» («юридичний») був обґрунтований Л. Штейном, який вважав, що самостійність органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони є органами територіальної громади (місцевого співтовариства), на які держава покладає здійснення певних завдань та функцій державного управління [668, с. 2-7]. По суті, місцеве самоврядування ним трактувалося як децентралізована форма державного управління на місцях. Л. Штейн вважав, що місцеве самоврядування – це територіальний колектив, який має статус юридичної особи і вступає у правові відносини з державою, а тому органи місцевого самоврядування є елементом системи державного управління з особливими юридичними повноваженнями й правами. На його думку, місцеве самоврядування поєднує у собі дві основні функції – державного управління й забезпечення інтересів місцевих територіальних громад. Тому повинні існувати і діяти норми, які встановлюються державою й регламентують функції державного управління, а також локальні норми, які приймаються місцевими органами влади і регулюють діяльність місцевих громад [668, с. 32].

Однак розподіл державної й муніципальної влади досить умовний. Можна погодитися з Д. Матвєєвим, який вважає, що «участь населення у вирішенні державних справ можна було б вважати політичним заняттям, але, головним чином, з формально-юридичної точки зору, якщо ототожнювати політичну сферу з державним управлінням» [375, с. 9]. Недолік цієї концепції полягає в тому, що такий дуалізм лише в теорії міг бути ефективним, але на практиці всевладдя держави попросту вихолощувало волю місцевих громад.

Так у Росії з'явився консервативний напрямок «державницької концепції». Його прихильники О. Градовський, Б. Чичерін, С. Вітте «вперше вказали на зв'язок становлення й розвитку цього інституту (*місцевого самоврядування – Є. О.*) з характером його політичної підтримки й типом політичного режиму» [375, с. 9]. Це показово в тому плані, що система організації місцевої влади стає критерієм, за яким можна точніше визначити сутність політичної системи. Отже, не тільки тип політичної системи визначає систему організації місцевого самоврядування, а й система місцевого самоврядування є критерієм, який допомагає точніше визначити сутність політичної системи країни. Автор вважає, що стабільність політичної системи, її здатність до саморегуляції, тобто по мірі необхідності змінювати свою структуру, залежить від місця такого інституту, як місцеве самоврядування.

Державницька концепція розглядає місцеве самоврядування як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на рівень територіальних спільнот (громад, комун, територіальних колективів) та тих органів, які вони обирають. Прихильники цієї концепції виступають лише за певну правову, організаційну та фінансову автономію органів місцевого самоврядування стосовно органів державної влади і розглядають його як засіб здійснення державних функцій за допомогою місцевого населення та його органів.

Так у США, де регламентація місцевого управління і самоврядування належить до компетенції штатів, у багатьох з них місцевий орган має лише ті повноваження, що є чітко визначеними штатом, і ті, що безпосередньо впливають з цих повноважень. Такий підхід є популярним у Канаді, відповідно до основних законів країни – Акта про Британську Північну Америку 1867 року і Акта про Конституцію 1982 року, де органи місцевого самоврядування підпорядковані провінційним (на півночі – територіальним) органам влади, що встановлюють і змінюють кордони територіальних одиниць, розробляють основи політики, у рамках якої діють муніципалітети [263, с. 117-124].

Криза ліберальних реформ у Росії в другій половині XIX ст. викликала поширення в політичній і юридичній науці державницької концепції, яка бачить у місцевому самоврядуванні елемент державного управління, тому всі самоуправлінські й бюрократичні структури розглядаються як різні форми однієї й тієї ж державної влади. Серед її прихильників того часу можна назвати В. Безобразова [48-49], О. Градовського [131-134], І. Гессена [116-117], О. Кізеветтера [250], М. Коркунова [287], М. Лазаревського [322-323], М. Свєшнікова [549], Б. Чичеріна [644-650] та ін.

В. Безобразов, наприклад, стверджував, що «державна й самоврядування нероздільні, а спроби роз'єднання їх можуть привести до руйнування або самоврядування, або держави, тому що перше не може здійснитися в другому, — державою в державі» [48, с. 1]. Він писав, що «чим ширше розвинені елементи місцевого самоврядування, тим більш самостійні його органи, чим більше його начала панують у місцевій адміністрації, тим суворіше й тісніше вони повинні входити в загальний лад державного управління» [48, с. 8]. Тому, вважав він, «самоврядування не є громадським самоврядуванням, зразки якого наявні в акціонерних компаніях, наукових й інших товариствах, воно є таким же державним управлінням, як і бюрократичне управління; установи самоврядування сукупно з бюрократичними установами суть двоякі органи того самого державного організму, різні форми однієї й тієї ж влади» [48, с. 46]. Отже, всі недоліки в земському русі, на його думку, походять від того, що земства перебувають у паралельній дії з державним управлінням і не мають реальної влади [48, с. 544].

На думку О. Градовського, всі системи самоврядування (міське, повітове і губернське) повинні бути побудовані за єдиним зразком, а це дасть їм можливість погоджувати дії. Виборні органи місцевого самоврядування, мають діяти як органи держави, користуючись даними від неї повноваженнями, а тому, підкреслював він, місцева влада повинна мати повноваження щодо здійснення влади на основі законів і відповідати за її здійснення [132, с. 27-30]. На його думку, «самоврядування припускає існування сильної і єдиної державної влади,

що є головною умовою для збереження політичної й національної цілісності країни» [131, с. 75].

М. Лазаревський вважав, що місцеве самоврядування – це система децентралізованого державного управління, де дійсність децентралізації забезпечується юридичними гарантіями, які, захищаючи самостійність органів місцевого самоврядування, створюють їх тісний зв'язок з даною місцевістю і її громадою [323, с. 5]. Треба підкреслити, що і О. Градовський, і М. Лазаревський звертали увагу на політичне значення «самоврядування», його публічність, а також на децентралізацію державної влади, тобто на перерозподіл функцій управління від центральних органів до місцевих.

Б. Чичерін у своїй праці «Про народне представництво», яка вийшла у 1866 р., виступав за поступовий розвиток самоуправління в країні, але підкреслював, що земства повинні узгоджувати свою діяльність з урядом і в багатьох питаннях підкорятися йому. Лише централізація вважав він «в змозі протидіяти й внутрішній ворожнечі, і сепаратизму, яким місцеве самоврядування дає повний простір» [644, с. 766]. На думку Б. Чичеріна компетенція державних та самоврядних структур повинна розмежовуватися законом і є результатом своєрідного балансу між державою і суспільством [646, с. 86]. Суттю його «юридичного» напрямку було встановлення між державою й самоврядуванням юридичних відносин, де органи самоврядування повинні виступати як юридичні особи стосовно держави. Він був упевнений: якщо самоврядування здобуває права юридичної особи, то стає найбільш вигідним партнером держави, рятуючи її від місцевих завдань [646, с. 87]. Як бачимо, недоліки цього твердження у непереборному протиріччі «органи самоврядування – юридичні особи» залишаються у системі державного управління.

Аналізуючи державний лад у США, де приватні інтереси «захопили» усі області державного життя, де суспільна діяльність політиканів є знаряддям наживи, де безсоромне розкрадання суспільних засобів нагло виставляється напоказ і здобуває силу, проти якої чесні громадяни марно намагаються

боротися, Б. Чичерін звертає увагу на небезпеку обрання в представницькі органи представників від партій, тому що, будучи обранцями партії, виборні люди перестають бути щирими представниками народу і його інтересів на місцях: «За допомогою загального права голосу міське управління переходить у руки організованої зграї грабіжників» [647, с. 193]. Із цим, на думку Б. Чичеріна, пов'язані й розповсюджені в демократії корупція, махінації на виборах, безсоромна політична демагогія зверху донизу, засилля партійних клік і т. ін.

Відповідно до державницької концепції, місцеве самоврядування є однією з форм організації державного управління на місцях, тому місцеві справи є справами державними, переданими державою органам місцевого самоврядування, які краще знають інтереси місцевих громад і можуть повніше їх задовольнити. Таким чином, з одного боку органи місцевого самоврядування виражають волю держави й повністю підлеглі уряду, внаслідок чого між ними неможливе співвідношення взаємних прав та обов'язків, а з іншого – органи місцевого самоврядування мають принципово інший статус, вони є особливими юридичними особами, що вступають із державою в юридичні відносини і мають по відношенню до неї відповідні права і обов'язки [646, с. 86-87]. Як бачимо, в цьому твердженні є протиріччя – органи місцевого самоврядування повністю підлеглі уряду і в той же час вступають з ним в юридичні відносини.

Розглядаючи концепції взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, треба зазначити, що це явище багатогранне. Так, наприклад, українські теоретики місцевого самоврядування розглядали «крізь» традиційну для сільського населення територіально-виборчу форму організації суспільства – громаду [421, с. 7]. Особливо треба відзначити видатного українського мислителя М. Драгоманова, який значно випередив свій час у розумінні природи відносин державних органів і самоврядних інституцій. Можна погодитися з М. Білоконь, що М. Драгоманов найбільш вдало серед сучасників подолав юридичну обмеженість у трактуваннях місцевого самоврядування, довівши нерозривний зв'язок його правових ознак та соціальної ролі й цінності [56, с. 11].

Його державно-правова концепція парламентської держави із засадами самоуправління, була пов'язана з проблеми територіальної організації населення (громадами) і формувалася під впливом політичних умов, які склалися в кінці ХІХ – на поч. ХХ ст. у Російській та Австро-Угорській імперіях [303, с. 3]. Цей період «можна охарактеризувати як добу підготовки українських сил до боротьби за незалежність, як добу «соборності» України» [210, с. 348]. Питання місцевого самоврядування входили до політичних проєктів М. Драгоманова як їх організаційно-адміністративна основа, як базисний рівень діяльності демократичної федеративної держави, підвалини якої складають громади – «вільні спілки вільних людей, об'єднаних для спільної справи» [176, с. 52]. Спираючись на досвід країн Європи та Північної Америки, М. Драгоманов формує основні закономірності формування та розвитку територіальних громад як необхідної складової системи державних політичних інститутів.

У своєму «Проекті основного статуту українського товариства «Вільна спілка» (1884) він обґрунтував можливість зміни державного устрою у Російській імперії на засадах федералізму і запропонував під час проведення адміністративно-територіальної реформи надати широкої автономії земським одиницям – общинам, повітам, губерніям. На думку М. Драгоманова, держава – це «вільна спілка» окремих самоуправ, кожна з яких окремо і всі разом становлять основу державного життя, а центральна влада – це тільки доповнення до самоуправної влади [176, с. 53].

М. Драгоманов вважає, головним критерієм оцінки діяльності держави її служіння суспільному благу. Суть держави полягає не в її формі, вважав він, а в тих правах і свободах, якими наділені громадяни. Людство втратило первісну свободу й постійно прагне її повернути, але цьому заважає держава, навіть демократична, бо за такої форми депутати стають головуючими над народом і вирішують державні справи, не враховуючи його волю. Тому М. Драгоманов пропонує впровадити врядування, щоб «була воля кожному і вільне громадянство й товариство людей й товариств» [175].

Громада у М. Драгоманова є первинною ланкою організації суспільного життя. Стосунки між громадами мають базуватися на федеративних засадах, які утворюються в результаті децентралізації управління державою, що сприяє обмеженню можливого свавілля з її боку. У своїй державно-правовій концепції він пропонував парламентську державу із засадами самоуправління, яка впливала б на соціальну та економічну сфери, надавала б ваги просвітництву і законодавству, а ті, в свою чергу, уможливили б реформаційні зрушення [178, с. 37]. У той же час він застерігає, що територіальні громади будуть ефективними лише в тому випадку, якщо вони будуть об'єктивними, не будуть заангажованими, не матимуть зовнішнього впливу, коли не будуть «неволить нікого: бути в ній (*громаді – Є.О.*) чи не бути. Громада мусить бути спілкою вільних осіб» [175]. Фактично він наголошує на тому, що громада буде дієвою лише в тому випадку, коли люди будуть бажати реалізовувати своє право на ініціативу чи захист прав. Коли кожен зрозуміє, що може впливати на політичну ситуацію в державі.

М. Драгоманов теоретично обґрунтовує модель ефективно діючої громади, яка є повністю прийнятною сьогодні. Його пропозиції полягають в тому, що об'єднання населення в територіальні громади має відбуватися на основі спільного інтересу, дотримання прав людини і громадянина і регулюватися лише законом [210, с. 352-353]. Він обстоював принцип «самоуправи» областей, які б мали певну незалежність від центральної влади і діяли на автономних самоврядних засадах [175], як «вільна спілка» окремих самоуправ [176, с. 52].

Треба зазначити, що концепція громади М. Драгоманова була сформульована для українського суспільства. Вона ґрунтується на ліберальній ідеї, згідно з якою вища цінність визнається за особистістю (громадянином), тому громада у нього – це вільна спілка осіб (громадян), об'єднаних для спільної справи. По суті, М. Драгоманов обґрунтовує громадівську модель місцевого самоврядування, в якій самоврядні громади, як самостійні соціальні одиниці, є основою демократичної федеративної держави, яка має явні переваги

порівняно з унітарною державою, оскільки створює передумови для вищого ступеня людської свободи. В його концепції інститут самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу, за допомогою якого організація влади будується за принципом «знизу догори» і діє за схемою: громадянин – громада – волость – повіт – область – держава.

Ідеї М. Драгоманова вплинули і на І. Франка, який у творі «Чого хоче Галицька робітницька громада?» [619, с. 151-164] пропонує програму діяльності громади для ефективного розвитку регіонів і держави в цілому. Програма діяльності громади І. Франка дає відповідь на запитання сьогодення щодо функціонування територіальних громад та їх ролі у розбудові децентралізованої демократичної держави. Його концепція базується на «якнайширшій самоуправлінні общин і країв, складених з вільних людей і поєднаних між собою вільною федерацією, що ґрунтується на солідарності інтересів» [618, с. 452]. Однак, на відміну від М. Драгоманова, він розглядав федерацію як автономію національностей, як засіб розв'язання міжетнічних проблем, тому вважав, що основою побудови впливової системи місцевого управління повинна стати громада, яка буде вирішувати проблеми регіону і представляти інтереси населення. І. Франко розуміє, що значний вплив державної влади на прийняття місцевих рішень – це чинники, що гальмують розвиток системи місцевого самоврядування, тому зазначає, що «найліпше те, що самі громади навчаться лучитися докупи і вправлятися в своїх ділах без ніяких сторонніх товчків та розпоряджень, без ніякого начальства» [619, с. 154].

На прикладі Галицької робітницької громади він пропонує свою програму ефективної діяльності органів місцевого самоврядування, особливістю якої є те, що вона визначає повноваження громади в різних сферах: від економічної до культурної, а також надає громадам право самостійності в прийнятті рішень та ініціативності: «Щоби в ділах господарських, так само як і в усяких інших, ніхто не мав права давати громадам які-небудь накази, накидати їм старшину або що, але щоби громади своїм господарством управляли, як самі схочуть, ділили його межі своїх громадян, як їм випаде ліпше, і видавали часть

спільного, громадського добра там і на такі діла, на які їм запотребиться» [619, с. 160].

Отже, пропозиції І. Франка є дуже актуальними сьогодні для створення ефективної територіальної громади, яка «зверне всю свою силу на порядкування люду здолу», коли «робітники в нашім краю стануться силою і пізнають свою силу в єдності, а тоді вже легко їм буде здобути собі чи то більші політичні права, чи які-небудь другі зміни в теперішнім порядку, корисні для них» [619, с. 164].

Під впливом М. Драгоманова перебував і М. Грушевський, який у своїх працях розглядав проект реформування політичного устрою Російської імперії. Він запропонував концепцію національної децентралізації, яка передбачала виділення всіх населених українцями земель в окрему державно-територіальну одиницю з власним парламентом. На його думку, тільки децентралізація, національно-територіальна автономія, федералізм і найширша участь народу в управлінні може забезпечити ефективний розвиток територій і пом'якшити соціальне напруження в суспільстві [84, с. 318-319].

В кінці XIX – на початку XX ст., коли капіталістичні відносини сприяли розвиткові національної проблеми, тоді як державна російська влада блокувала можливості до її розв'язання, в українському суспільстві почали активно розвиватися процеси соціального і політичного невдоволення, консервативна вітчизняна політична думка висунула нові теорії. До їх числа, в першу чергу, можна віднести концепції В. Липинського [343-344], В. Кучабського [318], С. Томашівського [597, с. 116-126], які обґрунтовували необхідність формування територіальних громад і їх ролі у формуванні майбутньої української держави.

С. Томашівський звертає увагу на роль самоврядної влади в розбудові української держави. На прикладі Галичини він зазначає, що втрата територією самоврядної влади веде до занепаду українського народу [597, с. 117]. На його думку, існують тільки дві найважливіші тенденції, які ведуть до знищення

держави, – незбалансований розвиток регіонів та відсутність самоврядної влади, основою якої є громада.

Його учень В. Липинський відводив побудові регіональної політики і територіальній організації громадян одне із ключових місць. Важливим критерієм об'єднання, вважав він, повинна виступати національна ідея, яка має поєднувати населення як певної окремої території, так і всієї країни в цілому, щоб уникнути сепаратистських рухів у середині держави [343, с. 151]. В основі концепції В. Липинського щодо територіальної організації громадян лежить поняття «територіального патріотизму». Він писав, «не маючи ж патріотизму, – не маючи свідомості своєї території і почуття спільності всіх її мешканців, – ми не могли мати на ній і своєї власної держави» [343, с. 221]. Очевидно, що концепція В. Липинського цілком відповідає вимогам сучасності, адже основні детермінанти об'єднання громадян у територіальні громади як на поч. ХХ ст., так і в ХХІ ст. майже не змінилися.

В. Липинський вважає, що лише політично активні громадяни здатні впливати на політику в державі, що є також однією з необхідних умов функціонування територіальної громади і проблемою українського суспільства. Тобто територіальну громаду повинні формувати люди, які проживають на даній території без расових та релігійних обмежень. «Зрештою, – пише він, – як нема чистокровних американців – так і нема чистокровних українців. Українцем є всякий, хто хоче, щоб... Україна повстала як одна держава українська» [343, с. 218]. Отже, можна зробити висновок, що, згідно з твердженням В. Липинського, територіальна громада – це необхідна умова організації населення, а тому сьогодні необхідне законодавче закріплення основ функціонування територіальних громад як «важливої умови взаємозв'язку і співпраці влади і громади» [343, с. 251].

Учень В. Липинського В. Кучабський продовжив консервативний напрямок в українській політиці, хоча чіткої позиції щодо громад не визначав, але він звернув увагу на таке явище, яке поширене і в сучасній українській політиці, – вплив політичних партій на діяльність органів місцевого

самоврядування, профспілок, кооперативів, товариств [318, с. 421-422]. Дане явище є надзвичайно актуальним для сьогодення, коли місцеві органи влади – сільські, міські ради – сформовані за партійними ознаками.

Політологічний аналіз зарубіжних та вітчизняних концепцій взаємодії державної влади і місцевого самоврядування (системи місцевої влади) показує, що сформувалися вони на початку індустріального періоду світової історії, коли виникла потреба переосмислити сутність держави і її інститутів. Увага до місцевого самоврядування зростала під впливом розвитку об'єктивних суспільних процесів, коли змінювалися роль і значення держави в епоху демократичних перетворень і коли всевладдю абсолютизму необхідно було протиставити волю місцевих співтовариств.

Практика розбудови державної влади і місцевого самоврядування на той час сформувала загальну думку про внутрішню свободу самоврядування, яке задовольняє потреби місцевого населення, наближає їх до влади, дає політичний простір та ін. Іншою причиною уваги до самоврядування став недостатній розвиток науки про управління, теоретичні основи якої починають формуватися лише у ХХ ст., коли недоліки ринкової економіки виявилися повною мірою й почався пошук механізмів впливу держави на її вдосконалювання.

Муніципальні реформи ХІХ ст. звертали пильну увагу на дуалістичний характер місцевого управління, яке на думку Х. Алдерфера, необхідно не протиставляти, а розглядати в системі єдиного державного управління, що на практиці може включати як державну адміністрацію, так і самоврядування [680, с. 7]. Досвід муніципальних реформ ХІХ ст. переконливо свідчить, що практично всі глибинні соціальні потрясіння й перетворення безпосередньо пов'язані із взаємовідносинами державної влади і місцевого самоврядування. Кризи влади відбувались тому, що державна влада була нездатна налагодити ефективну взаємодію з місцевим самоврядуванням і здійснювати давно назрілі політичні й соціально-економічні реформи.

Спроба своєрідного примирення й компромісу «природників» та «державників» одержала своє вираження у громадівсько-державницькій

концепції (муніципального дуалізму), яка набула поширення у ХХ ст. По суті, це була спроба поєднати протиріччя громадівської і державницької теорій, які, в першу чергу, стосуються двох сторін «суспільного протиріччя між необхідністю централізації й децентралізації влади» [403, с. 64], тобто ступеня поєднання повноважень державного управління й місцевого самоврядування.

Згідно з громадівсько-державницькою концепцією, органи самоврядування самостійні лише в неполітичній сфері, у сфері господарської і громадської діяльності, а у сфері політичній органи місцевого самоврядування розглядаються як органи держави, що виконують її функції й повноваження. Концепція обумовлює одночасне співіснування на місцевому рівні як самоврядних органів, так і органів уряду, а також обґрунтовує втручання державних органів у справи місцевого самоврядування в тих випадках, коли цього вимагають загальнонаціональні інтереси [316, с. 55]. На практиці іноді проявляються недоліки і громадівської, й державницької концепції, і додається ще один – порушення принципу розподілу влади, коли, по суті, однорідні функції здійснюють органи з дуже відмінним статусом.

Впровадження громадівсько-державницької концепції, та посилення правового регулювання місцевого самоврядування все більше інтегрує його в державний механізм. Багато питань місцевого значення перетворюються із прав муніципальних органів у їхні обов'язки, які виконуються під контролем державних органів. Запровадження цієї теорії підсилює сприйняття державної природи органів місцевого самоврядування, інтегруючи місцеве самоврядування в структури державної влади. Врешті-решт, органи місцевого самоврядування потрапляють у залежність від органів виконавчої влади.

Саме ця теорія була закладена в низку положень сучасної Конституції України і проблем місцевого самоврядування на сьогодні не вирішує, тому що породжує існування на місцях двовладдя – державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, наслідком чого є «постійна боротьба за лідерство між органами місцевого самоврядування та місцевими державними

адміністраціями за реальний вплив на економічні і соціальні процеси в регіонах» [359].

У науці існують й інші концепції, які присвячені баченню взаємовідносин державної влади та органів місцевого самоврядування. До їх числа слід віднести: теорію самоврядних одиниць (Г. Елінек), згідно з якою місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження держави», муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади [188]; органічна теорія (запропонована П. Стучкою), яка розглядає громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом [572, с. 272-296]. Цю теорію підтримувала школа соціології, представниками якої були Г. Спенсер, П. Лілієнфельд, Г. Арене, Вормс та ін.; теорія муніципального соціалізму (М. Загряцков, М. Курчинський), яка ґрунтується на можливості еволюції буржуазного місцевого самоврядування у соціалістичне.

Представники соціально-класової теорії Л. Веліхов, П. Стучка, М. Рейснер наголошували, що місцеве самоврядування – це форма державного управління. Так Л. Веліхов намагався зв'язати ідею про необхідність розвитку муніципалізму з ідеологічними вимогами, тобто представити місцеве самоврядування як інструмент соціалістичного облаштування суспільства [82, с. 111; 83]. Зрозуміло, що радянська система за типом управління була далекою від дійсно муніципальної системи влади. Соціальна класова теорія, за якою місцеве самоврядування – це форма державного управління певним колом справ на місцях, один із публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів, бачить у інституті місцевого самоврядування спосіб об'єднання незаможних шарів у протистоянні забезпеченим групам населення [82, с. 7-9]. Теорія соціального обслуговування виникла у ХХ ст. Згідно з нею муніципалітети здійснюють функції, пов'язані з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг та сприянням добробуту мешканців комун [671, с. 27; 293, с. 389].

Усі ці теорії не набули великого поширення і залишилися тільки теоретичними розробками. Однак, узагальнюючи їх, можна відзначити двоїсту природу взаємозв'язків місцевого самоврядування й органів державної влади, яка полягала, з одного боку, у «децентралізації» влади, розмежуванні державних і владних повноважень місцевого самоврядування, з іншого боку – у «централізації» обох структур і підпорядкуванні органів місцевого самоврядування державній владі при виконанні основних державних функцій. Ця подвійність природи місцевого самоврядування, яке має ознаки держави й господарюючого суб'єкта, і сьогодні породжує масу проблем.

Сучасна українська політична наука відчуває гострий інтерес до теоретичних розробок, які б обґрунтовували особливості взаємовідносин держави й місцевого самоврядування, розмежування їх компетенції на принципах децентралізації і деконцентрації. Українськими вченими Н. Нижник [419], М. Вороновим і В. Скрипничук [104], О. Батановим [42-45], А. Гальчинським [109], В. Ігнатовим і В. Ребкало [229], М. Логуновою [349], О. Ніколаєвим [421], А. Некряч [414-416], М. Харитончук [627] та ін. багато зроблено у теоретичному обґрунтуванні різних аспектів функціонування влади і місцевого самоврядування, проведено аналіз концепцій демократизації та децентралізації державного управління, визначення повноважень і предмета ведення територіальних громад як суб'єктів місцевого самоврядування, їх особливостей та реалізації у різних суспільствах, але проблема взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства до цього часу так і не вирішена і вперше розглядається автором.

Узагальнюючи можна зробити висновок:

по-перше, розглянуті концепції державної влади і місцевого самоврядування в подальшому в тій чи іншій мірі вплинули на формування різних моделей місцевого самоврядування, були враховані в багатьох національних державах, де створено органи місцевого самоврядування на

місцевому, субрегіональному і регіональному рівнях, що спиралися на федеральні або унітарні засади;

по-друге досліджуючи теоретичні концепції державної влади і місцевого самоврядування, практику їх застосування, вважаємо, що досвід, накопичений політичною наукою у XIX-XX століттях, може бути орієнтиром для вдосконалення вітчизняної системи державної влади та місцевого самоврядування;

по-третє, вивчення різних концепцій, на яких будуються взаємовідносини державної влади й місцевого самоврядування, показує, що основна їх різниця полягає у відмінному розумінні природи місцевого самоврядування – державної або громадської;

по-четверте взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням впливають на політичні і соціально-економічні процеси в країні, а тому від їх розв'язання залежить життя населення.

1.3. Моделі і механізми взаємодії державної влади і місцевого самоврядування

Важлива роль інституту місцевого самоврядування в демократичних країнах не викликає сумніву; більш того, місцеве самоврядування в сучасних державах прийнято вважати найважливішим елементом демократичної системи правління і вертикального поділу влади. В дійсності без розвинутого ефективного місцевого самоврядування важко уявити об'єктивну, реальну демократичну політичну систему, в повній мірі реалізувати весь потенціал народовладдя.

У зв'язку з цим необхідною умовою демократизації політичної системи України стає подальше реформування державної влади та інституту місцевого самоврядування у напрямку наближення їх до європейських стандартів, тобто

підвищення ефективності управління державою за рахунок поступового розширення самостійності місцевих громад на відповідній території. Історичний досвід свідчить про те, що місцеве самоврядування завжди виникало насамперед тоді, коли було можливим реалізувати ініціативу органів місцевої влади для швидкого подолання кризових ситуацій.

У сучасному світі склалася низка моделей взаємодії державної влади й місцевого самоврядування, які відбивають принципові особливості багатьох можливих варіантів поєднання різних форм публічної влади в питаннях вирішення суспільних справ, тому в цьому підрозділі буде приділено увагу розгляду різних існуючих моделей.

Модель (фр. *modèle*, від лат. *modulus* – міра, зразок) узагалі – це певний зразок, на який може бути схожий об'єкт, що створюється. Модель складається із сукупності елементів, що визначають її структуру, завдання, мету, функції, права й обов'язки, відповідальність та ін. У логіці і методології науки модель – це аналог (схема, структура, знакова система) певного фрагмента природної або соціальної дійсності, продукту людської культури, концептуально-теоретичного утворення і тому подібного оригіналу моделі [557, с. 374]. Наприклад, американський філософ М. Вартофський розглядає моделі як «картини», що співвідносяться з чимось реальним [75, с. 37]. Тому модель взаємовідносин місцевого самоврядування з органами державної влади можна визначити як систему взаємозв'язків між суб'єктами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування й органами державної влади, структура якої обумовлена місцевими традиціями й особливостями, наявністю демократичних інститутів, відносин, що виникають у сфері власності, самостійності, відокремленої від держави, та іншими не менш важливими умовами.

Під моделями державної влади і місцевого самоврядування слід розуміти відособлені специфічні конструкції, які дозволяють узагальнити й чітко визначити ознаки, що характеризують особливості організації державної влади і місцевого самоврядування в тій або іншій державі. Практика показує, що кожна

модель має свої особливості, що відрізняють її від інших, тому перш ніж їх розглянути, треба вказати на необхідність чіткого розмежування поняття «місцеве управління» й «місцеве самоврядування». У зв'язку з цим слід зазначити, що місцеве самоврядування – це відокремлена від державної влада, яка діє на засадах автономії та незалежності від державних органів.

Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування – це право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення [497]. Таке визначення дозволяє визнати місцеве управління і місцеве самоврядування тотожними поняттями. Деякі закордонні фахівці вважають, що поняття «місцеве управління» включає в себе всі форми управління на місцевому рівні [629, с. 193]. Місцеве самоврядування – це «право демократичної автономної одиниці субнаціонального рівня управління регулювати й управляти значною частиною проблем громадськості в інтересах місцевого населення» [629, с. 195], або як можливість самого населення місцевої територіальної одиниці і його виборних органів вирішувати місцеві питання. У Франції, наприклад, прийнято визначати поняття «самоврядування» через категорію децентралізації («decentralisation»). Однак це не зовсім вірно, тому що децентралізація пропонує делегування повноважень державної влади місцевим органам, якими можуть бути й державні. Органи державної влади на місцевому рівні та органи місцевого самоврядування – це різні форми реалізації влади народу, тому що місцеве самоврядування – відносно самостійний вид влади в системі «народовладдя – місцева, муніципальна влада – влада територіальних спільностей» [403, с. 7]. А місцеве управління – це система місцевих органів, які формуються центральною владою, з метою деконцентрації державної влади [594, с. 127]. Для цього держава передає їм частину владних повноважень для вирішення місцевих справ. У зв'язку з цим правомірним є твердження В. Шаповала про те, що місцеве управління за своєю природою є децентралізованою формою державного управління [653, с. 51].

Крім того, слід зазначити, що органи місцевого самоврядування – це органи, які обираються безпосередньо громадянами. На відміну від них, органи місцевого управління – це органи, які призначаються центральною владою і здійснюють діяльність у рамках компетенції держави від її імені та у її інтересах. Органи місцевого самоврядування мають власну легітимність, тому що формуються безпосередньо населенням або за його участю, і діють у рамках власних повноважень. Це означає, що наділення повноваженнями органів місцевого управління й надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування базуються на різних принципах, що дуже важливо для розуміння ролі місцевого самоврядування у суспільстві.

Характер взаємин місцевого самоврядування із центральною владою, знайшов своє втілення в моделях організації місцевої влади – англосаксонській (англійській, або англо-американській), континентально-європейській (французькій, німецькій), іберійській, радянській і змішаній. Суть цих моделей, які з'явилися у другій половині XIX – на початку XX ст. полягає в особливому підході до розв'язання питання публічно-правової природи місцевого управління та визнанні положення і ролі місцевого самоврядування в системі організації державної влади в суспільстві.

Англосаксонська (англо-американська) модель місцевого самоврядування виникла і розвивалася в Англії, де існують адміністративно-територіальні утворення (графства і округи), в яких для вирішення місцевих питань населенням обирається рада, що діє 4 роки і досягає 50 осіб [112, с. 289], і всі посадові особи графства (шериф, менеджер і т. д.). Низовою ланкою місцевого управління є приходи. Особливості цієї моделі пов'язані зі стійкістю звичаєвого права (Common Law), основою якого були подання про однорідність і єдність усього права, обов'язкового як для носія верховної державної влади, так і для народу. Тому в Англії до XIX ст. управління в територіях існувало й формувалося не як самоврядування, а як інститут держави, керований не центральними органами, а за допомогою законів, прийнятих парламентом [703, с. 85]. Англосаксонська модель не передбачає будь-яких представників

центрального уряду на місцях, а муніципалітети самостійно здійснюють владу в межах своїх повноважень. Однак якщо вони виходять за межі повноважень, то це дозволяє уряду втручатися в їх справи [691, с. 347].

Англосаксонська модель передбачає, що місцеве самоврядування існує на всіх рівнях нижче держави. Адміністративно-територіальні одиниці загального характеру, які ухвалюють рішення щодо місцевих питань, а також співвідпорядкованість муніципальних органів, відсутні. Остання реформа місцевого самоврядування у Великобританії на основі акта від 16 липня 1985 р. трохи змінила функції деяких місцевих утворень і підсилила вплив уряду (деякі функції місцевих утворень передані відомствам) [234, с. 63-69]. Як визнає К. Пивоваров, «сучасна практика взаємин між центром і місцевими органами управління показує, що останні в принципі наблизилися до статусу агентів центрального уряду» [462].

Англосаксонська модель отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та ін., тобто в тих країнах, де місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, а на місцях відсутні повноважні представники Уряду, які опікують органи місцевого самоврядування. Однак це не означає відсутності державного контролю. Контроль здійснюється як Парламентом, так і Урядом за допомогою делегованого законодавства в позитивній формі. Як зазначає англійський учений Т. Бірн, уряд завжди використовує механізм, здатний домагатися прийняття через парламент законів, що регулюють і направляють діяльність муніципальних установ [691, с. 387].

Існуюча доктрина «*inter vires*» встановлює межі повноважень органів місцевого самоврядування, тому вихід за межі даних повноважень «*ultra vires*» розглядається як порушення закону й служить підставою для втручання державних органів в місцеві справи [295, с. 7]. Доктрина «*inter vires*» доповнюється міністерським контролем, що поширюється на галузеві муніципальні служби. Існують також форми контролю у вигляді інспектування діяльності органів місцевого самоврядування центральними органами,

фінансовий контроль законності витрати коштів виділених на публічні потреби, судовий контроль за дотриманням доктрини «*inter vires*». Суди вправі тлумачити акти місцевих органів, оголошувати їх незаконними, скасовувати їхню дію.

Як відзначають британські дослідники, «контроль центральної влади над місцевими органами... сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, які надаються місцевою владою, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяє реалізації національного політичного курсу в області фінансів, економіки й загального планування» [462], тобто спрямований на забезпечення добробуту місцевого населення. В даній моделі відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим (місцева громада живе відповідно до власних звичаїв і законів, але згідно із загальнодержавними правовими актами) [327].

Подібна система організація влади на місцях будується і в Росії, однак можна погодитись з російським дослідником К. Павловим, що хоча англосаксонський варіант системи місцевого самоврядування відповідає завданню побудови демократичного суспільства з ринковими принципами побудови економіки, але за відсутності демократичного досвіду він навряд чи є оптимальним для Росії [448, с. 123].

Дехто з учених наголошує, що становлення місцевого самоврядування в Росії і Україні повинно здійснюватися на основі континентальної (французької) моделі місцевого управління, яка базується на поєднанні державного управління і місцевого самоуправління. Відповідно до цієї моделі місцеві органи влади підпорядковуються вищим державним органам, які здійснюють прямий контроль за їх діяльністю. Ця модель поширена в країнах франкомовної Африки, Латинської Америки, Близького Сходу. Основні елементи цієї моделі склалися ще в період еволюції Римської держави у процесі переходу від античної республіки до абсолютної монархії, коли неримське населення вело постійну боротьбу за рівні з громадянами Риму політичні і громадянські права.

В континентальній моделі управління передбачена наявність на певній територіальній одиниці чиновників державної адміністрації, що спостерігають за діяльністю органів місцевого самоврядування і мають право втручатися у сфери діяльності муніципальної влади, якщо це стосується державного інтересу; зберігається співвідпорядкованість органів самоврядування різних рівнів, а також місцеві органи влади можуть брати участь у здійсненні влади на національному рівні (наприклад, у Франції муніципалітети беруть участь у виборах сенату) [327].

У різних країнах континентальна модель має свої особливості, що пов'язано з різними підходами до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, різними трактуваннями ролі «природних» та «штучних» адміністративно-територіальних одиниць при визначенні системи територіальної організації влади. Так французьку модель регіонального управління характеризує високий ступінь централізації влади. У сучасній Франції склалася трирівнева система місцевого управління, яка включає регіони, департаменти й комуни. Франція – одна із країн, де регіональні політичні процеси в значній мірі автономні й самодостатні стосовно загальнодержавних, у зв'язку з чим вони впливають на хід подій на рівні держави в цілому.

Особливістю регіонального й місцевого управління в цій країні є сполучення функцій державного управління на місцях і функцій місцевого самоврядування в органах влади. Представники державної адміністрації присутні тільки у великих територіальних утвореннях, тобто на рівні регіонів і департаментів, поєднуються принципи самоврядування (генеральна рада, голова ради, адміністрація) і управління з центру (комісар республіки). Отже Французьку модель самоврядування характеризує наявність на місцевому рівні спеціальної посадової особи, яка від імені центрального уряду контролює діяльність органів місцевого самоврядування; співвідпорядкованість структур самоврядування різних рівнів [128, с. 61].

Для Франції є характерною ієрархічна підпорядкованість структур влади. Виборні органи наявні не у всіх підрозділах, а лише в комунах, департаментах і регіонах. Основою адміністративно-територіальної одиниці є коммуна з чисельністю населення від 50 до 2000-3000 чоловік. Усі комуни мають однакові повноваження, джерела ресурсів і статус (за винятком Парижа, Ліона й Марселя). Очолює комуни виборний представницький орган – муніципальна рада (обирається загальним прямим голосуванням строком на 6 років). До функцій ради відносяться розпорядження майном, керівництво необхідними службами, розпорядження бюджетом [439, с. 67-69]. Рада зі свого складу вибирає мера, який здійснює виконавчу владу і є, з одного боку, – вищою посадовою особою комуни, а з іншого – представником державної влади, тому підзвітний одночасно раді й префектові – представникові центральної влади в кожному департаменті [327].

Остаточні контури цієї моделі визначилися у Франції після прийняття в 1982 р. закону «Про права й свободи місцевих колективів». Прийняття цього закону відмінило всі основні законоположення, що діяли до нього (Кодекс комун, Закон 1871 р. про Генеральні ради, Закон 1972 р. про регіони та ін.) у бік посилення автономії місцевих колективів [148]. Отже закон 1982 року «Про права й свободи місцевих колективів» визначив комуни основною одиницею місцевого самоврядування.

Подібна модель з деякими особливостями склалася в Іспанії. Однією із центральних є національна розмаїтість. Це враховано в Конституції 1978 р., яка надає народам Іспанії рівні права щодо утворення автономних співтовариств, які мають свій статут, прийнятий парламентом країни. Існує 17 співтовариств. Більш низьким рівнем місцевої влади є провінція, в яку включено кілька муніципалітетів. Провінція управляється депутацією, а муніципалітети – радами, що обираються населенням. Члени місцевої ради обирають мера, яким частіше стає глава партії більшості в раді. Муніципальні органи влади не мають повноважень збирати податки й фінансуються центральним урядом. Місцевим органам надаються широкі права для вирішення соціально-економічних

завдань, а також можливість об'єднання зусиль для вирішення великих проєктів [268, с. 292-297].

Континентальна модель місцевого управління нагадує ієрархічну піраміду, в якій на уряд активно працює ціла армія агентів на місцях, тому вона характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Однак це не заважає децентралізації державної влади і підвищенню ролі та значення територіальних самоврядних колективів. Залежно від країни континентальна модель має свої різновиди. У таких країнах, як Фінляндія, Греція, систему місцевої влади в адміністративно-територіальних одиницях очолюють призначені центром чиновники або представники вищих виборних органів. У Фінляндії обирається керівник тільки низового органу місцевої влади, вищі керівники призначаються Міністром внутрішніх справ.

Підбиваючи підсумки вищевикладеного, треба зазначити, що континентальна модель місцевого управління у більшості країн є, по суті, системою децентралізованого управління, при цьому ступінь децентралізації визначається рівнем демократизації й розвиненістю громадянського суспільства в тій або іншій країні. Тому дана модель діє найбільш ефективно й повніше забезпечує інтереси суб'єктів місцевих співтовариств лише в країнах з розвиненими демократичними системами. В країнах з авторитарними режимами континентальна модель місцевого управління, по суті, представляє державну владу в регіонах.

Що стосується іберійської моделі (зокрема – Бразилія, Португалія, Мексика), то вона є, на думку С. Саханенка, досить близькою до континентальної моделі. Іберійська модель передбачає, що обрані представницькі органи місцевого самоврядування (ради) та відповідні головні посадові особи місцевого самоврядування (мери, регідори, префекти, алькади тощо) одночасно є головами відповідних рад і їх виконавчих органів [295, с. 8]. Особливістю цієї моделі є те, що посадові особи місцевого самоврядування також затверджуються центральною владою (президентом, або міністром внутрішніх справ) як представники державної влади у відповідних

адміністративно-територіальних одиницях із правом контролю за діяльністю представницьких органів (рад).

Радянська модель (система рад та їх виконавчих комітетів) сьогодні існує й діє на Кубі та у КНР, КНДР. Ця модель базується на запереченні розподілу влад і передбачає, що всі ради, починаючи з найнижчого рівня, є органами державної влади на своїй території, всі інші органи держави прямо або опосередковано підпорядковані радам. Виконавчий комітет Ради є органом подвійного підпорядкування – виконавчому комітету вищого рівня та відповідній раді. Ця система характеризується жорсткою централізацією, ієрархічною підпорядкованістю всіх її елементів та відсутністю будь-якої самостійності місцевих органів. Реальна влада в цій системі належить партійним організаціям, а вибори до рад відбуваються на безальтернативній основі.

Змішана модель територіальної організації влади функціонує в Австрії, Німеччині, Японії, у деяких постсоціалістичних країнах. Змішана модель – це поєднання англосаксонської і континентальної моделей. Сутнісні риси для всіх муніципальних систем, що розвиваються в умовах демократії, – збереження й розвиток розмаїтості форм місцевого самоврядування. Це справедливо й для тих країн, які приділяють особливу увагу дотриманню єдиних стандартів рівня життя для жителів різних територій.

Із зазначеної групи країн особливо виділяється Німеччина, яка поєднала в собі принципи обох моделей і виробила свої яскраві риси. Модель відрізняється від французької тим, що органи місцевого самоврядування на рівні громади діють під свою відповідальність, але відповідно до законів із доручення держави. Правовою основою формування місцевого самоврядування стали реформи барона Лоренца фон Штейна на початку XIX ст. [668]. Його міський устав 1808 р. для міст Пруссії був першою спробою законодавчим шляхом затвердити елементи буржуазної демократії, що знайшло втілення у виборності міських органів управління й підпорядкуванні муніципальної адміністрації зборам депутатів. Магістрат (колегіальний орган виконавчої влади) був

включений у систему державного управління, що підсилило вплив держави на розвиток общинного самоврядування в сільських комунах у ХІХ ст., яке характеризувалося широкою розмаїтістю форм управління: від збереження станових традицій до створення зборів усіх хліборобів як представницького органу громад [149]. Основною ідеєю реформи Лоренца фон Штейна стала паралельна діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що функціонує як єдина цілісна система [256, с. 107].

Закон 1872 р. після утворення у 1871 р. Німецької імперії ліквідував деякі феодальні інститути, сільські території були поділені на дві категорії: сільські громади й підлеглі округи. Перші стали одиницями самоврядування під наглядом держави, другі залишалися під управлінням власників маєтків. Вищою інстанцією для громад були органи району: районний з'їзд і районний комітет. Керівництво комітетом здійснював ландрат, кандидатура якого пропонувалася районним з'їздом і затверджувалася урядом [148].

Сьогодні самоврядування в Німеччині приймає на себе частину функцій держави. Федерація й землі не є єдиними суб'єктами державного управління. Громади функціонують або як інститути самоврядування, або як органи, яким держава делегувала які-небудь функції. Правове положення громад докладно регламентується законодавством земель. Воно відрізняється більшою розмаїтістю й особливостями територій [189, с. 6]. Деякі вчені пишуть про 16 (за кількістю земель) різновидів місцевого самоврядування [37, с. 42]), залежно від міста представницького органа в системі взаємин з магістратом, бургомістром та органами державної влади. Також серед учених не існує єдиної точки зору стосовно сучасного адміністративно-територіального поділу суб'єктів Федерації в Німеччині. Одні вважають її дволанковою (громада, далі – округ) інші, наприклад, Н. Ємельянов, – чотириланковою (міські, сільські райони, землі та Федерація) [189, с. 6]. Що стосується правового положення громад (Gemeinden) у Німеччині, то воно детально регламентується законодавством земель і відрізняється більшою розмаїтістю, яка залежить від особливостей територій [189, с. 6]. Громади (місто, сільське поселення,

сукупність декількох поселень) у землях Німеччини є базовою одиницею місцевого самоврядування.

Однак еволюція місцевого управління в Німеччині багаторазово підсилила державну природу органів місцевого самоврядування. Місцеві справи напряму пов'язані із загальнодержавними інтересами, а тому виборні муніципальні установи залежать від адміністративної й фінансової допомоги уряду. Отже, особливістю громад у Німеччині є те, що вони інтегровані в загальну систему державного управління і при вирішенні місцевих справ залежать від її підтримки. Така залежність громад від держави дозволяє вважати їх органами державної влади на місцевому рівні, тобто органами місцевого управління.

Використаний критерій класифікації моделей місцевого самоврядування допомагає зрозуміти історико-територіальні особливості німецьких земель, але він не повністю визначає типологічні риси місцевої влади в Німеччині. Можна здійснити й іншу класифікацію, поклавши в її основу інший принцип, тому що розвиток тієї або іншої моделі місцевого самоврядування в Німеччині залежить від національно-історичних особливостей земель, а також від того, що органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, яка змушена шукати нові шляхи впливу на місцеві органи, з метою підпорядкування їхньої діяльності рішенням загальнодержавних завдань (або місцевих завдань, які мають загальнонаціональне значення).

Таким чином, безліч моделей і типів організації місцевого самоврядування, які існують в Європі, відрізняються тим, що їх побудова в той або іншій країні залежить від багатьох факторів: політичного режиму, що домінує в країні, ідеї організації влади й управління на місцях, державного устрою й адміністративно-територіального поділу держави, національних традицій. Деякі елементи місцевого самоврядування закордонних країн можуть бути застосовані до нової системи місцевого самоврядування в Україні. Наприклад, змішана модель, ціль якої – об'єднати ефективні інструменти реалізації місцевої влади континентальної і англосаксонської моделі, а також

досвід Франції у побудові ієрархічної структури системи місцевого самоврядування та досвід Німеччини у розбудові своєї моделі місцевого самоврядування для кожної адміністративно-територіальної одиниці країни.

Значний досвід створення й функціонування різноманітних моделей місцевого самоврядування мають Сполучені Штати Америки. Вони розрізняються за принципами формування органів місцевого самоврядування, характером взаємин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, компетенцією місцевого самоврядування, поєднанням форм безпосередньої й представницької демократії, а також представницьких і виконавчо-розпорядницьких органів у системі місцевого самоврядування. Історично державність Сполучених Штатів Америки формувалася знизу, і це врешті-решт визначило високий рівень децентралізації державної влади країни. Тобто спочатку був процес створення тауншипів (самоврядних територіальних громад), потім відбулося створення штатів, а останні створили американську федерацію.

Організація місцевого самоврядування у США відбувається згідно з 10-ю поправкою до Конституції США і відноситься до ведення штатів [385, с. 45]. Що стосується взаємин між штатами й місцевим самоврядуванням, то в останні 2-3 десятиліття вони визначалися тенденцією до розширення децентралізації влади не тільки по горизонталі, але й по вертикалі, що викликано не лише фінансовими труднощами, але й ускладненням потреб та інтересів різних груп громадян. Одна з важливих особливостей регулювання правового положення органів місцевого самоврядування полягає в тому, що штат може представити муніципалітетам право здійснювати свої функції на принципі самоврядування (*home rule*), маємо на увазі право муніципалітетів вирішувати самостійно питання місцевого значення незалежно від штатів [148].

Органи влади й місцевого самоврядування наділені достатніми повноваженнями для автономності управління місцевими справами. Вони функціонують на твердій фінансовій базі, маючи власні доходи, приймаючи самостійні бюджети [148]. Володіючи відносною самостійністю, місцеві органи

управління в той же час є найважливішим інструментом проведення внутрішньої політики федерального уряду, виконуючи функції, покладені на них центральною владою. Питання про створення ефективної системи органів місцевого управління є досить актуальним у внутрішньополітичному житті США, тому що воно безпосередньо пов'язано із забезпеченням нормального функціонування місцевих органів влади, які виконують важливі завдання в державному механізмі США.

Нормативно-правову базу місцевого самоврядування в США становлять конституції штатів і міські хартії (статути). Конституційні норми штатів визначають статус усіх органів місцевого самоврядування, у тому числі їхню організацію. Відповідно до конституційних поправок, заборонено введення спеціальних законів штатів, які регламентують правовий статус окремих органів влади на місцях. У поправках також встановлено загальні принципи діяльності місцевих органів влади всіх штатів і закріплено право вирішувати самостійно питання, віднесені до їхньої компетенції, без втручання з боку штату [458, с. 8].

На відміну від європейських держав, США не гарантують місцевого самоврядування на національному рівні, але самостійність місцевих органів їх висока [385, с. 54]. Муніципалітети мають право вирішувати справи місцевого значення, формувати бюджети на основі власних податків, одержувати інші види доходів, але за межами кола «місцевих справ» муніципалітет піддається дії принципу «*ultra vires*», тобто може робити тільки те, що прямо дозволено йому законами штату.

Так закон «Про муніципальну гомрулу (самоврядування)», прийнятий у штаті Нью-Йорк, дозволяє органу місцевого самоврядування (муніципалітету) через прийняття Хартії (статуту) визначати його структуру й способи його функціонування, містити положення про виборну Раду, визначати політику муніципалітету, здійснювати покладені на нього функції, закріплювати право Ради на нормотворчу діяльність, регламентувати способи обрання, призначення й звільнення службовців муніципалітету тощо [598]. Тому муніципалітети, що

розробляють свої хартії про самоврядування, прагнуть якомога повніше зафіксувати в них свої повноваження, свою компетенцію, предмети ведення.

Отже, на сьогодні у США існує до шести видів адміністративно-територіальних одиниць зі своїми органами місцевого управління: графства (counties); міста (cities); бороу (boroughs); віліджі (villages); тауни (towns) і тауншипи (townships). Діюча система муніципалітетів у США досить життєздатна й гнучка та відіграє важливу роль у системі місцевого управління, тому що муніципальні органи є органами управління переважно в містах (де проживає 87 % населення країни), де потреба в місцевих соціально-економічних службах найбільш висока. Загалом система суспільного управління США представлена 50 штатами й 82 000 органів місцевої влади (3 041 графство, 19 076 муніципалітетів, 16 734 тауншипів, 14 851 шкільних та 28 588 спеціальних округів) [148].

Слід наголосити, що муніципальна система США – система рад не відображає соціальну структуру суспільства, чисельний склад муніципальних рад у США складається з 5-7, або 9-19 виборних членів (у містах, де більше 500 тис. жителів). Вибори відбуваються за мажоритарною системою відносної більшості. Крім того, Конституції багатьох штатів, побоюючись силового тиску з боку партій, забороняють політичним партіям та об'єднанням брати участь у місцевих виборах і висувати кандидатів.

У США склалися три основних моделі місцевого самоврядування. Перша модель місцевого самоврядування – «рада – мер», яка має відповідні різновиди: «сильна рада – слабкий мер» («слабкий мер»); «сильний мер – слабка рада» («сильний мер»); «рада – менеджер» («рада – управляючий»). Друга модель – «комбінована форма». Керуючий або головний адміністратор підкоряється мерові, а не раді. Третя модель – «комісійна форма».

Найстарішим різновидом моделі «рада – мер» є так звана «сильна рада – слабкий мер». Іноді цю модель називають моделлю «слабкого мера». Модель «сильна рада – слабкий мер» характеризується обмеженням прав мера з координації діяльності виконавчих органів і контролю за їхньою діяльністю. За

мером закріплюється в основному представницькі й оперативно-представницькі функції. На відміну від мера, рада має більший обсяг прав у сфері управління, у господарських і фінансових питаннях й особливо у кадрових питаннях, тобто в питаннях призначення на посаду керівників ряду функціональних і галузевих підрозділів муніципального апарату. Крім того, всі призначення мера потребують згоди ради.

Управління місцевими справами в основному здійснюється через систему галузевих комітетів, які створюються радою, а повноваження мера, який обирається радою (в окремих країнах, де застосовується така форма, мер може обиратися громадою), досить обмежені. Як бачимо, в цій системі муніципальні ради завантажені великою кількістю поточних питань.

Ця модель характерна для державно-правової теорії США, тому що згідно з концепцією стримувань і противаг, форма «сильна рада – слабкий мер» означає захист муніципального представництва від надмірної експансії виконавчого апарату. Однак сьогодні «сильні ради» зникають з муніципальної арени, і це пов'язано із зростанням муніципальних справ, а відсутність повноважного глави виконавчого апарату перешкоджає погодженому керуванню. Досвід США свідчить про те, що така модель дуже ефективна в умовах невеликих громад із населенням від 5 до 10 тис. чоловік та існує приблизно у двох третинах міст.

Модель місцевого самоврядування «сильна рада – слабкий мер» є формою муніципального управління, за якої муніципальна рада юридично домінує над виконавчим апаратом муніципалітету, який має не тільки повноваження в сфері регулювання, загального керівництва й контролю за діяльністю виконавчого апарату, але й великий обсяг прав у сфері оперативного управління. Мер вибирається членами ради зі свого складу й має в основному представницькі й оперативно-виконавчі функції.

Інша, більш розповсюджена модель – «сильний мер – слабка рада». Іноді цю модель ще називають моделлю «сильного мера». Модель «сильний мер – слабка рада» почала формуватися у США у 80-ті роки XIX ст. Її прообразом є

структура федеральної влади, положення президента США як глави уряду. Для моделі «сильний мер – слабка рада» характерне обрання мера безпосередньо населенням, що визначає його вагомі позиції стосовно представницького органу. В цій моделі мер юридично очолює виконавчий апарат муніципалітету. Він сам призначає керівників галузевих і функціональних підрозділів муніципального апарату, не звертаючись до ради. Відповідає за складання й виконання бюджету, використовуючи свої повноваження як діючий засіб впливу на муніципалітет, а також самостійно вирішує численні проблеми населення та багато поточних питань і має право відкладеного вето на рішення ради, яке може бути переборене тільки кваліфікованою більшістю голосів.

Досвід США показує, що ця модель посилює роль мера й виконавчого апарату. Раді відводиться пасивна роль, яка у значній більшості випадків повинна механічно схвалювати починання і проекти, що виходять від виконавчого апарату. Сьогодні модель «сильний мер – слабка рада» домінує у великих містах країни (близько 1/3 усіх міст). Недоліком цієї моделі є різке звуження функцій муніципального представництва, яке перетворюється в другорядний підрозділ муніципального механізму.

Виникнення моделі місцевого самоврядування «рада – управляючий» або «рада – менеджер» пов'язане з переносом в місцеве управління форм керівництва, властивих приватним корпораціям з їхніми радами директорів і управляючими – менеджерами. Модель «рада – менеджер» є формою муніципального управління, при якій населення обирає раду міста, яка зі свого складу обирає голову – мера й призначає менеджера – главу місцевої адміністрації. Управляючий (менеджер) являє собою політично нейтральну фігуру, професіонала у сфері громадського управління, який раніше працював на державній посаді або у бізнесі.

Модель місцевого самоврядування «рада – менеджер» відображає прагнення запобігти неефективному й авторитарному управлінню. Відносини ради з менеджером визначаються контрактом, який регламентує зобов'язання

сторін і надає менеджеру досить великі повноваження у формуванні місцевої адміністрації, визначенні напрямків її діяльності, виконанні місцевого бюджету.

Недоліком цієї моделі є утрудненість впливу на політику, яку проводить призначений менеджер (управляючий), тому що рада та мера відсторонені від виконавчої діяльності. В той же час позитивний досвід цієї моделі полягає в тому, що, на відміну від «сильного мера», менеджер – це призначуваний чиновник. Модель місцевого самоврядування «рада – менеджер» існує нині в 44 % міст із населенням понад 25 тис. жителів, тобто в основному у середніх містах США.

Таким чином, для всіх різновидів моделі «рада – мер» характерне поєднання функцій представницької й виконавчої влади або в особі місцевого голови, або в особі депутатів («рада – менеджер»), але це ніяк не суперечить класичному принципу поділу влади по горизонталі; баланс сил між різними гілками влади забезпечується на місцевому рівні головним чином за рахунок чіткого поділу компетенції й функцій і полягає у прагненні підвищити ефективність прийняття й виконання управлінських рішень.

«Комісійна модель» місцевого самоврядування зародилася на початку ХХ ст. і вперше була використана в 1901 році у місті Галвестон (штат Техас). «Комісійна форма» передбачає обрання територіальною громадою ради комісіонерів (уповноважених) у складі 3-7 осіб, кожна з яких управляє яким-небудь відділом міського Уряду. Модель не передбачає наявності вищої посадової особи (мера) або глави місцевої адміністрації, хоча один із комісіонерів виконує його функції. Однак він не має реальних повноважень і лише головує на засіданнях ради комісіонерів та виконує представницькі функції.

Позитивна якість моделі – відсутність поділу влади, що приводить до вповільнення прийняття рішень, але американські дослідники стверджують, що оскільки в цій моделі не реалізується принцип поділу влади, то вона недемократична. Вважається, що ця модель може розвиватися в найбільш непередбачених напрямках і може приймати потворні форми, особливо якщо

члени ради не будуть вникати в справи інших відділів і тим самим «розв'язуть» один одному руки.

Сьогодні ця модель не має широкого поширення у США (існує в невеликих містах), оскільки на практиці не забезпечує (мала чисельність ради) адекватного представництва інтересів різних соціальних груп населення. Недоліки комісійної моделі: безконтрольність, відсутність необхідного досвіду у комісіонерів затримка у прийнятті рішень тощо.

«Комбінована модель» характеризується елементами двох форм: «рада – менеджер» та «сильний мер – рада». Менеджер підкоряється меру, а не раді. Наявність фахівця – менеджера забезпечує професіоналізм, а виборці мають можливість прямого впливу на міську політику, оскільки голосуючи «за» або «проти» мера, який призначає або знімає менеджера, вони тим самим голосують за збереження або заміну адміністрації муніципального утворення.

У цій моделі мер звільняється від рутинної адміністративної роботи і зосереджується на вирішенні політичних питань. Модель дозволяє нівелювати недоліки інших моделей: наявність менеджера дає можливість забезпечити професіоналізм в управлінні, також виборці мають змогу безпосереднього впливу на здійснення муніципальної політики.

Сьогодні у світі продовжується пошук нових організаційно-правових форм місцевого самоврядування. Наприклад, у деяких канадських містах (Калгарі, Вінніпег, Едмонтон) організація місцевого самоврядування включає елементи трьох класичних форм: «сильний мер – рада», «рада – менеджер» та комісійної.

Важливі питання там приймаються міською радою, яку очолює мер, обраний громадою [263, с.117-124]. Виконавчим органом, або головним адміністратором, є Рада комісіонерів (два-п'ять чоловік). Фактично Рада комісіонерів забезпечує керівництво діяльністю виконавчих органів. Комісіонери приймаються за контрактом і є професійними менеджерами, кожний з них керує кількома муніципальними службами, взаємодіючи з постійними комітетами ради. Позитивним у цій моделі є те, що вона забезпечує

кваліфіковане керівництво муніципальним апаратом і координації окремих ланок муніципальної системи без надмірної концентрації владних повноважень у окремої посадової особи.

Отже, моделі місцевого самоврядування залежать від країни, від концепції (громадівській, державницькій, громадівсько-державницькій («муніципального дуалізму»)) на якій будується система взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням, від реального владного потенціалу сторін, а також наявними в їхньому розпорядженні ресурсами.

Наприклад, модель «багаторівневого управління», яка будується на принципі, відповідно до якого «територія управляється більше, ніж одним урядом». Формуванню цієї концепції сприяли ініціативи Європейського Союзу середини 90-х років. Багаторівневий характер прийняття рішень у країнах ЄС означає, що розвиток території континенту є ареною взаємодії кількох рівнів влади, на дії яких також впливають підприємницькі та громадські структури (модель застосовується щодо менеджменту програм територіального розвитку). Її виникненню, на думку автора, сприяло те, що процеси децентралізації і централізації в європейських державах не розглядаються як діаметрально протилежні, тому що головна проблема всіх реформ державної влади і місцевого самоврядування в цих країнах полягає в тому, щоб встановити необхідний і доцільний баланс між державною владою і владою місцевого самоврядування, який адекватно відповідав би реальним політичним та соціально-економічним умовам конкретної країни.

Таким чином, вивчення моделей взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування дозволяє зробити наступні висновки:

по-перше, впровадження цієї, або іншої моделі від концепції яка покладена в основу реформ в системі влади;

по-друге від проведення структурних, функціональних та організаційних реформ в системі організації влади на місцях;

по-третє створити нову оптимальну модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в Україні можливо лише враховуючи досвід державного будівництва накопичений в минулому;

по-четверте реформування інститутів державної влади і місцевого самоврядування в Україні можливо лише через поступове розширення самостійності місцевих громад. Для цього в Україні потрібно розробити й прийняти цілу низку законів: про територіальні громади та їх об'єднання, про територіальний устрій України, про фінанси місцевого самоврядування і комунальну власність, про місцеві податки і збори, про місцеві референдуми, місцеві ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення.

Україні потрібна модель взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням, в якій місцеві інтереси повинні розглядаються не як підлеглі державним, а як рівноправні. Головна проблема полягає в тому, щоб установити належний баланс між органами державної влади й місцевого самоврядування, адекватний умовам, які на сьогодні існують в країні, а також тими завданнями, які ставляться перед місцевим самоврядуванням.

Висновки до розділу 1

1. Проблема взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи українського суспільства системно не вивчалася й у її цілісному виді залишилася без належної уваги дослідників (хоча окремі питання досліджуваної теми були предметом вивчення політологів, державознавців, істориків), тому на сьогоднішній день дана проблема науково не є достатньо розробленою. Досліджена історіографія і джерелознавча база дала можливість позначити основні підходи до вивчення даної проблеми, а розглянуте коло джерел дозволили автору обґрунтувати власний дослідницький

підхід до вивчення взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування в умовах модернізації сучасної української політичної системи.

2. Досвід взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в закордонних країнах у другій половині XIX ст. показує, що розроблені в цей час концепції («общинна», «вільної громади», «господарська», «громадівська», «громадівсько-господарська», «державницька», «муніципального дуалізму») по-перше визначають місцеве самоврядування інститутом через який відбувається узгодження інтересів приватних власників і держави у вирішенні місцевих справ; по-друге вони відображають погляди на способи формування місцевих установ у тій чи іншій державі і на характер їх взаємин із центральною владою; по-третє концепції вплинули на проведення реформ місцевого самоврядування в Європі, тому що були враховані в багатьох національних державах, при створенні моделей місцевого самоврядування на рівні територіальної громади, (суб)регіональному рівні, що спиралися на федеральні або унітарні засади; по-четверте, політологічний аналіз концепцій, на яких будуються взаємовідносини державної влади й місцевого самоврядування, показує, що основна їх різниця полягає у відмінному розумінні природи місцевого самоврядування – державної або громадської; по-п'яте українською суспільно-політичною думкою в другій половині XIX ст. запропоновані концепції («державно-правова концепція парламентської держави із засадами самоуправління» – М. Драгоманова, «самоуправління общин і країв поєднаних вільною федерацією» – І. Франка, «концепція національної децентралізації» – М. Грушевського, «територіального патріотизму» - В. Липинського, «самоврядної влади» – С. Томашівського і ін.), які наголошували на тому, що базовим рівнем територіальної організації влади в демократичній державі є громада. Вони цілком відповідають сучасним українським реаліям, і можуть бути використані при розбудові дієвого механізму функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні.

3. Країни світу накопичили значний досвід створення й функціонування різноманітних муніципальних систем, які розрізняються принципами

формування органів місцевого самоврядування, характером взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади, сферою компетенції представницьких і виконавчо-розпорядницьких органів у системі місцевого самоврядування. Кожна країна формує, свою модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, яка залежать по-перше від політичного режиму, економічної моделі суспільства й відносин, що виникають у сфері власності; по-друге від історичних, національних, культурних традицій та правової культури населення; по-третє від концепції (громадівській, державницькій, «муніципального дуалізму») яка теоретично обґрунтовує ступень автономності місцевого самоврядування і його ролі у територіальній організації влади в державі.

РОЗДІЛ 2

УМОВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ (ДРУГА ПОЛОВИНА ХІХ – ХХ СТОЛІТТЯ)

Проблема перебудови системи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування сьогодні дуже актуальна для України. Вона хвилює представників владних структур, громадськість, політичні партії й суспільні об'єднання, засоби масової інформації. Складовою частиною цієї проблеми є пошук такої моделі місцевого самоврядування, яка здатна внести стабільність у взаємини між державою й населенням, державною владою і представниками територіальних громад, які мають справедливі претензії на свою участь у вирішенні питань місцевого життя.

Сьогодні сформований механізм державного управління вже не відповідає ускладненому, різноманітному життю. Процеси демократизації, децентралізації, деконцентрації й регіоналізації державної влади призводять до того, що з центру все складніше керувати регіонами, вирішувати питання місцевого значення. Виходячи з інтересів населення, вирішення даних питань має брати на себе місцеве самоврядування, тому місцеві інтереси повинні розглядатися як рівноправні з державними.

Україна має свій досить багатий і різноманітний досвід розвитку місцевого самоврядування, який накопичувався протягом тривалого історичного часу. Але більш цікавим був початок ХІХ ст., коли починається перехід від феодальних органів самоврядування до буржуазних, зароджуються концепції взаємодії державної влади і місцевого самоврядування на базі яких починається процес еволюції і становлення місцевого самоврядування в українських землях у складі Австрійської (пізніше Австро-Угорської) і Російської імперій, на основі місцевих традицій, правової культури, соціальних й економічних факторів.

Цей унікальний досвід не є відособленим від загальносвітового, він свідчить про те, що в історії України інститути місцевого самоврядування маючи регіональні особливості завжди взаємодіяли з державою шляхом розмежування функцій і повноважень. Цікавим у цьому досвіді є співвідношення державної влади й місцевого самоврядування, коли державна влада ефективно виконує свої завдання, а місцеве самоврядування зберігає самостійність.

Все вищезазначене й спонукає звернутися до комплексного політико-правового аналізу становлення й розвитку місцевої влади в українських землях у другій половині XIX ст., його теоретичного осмислення.

2.1. Державна влада і місцеве самоврядування в українських губерніях Австро-Угорщини і Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX століття

Наприкінці XVIII ст. на захоплених унаслідок трьох поділів Речі Посполитої західноукраїнських землях австрійський уряд утворив коронний край – Королівство Галичини і Лодомерії з центром у Львові, у складі якого штучно об'єднав українські етнічні землі з частиною польських земель [314, с. 161]. Територія цього коронного краю охоплювала теперішні Івано-Франківську, Львівську, центральну та південну частини Тернопільської областей України, Підкарпатське та частину Краківського воєводства Польщі.

Австрійська абсолютна монархія була багатонаціональною державою, в якій панівна нація – німецькомовні австрійці – становила меншість. Як свідчать статистичні джерела, слов'янське населення габсбурзьких володінь становило 53,18 % усіх їх мешканців. Першочерговими завданнями австрійського уряду були такі: запровадження на приєднаних територіях адміністративно-територіальний устрій, на зразок інших коронних земель монархії, та

організувати ефективне управління ними. Тому Галичина спочатку була поділена на шість циркулів (округів) у межах колишніх польських воєводств, які, у свою чергу, поділялися на 18 дистриктів. Після ліквідації дистриктів у 1782 р. залишився поділ на 18 циркулів [411, с. 5-6].

Неодноразова зміна адміністративних кордонів коронних країв приводила до того, що до складу Королівства Галичини і Лодомерії в 1786-1849 рр. входила Буковина, а в 1795-1809 рр. – велика територія між ріками Пилиця і Західний Буг (Нова Галичина); в 1809-1815 рр. від Галичини був відокремлений Тернопільський округ (входив до складу Росії), у 1809-1846 рр. – територія Кракова та його околиць, де у 1815 р. була утворена Краківська республіка). З 1849 р. Буковина стала окремим від Галичини коронним краєм, адміністративна влада в якому належала губернському управлінню на чолі з губернатором. Вищим представницьким органом був крайовий сейм, існував також виконавчий орган сейму – крайовий комітет. Після утворення у 1867 році дуалістичної Австро-Угорщини Галичина і Буковина залишилися в австрійській частині – Цислейтанії, а Закарпаття потрапило до угорської частини – Транслейтанії.

Адміністративно Королівство Галичини і Лодомерії мало статус коронного краю і було наділене тими ж правами і повноваженнями, що й аналогічні адміністративні одиниці монархії, але воно відрізнялося від інших провінцій Австрії великою територією і густотою населення, правовий статус якого визначався належністю до певного стану: шляхти, духовенства, міщан чи селян, які складали більшість населення коронного краю (71,8 %). Однак привілейоване становище займали поміщики: шляхта і духовенство.

13 червня 1775 р. імператорським наказом було утворено Галицький становий сейм, який складався з магнатів, шляхти та представників міст. Але представництво міст у сеймі було невеликим – два депутати від Львова [466, с. 77-78]. Галицький сейм мав обмежену компетенцію та знаходився під повним контролем центральної влади. До його відання належала сфера формування крайової податкової політики. За наказом 1775 р. сесії сейму повинні були

відбуватися раз на рік, під керівництвом губернатора. Також Галицький становий сейм формував свій виконавчий орган – Становий комітет, який складався з трьох магнатів і трьох представників шляхти та виконував для урядової адміністрації функцію дорадчого органу. Персональний склад Станового комітету під керівництвом маршалка (він же – і голова сейму) з шести обраних сеймом членів, які стояли на чолі 6 департаментів, шляхом таємного голосування обирав сейм та затверджував імператор [466, с. 78].

Протягом правління Йосифа II сейм скликали тричі, а саме у 1784 р., 1786 р. і 1788 р. Виключною метою його засідань було обрання членів Станового комітету. Тому можна погодитися з В. Питльованою, що «Галицький становий сейм не мав реальних повноважень впливу на ситуацію в краю, а також неналежно представляв інтереси шляхти» [466, с. 79]. Крайовий комітет і його апарат керували роботою багатьох відділів, бюро і комісій, здійснювали нагляд за повітовими, міськими і сільськими радами та їх виконавчими органами.

Що стосується компетенції повітових органів самоврядування, то вони в основному вирішували господарські питання – це місцеві шляхи, боротьба з падежем худоби і шкідниками сільського господарства, піклування про місцеву торгівлю і промисловість, народну освіту, народне здоров'я і т. п. Повітові органи місцевого самоврядування не мали примусової влади, а також можливості виконувати свої рішення через залежні від них органи і повинні були діяти через повітового старосту. Крім того, рішення повітових рад у багатьох питаннях вимагали затвердження вищих органів [347, с. 24].

Органами самоврядування в повіті були: повітова рада, повітовий комітет (виконавчий орган), який складався з голови (повітового старости), заступника голови і 5 членів та їх заступників. Діяли повітові органи самоврядування під суворим контролем з боку урядових органів, які мали право зупиняти виконання будь-яких їх рішень під з приводу їх невідповідності або недоцільності, а намісникові належало право розпуску повітових рад. Разом з тим, вони могли оскаржити свій розпуск перед міністерством, але подача скарги не припиняла

виконання рішення про розпуск і, як підтверджувала практика, ніколи не давала бажаних результатів [347, с. 25].

Міські і сільські ради вибиралися мешканцями міст і сіл за наявності майнового цензу за трьома виборчими групами. Автоматично входили до складу рад поміщики. Виконавчим органом рад були обрані ними міські і сільські управи (в більших містах – магістрати).

Фактично у Галичині була запропонована загальноприйнята в Австрії централізована система управління. Керівником краю був губернатор, який призначався та заміщувався імператором і очолював Галицьке губернське правління, що складалося із департаментів і було основним органом, який втілював австрійську політику в управлінні коронним краєм Галичини. До його компетенції належало адміністративне управління краєм, розпорядження державним майном, нагляд за церковними справами та безпекою підданих, стягнення податків, розв'язання військових та поліційних питань, контроль за промисловістю, сільським господарством, торгівлею, тощо. Наділене широкими владними повноваженнями, навіть військовою силою, воно перебувало під постійним контролем уряду Австрії [413, с. 12].

Важливе місце в централізованій системі державного управління Галичиною займала окружна влада. Округи (циркули) очолювали старости. До їхньої компетенції належали всі адміністративні та поліційні справи, нагляд за торгівлею, промисловістю, призов на військову службу тощо. До складу окружної влади входили староста, декілька комісарів, секретар, два діловоди, практикант і два кур'єри. Старост і комісарів призначав безпосередньо імператор, усіх інших – староста. Австрійський уряд не створив низової ланки державного апарату і передав політичну владу в сільських місцевостях поміщикам (домініям). Виконання розпоряджень домініальної влади покладалося на мандаторів, вїттів і присяжних. Отже, місцеві органи управління Галичини і Буковини були важливою ланкою чинної в Австрії централізованої системи державної влади. Як визначає І. Настяк, низкою послідовних заходів австрійська влада значно обмежила самоврядування в містах. Внаслідок

детальної урядової регламентації самоврядування у віданні міської влади залишалося тільки обмежене право судочинства й управління громадським майном. Загалом органи місцевого самоврядування на галицьких землях слугували шляхетській верхівці краю. І хоча вони були дещо демократичніші, ніж урядові органи, та все ж захищали усталені порядки й різними способами підтримували інтереси заможних верств населення [411, с. 9-10].

У 1790 р. група польських депутатів сейму запропонувала імператору Леопольду II затвердити конституцію для Галичини (Велика хартія вільності для Галичини) [466, с. 79]. Однак Конституція Галичини не була затверджена і не набула чинності, у зв'язку з несподіваною смертю імператора у 1792 р. Вона була реалізована лише у 1848 р. До 1848 року у Галичині і Буковині діяв принцип централізації державного управління. Створений управлінський апарат підпорядковувався центральному урядові, а його методи діяльності повністю відповідали тогочасним традиціям австрійського абсолютизму. Органи самоврядування перебували під контролем державних органів і не мали реальної самостійної влади.

Револуційні події 1848-1849 рр. сприяли скасуванню панщини у Галичині та відкриттю нових можливостей для розвитку економіки краю, запровадженню демократичних форм адміністративного управління і пробудженню національної самосвідомості українського населення. Головна Руська Рада, перша українська політична організація, що виникла у Львові (1848) на чолі з єпископом Г. Яхимовичем, проголосила ідею єдності всіх етнічних українських земель у складі Австрійської імперії, а також вимагала від Австрійської імперії поділу Галичини на українську (Східна Галичина з центром у Львові) і польську (Західна – з центрами у Тарнові чи Кракові) та утворення окремого коронного краю з українських частин Галичини, Буковини й Закарпаття з широкими автономними правами і власним парламентом. Ці ж вимоги відстоювали і українські депутати в австрійському парламенті [541, с. 16]. Однак їх пропозиція була заблокована польською верхівкою сумісно з віденською бюрократією. Галичина залишилася неподіленою австрійською

адміністративною провінцією, у якій влада перебувала в руках поляків [363, с. 56-57].

Отже, можна стверджувати, що до 1848 р. в умовах панування абсолютизму монархії Габсбургів в Австрійській імперії самоврядування було відсутнє, що підтверджує авторитарний характер реформ австрійського уряду щодо управління краєм. Тільки окремі міста мали свої власні статути. Влада на місцях зосереджувалася в руках ставлеників корони та місцевого дворянства. Адміністративний апарат формувався майже виключно з представників австрійського чиновництва. Українське представництво у владних структурах усіх рівнів було відсутнє.

У березні 1849 р. молодий австрійський імператор Франц-Йосиф «дарував» імперії нову антидемократичну так звану «открійовану» Конституцію. Вона створювала централізовану державу, в якій уся повнота виконавчої влади була зосереджена в руках імператора і його міністрів. Для управління окремими коронними краями імператор призначав наділених широкими повноваженнями намісників (Staathalter). Крім того, при імператорі створювалася на правах дорадчого органу призначена ним Державна рада, яка була єдиним реалізованим на практиці заходом «открійованої» Конституції. Березнева Конституція 1849 р. у 77-й статті проголошувала, що всі австрійські коронні краї одержать свої крайові конституції. Для Галичини крайова Конституція була видана патентом імператора від 29 вересня 1850 р. Того ж самого дня була надана крайова Конституція і для Буковини [312].

Крайова Конституція для Галичини, порушуючи єдність краю, ділила його на три округи (Краківський, Львівський і Станіславський), тобто суто польський, змішаний польсько-український і суто український. Начальником крайової адміністрації був намісник, якому підпорядковувалися призначені сеймовими куріями президенти округів. Можна погодитися з В. Кульчицьким, що «Поділ Галичини на три округи був невдалою спробою вирішення національних суперечностей у Галичині, де поляки становили 45,9 % населення, українці – 45,4 %, євреї – 7,1 % та інші – 1,6 %» [312]. Отже згідно Конституції

діяльність органів місцевого самоврядування зводилася головним чином до питань господарського характеру. Рішення органів місцевого самоврядування вимагали санкції імператора. Тільки після цього вони одержували статус крайового закону в справах, які перелічені в крайовій Конституції (ст. 61) [312].

Однак березнева 1849 р. загальнодержавна і крайова конституції для Галичини 1850 р. так і не були введені в дію, а пізніше патентом від 31 грудня 1851 р. вони були скасовані, і Австрія знову перетворилася в самодержавну монархію, у якій і мови не могло бути про автономію українського народу.

У середині XIX ст. революція 1848 р., поразка у війні з Францією і П'ємонтом у 1859 р., невдала війна з Пруссією 1866 р. довели неспроможність подальшого безконтрольного панування австрійців у багатонаціональній Габсбурзькій монархії. У грудні 1867 р. в Австрії була прийнята нова Конституція, яка діяла до жовтня 1918 року. Як підкреслює І. Лісна, вся ці конституційні експерименти Уряду Австрійської абсолютної монархії проводилися згори і готувалися без будь-якої участі народу. Внаслідок угоди між австрійським урядом і угорськими магнатами було створено абсолютну австрійську імперію, яка в 1867 р. перетворилася в дуалістичну конституційну Австро-Угорську імперію [347, с. 14].

Перетворення Австрійської монархії в дуалістичну Австро-Угорську імперію ситуацію не змінило, тому що державна влада перебувала в руках земельної аристократії панівних націй австрійців і мадяр. Це давало можливість поміщикам зберегти протягом більше як півстоліття після селянської реформи напівкріпосницькі відносини [601, с. 107].

Окуповані Австро-Угорщиною західноукраїнські землі не було об'єднано в один край, вони залишалися розділеними на окремі адміністративно-територіальні одиниці разом із польськими, румунськими і угорськими національними землями. Українські землі Галичина і Буковина залишилися в австрійській частині – Цислейтанії, де австрійці становили всього 35,78 %. Закарпаття потрапило до угорської частини – Транслейтанії, де мадяри становили 45 % населення. Так австро-угорським загарбникам та їхнім

союзникам-полякам, румунам та угорцям легше було експлуатувати західних українців, придушувати їх наростаючий національно-визвольний рух, прагнення до возз'єднання із Наддніпрянською Україною [347, с. 14]. Однак перетворення абсолютистської Австро-Угорської монархії на конституційну монархію з великими пережитками абсолютизму дало українцям можливість утворення представницьких органів: крайових і повітових сеймів, тобто «єднати свої сили для переведення в життя своїх жадань» [619, с. 151].

Проголошена в Австрії 21 грудня 1867 р. нова Конституція, яка складалася з п'яти «основних законів» визначила загальні права громадян для королівств і країв, представлених у рейхсраті та здійснення урядової і виконавчої влади [347, с. 15]. Згідно з Конституцією Галичина отримала автономію із власним крайовим сеймом, який обирався строком на шість років. Вибори до нього були нерівними і носили яскраво виражений класовий характер. Положення про вибори забезпечувало в сеймі повну перевагу буржуазії та поміщикам. Сейм складався із 150 послів: 141 вибраного і 9 вірилістів (7 єпископів і ректорів університетів у Львові та Кракові). Як пише Н. Полонська-Василенко, «у 1861 року на цей сейм українці вислали 49 послів із загальної кількості 150. З роками це співвідношення ще погіршало: року 1877 було українських послів 14, а 1883-го – тільки 11. Причиною цього були нові виборчі правила, за якими перевагу дістали великі землевласники, себто поляки, а українці були переважно селяни» [476, с. 329]. Польські шовіністи у впродовж всього часу закликали до боротьби з українським народом під гаслом: «ніяких поступок у галузі політичній, економічній чи культурній» [347, с. 18].

Впровадження куріальної виборчої системи (поділ виборців залежно від їх соціально-класової належності, на чотири курії) надавало перевагу колу виборців з привілейованим становищем. В зв'язку з цим, що українці були переважно селянами, вони відносились до четвертої курії і хоча від загальної кількості виборців становили 90,8 % [310, с. 73], але серед депутатів вони становили всього 27,2%, тому більшість депутатів сейму були поляки [363, с. 57].

Правові основи самоврядування в Галичині були створені у 1862 р. загальнодержавним законом про місцеве самоврядування, і на його підставі в 1866 р. був опублікований галицький крайовий закон про громади. Галичина дістала автономію та отримала окружний сейм з крайовим урядом, але в основу автономії та виборчого права було покладено не національну або етнічну систему, а станову. Як приклад – галицький автономний сейм складався зі 150 послів (депутатів), але українців серед них у найкращий рік виборів було тільки 49 (з 69 відсотків населення). Зрозуміло, що в сеймі почалася національно-політична боротьба, яку припинила тільки Перша світова війна [506, с. 80].

Крайові начальники (намісник у Галичині, крайовий президент у Буковині) були єдиноначальними правителями краю призначувались імператором і були підлеглі йому та його міністрам. Їм підпорядковувалися поліція, крайові і повітові правління, управи міст. Вони мали право віддавати розпорядження керівникам органів місцевого самоврядування. Так намісник А. Потоцький своїм розпорядженням від 28 квітня 1904 р. зобов'язав повітових старост Східної Галичини і начальника управління поліції у Львові телеграфом «повідомляти намісництво про всі події в повітах, які можуть мати політичне значення, а також про вжиті заходи» [347, с. 19]. Іноді намісники доручали деяким повітовим старостам здійснювати нагляд за сусідніми повітами, у яких вони від імені намісника вирішували самостійно найважливіші справи [309, с. 34-35].

Галицьке намісництво поділялося на департаменти, кількість яких протягом другої половини ХІХ ст. коливалася від 8 до 17. Наприклад, у 1908 р. галицьке намісництво налічувало 24, у 1910 р. – 25, а в 1912 р. – 37 департаментів. До компетенції намісництва входило підтримання правопорядку, поліцейського нагляду, питання освіти, релігійних культів, торгівлі, промисловості, сільського господарства, будівництва, тобто усі ті справи, які у вищій інстанції входять у коло діяльності міністерства внутрішніх справ, освіти, землеробства і частково – міністерства крайової оборони [347, с. 19].

Можна погодитися з І. Настасяк, що органи місцевого самоврядування на галицьких землях, як і державні органи, були, по суті, беззастережними виконавцями розпоряджень окружної адміністрації, слугували інтересам заможних верств населення і не виконували притаманних їм функцій [411, с. 1].

Перетворення у 1867 р. Австрійської імперії на конституційну Австро-Угорську імперію, а також введення в Галичині і Буковині обласних сеймів з обмеженими повноваженнями не задовольнили вимоги українців, тому що більшість прав, які вони отримали згідно з Конституцією, залишилися тільки на папері. Тому Іван Франко характеризує австрійську конституцію, назвав її «конституцією класовою, конституцією для класів привілейованих» [616, с. 489].

Отже, оскільки імуці і шляхетські класи Східної Галичини в переважній більшості склалися із польської національності, значить і конституційні переваги в переважній кількості випали на її користь. Більшість місць у обласних сеймах зайняли місцеві поляки і румуни, хоча до сеймів обирались і українці, в тому числі й селяни, але їх була незначна кількість. Вимога української громадськості – адміністративно розмежувати Східну і Західну Галичину так і не була задоволена. Позитивним надбанням було, те що Галицький крайовий сейм отримав право законодавчої ініціативи, а це фактично був крок до федеративних зв'язків між центральною владою Австро-Угорщини і Галичиною.

Стосовно Закарпатської України слід відзначити, що в 1867 році Австрія була розбита Пруссією, визнала права Угорщини на самоврядування. Закарпатська Україна опинилася під владою Угорщини. Угорці переслідували українців за те, що ті підтримували Австрію проти угорських повстанців. Закарпаттям продовжували керувати безпосередньо зі столиці Угорщини – Будапешта.

В Угорщині була відновлена в своїй чинності угорська квітнева Конституція 1848 року, яка встановлювала двопалатний парламент. Палата магнатів призначалася королем (він же – австрійський імператор), а палата

депутатів обиралася на основі високого майнового цензу. Неугорські національності (румуни, серби, хорвати, українці та ін.) становили 54,6 % населення Угорщини, але на початку ХХ ст. вони посідали до угорського парламенту всього 9 депутатів із 453 всіх депутатів. Тиск з боку адміністративних органів та втручання військ і поліції в справу виборів були звичайним явищем [347, с. 15]. Проголошення демократичних інститутів було лише вимушеним для правлячих кіл Австрії та Угорщини заходом, тому ні в Австрії, ні в Угорщині, які формально вважалися конституційними державами, не було й мови про загальне виборче право.

Таким чином, створення крайових сеймів (галицького і буковинського), повітових, міських та сільських рад, як органів місцевого самоврядування поперше було формою політичного маскування, оскільки ці органи фактично входили у систему державного апарату Австро-Угорщини і реально зміцнювали владу австрійського імператора; по-друге органи місцевого самоврядування в Галичині, були більш демократичними, ніж урядові органи, але як і урядові органи, «носили яскраво виражений класовий характер» [310, с. 78], служили інтересам буржуазії та поміщиків, як інструмент їх економічної й політичної влади; по-третє виборчі закони до Галицького крайового сейму захищали інтереси заможних верств; по-четверте згідно виборчого закону до складу крайового сейму частіше потрапляли поляки ніж українці, тому депутати сейму були в основному особи польської національності (проводилася політика колонізації); по-п'яте крайовий сейм займався в основному вирішенням дрібних господарських справ, хоча ст. 19 крайового статуту надавала йому право законодавчої ініціативи в усіх справах, зв'язок яких із потребами краю можна було підтвердити.

Отже, самостійність органів крайового і місцевого самоврядування (крайові сейми, повітові, міські та сільські ради) була дуже обмеженою, вони мали право займатися лише господарськими справами, тому що влада на місцях належала державним органам, які і контролювали їх діяльність. Так намісник мав право розпустити повітові, міські й сільські ради під приводом їх

недоцільності. Щоправда, розпущені ради могли оскаржити свій розпуск перед міністерством, але подача скарги не припиняла виконання рішення про розпуск і, як засвідчила практика, ніколи не давала позитивних наслідків. Якщо іноді самоврядування і було більш демократичним, ніж урядові органи, воно однаково захищало усталені порядки і всілякими способами підтримувало інтереси заможних верств населення [314, с. 140].

Під впливом Першої російської революції посилилася боротьба українців Галичини за соціальне і національне визволення. Українці шукали свій шлях у революційної боротьбі для розбудови національної автономії. Однак консервативна поміщицька більшість сейму доклала всіх зусиль, щоб зберегти куріальну систему виборів до сейму [311, с. 29]. За законом від 26 січня 1907 р. кількість членів палат панів австрійського парламенту коливалася від 150 до 170 чоловік. Українців там було всього чотири особи [347, с. 16]. Після тривалих дебатів 14 лютого 1914 р. галицький сейм прийняв новий виборчий закон, який запроваджував «загальне» і пряме, при таємному голосуванні, виборче право, яке спиралося на засади представництва інтересів із поділом на шість курій (великої власності, торгових і промислових палат, промислових об'єднань, сільських громад і містечок, цензової міської, загальної міської). Так звана «плюральність» надавала деяким виборцям два, а іноді навіть три голоси в одній або різних куріях. Засобами забезпечення національних інтересів були національний кадастр (виборча система, за якою всі виборці поділялися за національністю і голосували за кандидатів своєї національності) і так звана виборча географія [310, с. 74-75].

Новий виборчий закон, на відміну від попереднього, скасовував у курії сільських громад і містечок багатоступеневі вибори і надав право голосу усім повнолітнім чоловікам. Однак виборці, які сплачували найбільше податків і мали вищу освіту, володіли у цій курії правом подвійного голосу. Крім того, до участі у виборах у сільську курію не допускалися жінки. Також в усіх куріях вводилося таємне голосування, і надалі залишався інститут вірилістів. Згідно із цим виборчим законом, до галицького сейму обиралося 228 депутатів.

Українцями могли бути тільки 62 особи, тобто 27,2 %, тому депутати-українці, як і до реформи, не могли впливати на рішення сейму [311, с. 30]. Склад галицького сейму проіснував із незначними змінами аж до 1914 р. У липні 1914 р. австрійський імператор Франц-Йосиф санкціонував новий виборчий закон, розпустив галицький сейм і призначив нові вибори, які, у зв'язку з початком Першої світової війни, не відбулися.

Політологічний аналіз ситуації, яка склалася в Західній Україні, дозволяє зробити наступні висновки: по-перше запровадження в українських землях Австро-Угорщини місцевого самоврядування, як складової системи державної влади було зроблено з метою розмежування завдань і функцій урядового управління та місцевого самоврядування; по-друге місцеве самоврядування здійснювалось під керівництвом і контролем урядових чиновників, що обмежувало владу органів місцевого самоврядування; по-третє інститут місцевого самоврядування був інструментом за допомогою якого влада змогла перекласти частину своїх обов'язків у вирішенні місцевих питань на місцеве населення; по-четверте закріплюючи демократичні принципи щодо національних меншин та їх самовираження через органи місцевого самоврядування, уряд проводив політику, яка супроводжувалася обмеженням, а іноді грубим порушенням соціально-економічних та політичних прав українців, що підштовхувало українців до боротьби проти засилля поляків в усіх ланках місцевої влади (крайової автономії); по-п'яте урядова політика сприяла зародженню українського руху, утворенню українських політичних партій та громадських об'єднань, що мали на меті створення вільної української держави.

Що стосується українських губерній у складі Російської імперії то, тут у 60-70-ті роки XIX ст. були створені земські органи самоврядування, досвід формування яких дає приклад серйозної роботи з узгодження позицій усередині правлячої еліти, враховуючи територіальну специфіку імперії й інтереси різних шарів населення через механізми і процедури виборів в органи місцевого самоврядування. Земські органи є прикладом життєздатної суспільної

самодіяльності, успішної практичної роботи з облаштування регіонів, турботи за населенням в умовах авторитарного ладу.

У середині XIX ст. імперська влада Росії (до складу Російської імперії входило 80 % українських земель [573, с. 256] землі Лівобережної, Правобережної і Південної України, як і Австрії, після скасування кріпосного права та надання кріпакам прав громадянства змушена була звернутися до питань реформування державної влади імперії, у тому числі й місцевого самоврядування. «Російський уряд, – як пише у своїй книзі «Земство й земська реформа» (1918 р.) Б. Веселовський, – став розглядати різні проекти щодо того, як виправити справи місцевого управління...» [90, с. 31].

У той час управління українськими губерніями в системі центральних органів державної влади та управління Російської імперії здійснювали імператор, Міністерство внутрішніх справ і галузеві міністерства, що мали органи у системі місцевого управління. Адміністративний апарат у губерніях був представлений губернаторами очолюваного ним губернського правління (віце-губернатор, радники, прокурор, канцелярія) та губернських установ галузевого управління – казенної палати, рекрутського присутствія, присутствія поліції, суду, інших органів, підпорядкованих губернаторові [314, с. 114].

Селянська реформа усунула головну перешкоду, що стояла на шляху капіталізму, – кріпосне право, але залишалася інша перешкода, з якою капіталізм не міг миритися, – це станове, бюрократичне повітове й губернське управління. Поки воно цілком залишалось в руках царських чиновників і представників дворянського стану, ні про який підйом місцевого господарства не могло бути й мови. Передача його виборним представникам усіх станів була нагальною потребою капіталістичного розвитку. Потрібні були ланки управління, які б включали сільських і міських обивателів, надавши їм права в управлінні державою. Все це поставило перед самодержавством завдання поліпшення управління на місцях.

Уряд не квапився вводити земське, виборне від усіх станів, самоврядування. Йому достатньо було селянського самоврядування, що й було

зафіксовано в Маніфесті 19 лютого 1861 р., який, багато в чому, відбив існуюче на той час становище речей і закріплював його на майбутнє. Згідно з Положенням 1861 р., селянське управління становили волосний схід, волосний старшина з волосним правлінням і волосний селянський суд [475, с. 183-206]. Структура селянського самоврядування складалася з сільського сходу (селян-домохазяїнів), сільського старости (збирачів податків, доглядачів хлібних магазинів, сільського писаря тощо) [209, с. 57]. До сфери повноважень сільського сходу відносилися питання пов'язані з управлінням громадою, справи, що стосуються общинного користування мирською землею, клопотання про суспільні потреби, благоустрій, розкладка й визначення порядку обліку казенних податків, місцевих зборів і повинностей і інші питання. Особлива увага приділялася проблемам економічної незалежності громади, яка забезпечувалася наявністю в її веденні суспільних земель, лісів, лугів, пасовищ, правом збору мирських, грошових і хлібних зборів, призначенням натуральних повинностей; розпорядженням суспільними засобами для задоволення внутрішніх потреб [475, с. 203].

Слід відзначити, що основним недоліком організації функціонування общинного управління як системи місцевого селянського самоврядування було збереження станового принципу у його формуванні. Крім того, ст. 19 Маніфесту наголошувала, що «селяни й суспільні їхні установи підкоряються загальним губернським і повітовим правлінням» [475]. Це ставило органи селянського управління під подвійний контроль як з боку місцевих установ із селянських справ, основний склад яких формувався з поміщиків, так і з боку судово-адміністративних органів.

Масове невдоволення селян своїм становищем, усвідомлення місцевим дворянством важкого стану справ у губерніях привели до сплеску політичної й суспільної активності, відповідних репресій адміністративного апарату, відкритої боротьби, протистоянню на всіх рівнях влади, включаючи уряд та імператорський двір. Створення органів місцевого самоврядування в українських губерніях найгостріше очікувалося у країні внаслідок антинародної

політики царського бюрократично-чиновницького апарату [435, с. 16]. Результатом цього було затвердження Олександром II Положення про земські установи [474], яке передбачало створення виборних місцевих органів самоуправління – земств, як недержавних органів влади, для вирішення загальногосподарських питань місцевого життя.

Введення земств і регламентація їх прав можна пояснити бажанням самодержавства компенсувати дворянам їхні економічні втрати шляхом надання їм обмеженої влади на місцевому рівні, заблокувати опозиційність лібералів, спрямувавши їхню енергію на вирішення конкретних державних справ. По суті, створення земств було компромісом між центром і регіонами [200, с. 138]. Крім того, створення земств допомагало владі перекласти на них вирішення питань місцевого господарства, благоустрою, покращення стану медичного обслуговування, народної освіти, продовольчого постачання, доріг тощо, було породжено об'єктивними потребами зміцнення міського господарства, поліпшення якості послуг, що надавалися населенню. Відіграло роль стабілізуючого фактора, відволікало політичні сили від боротьби проти самодержавства, переносючи суперечки на місцевий рівень. В той же час земства «стали місцем легального прояву об'єктивних демократичних тенденцій у поліцейській державі, якою в значній мірі була Російська імперія» [56, с. 3].

До прийняття Положення про земські установи питання місцевого розвитку в губерніях вирішували комітети земських повинностей (органи адміністративної губернської структури влади) ліквідація яких допомогла земствам більш ефективно подбати про устрій життя громадян нижчих і середніх станів.

Згідно з Положенням 1 січня 1864 р., в Україні земські органи самоврядування були запроваджені у 1865-1870-х роках у шести лівобережних та південних губерніях (Харківській, Полтавській, Херсонській, Катеринославській та Таврійській) [475] й існували до 1918 року. Згідно із земською реформою, на Лівобережній та Південній Україні було створено 6 губернських та понад 60 повітових управ. Проте на території Правобережної

України, Київської, Подільської, Волинської губерній через побоювання царатом польського сепаратизму земські установи не вводили аж до 1911 р. [87, с. 3].

Особливістю земств було те, що вони вводилися лише на рівні повітів і губерній без нижчої земської одиниці (так званої всестанової волості) і без загальноросійського представництва, що давало підставу сучасникам прозвати їх «будинком без фундаменту й даху» [461, с. 33].

Новостворені земські установи у губерніях і повітах були засновані на принципах буржуазного суспільства: всестановості, виборності гласних (членів земських зборів), залежності виборчого права від майнового цензу, формальної рівності та змінюваності гласних, демократизму і відкритості.

Процес становлення земств у країні, і зокрема в українських губерніях, був досить складним через об'єктивні та суб'єктивні причини. Насамперед, відчувалася незавершеність законодавчої бази, відсутність бажання влади делегувати земствам функції, які б сприяли їх ефективній праці на місцях. По-друге, з самого початку земства були поставлені у залежність від існуючої царської влади у губерніях, яка гальмувала будь-яке рішення земства у напрямі розвитку самоврядування. По-третє, фіксовані урядом «обов'язкові повинності» для земств ґрунтувалися на застарілих статутах і тимчасових правилах, які вже давно не відповідали вимогам часу. По-четверте, наявність у земських установах значної кількості дворянства створювала атмосферу байдужості та бездіяльності, а підбір кадрів залежав від губернаторського дозволу з урахуванням благонадійності. По-п'яте, відчувалася відсутність взаємної підтримки між земствами, які самотужки вирішували організаційні питання становлення. І нарешті, політика національного гноблення з боку царизму ускладнювала зазначені вище проблеми для українських губерній, що позначилося на їх позиціях щодо влади [435, с. 16];

Незважаючи на недоліки, земська реформа 1864 року чітко визначала обсяг прав і обов'язків органів місцевого самоврядування [474], хоча багато хто з учених і практиків того часу вважали небажаним докладне перерахування

справ, що входять до компетенції органів самоврядування, наголошуючи, що така регламентація завдасть шкоди місцевому самоврядуванню і приведе до його обмеження, тому краще вказати в законі загальні принципи самоврядування.

Зазначимо, що якщо «проекти, створені земськими діячами, виходили за межі повноважень органів місцевого самоврядування, то земці могли подавати клопотання» [262, с. 25], що вони і робили. Клопотання, в першу чергу, стосувалися народного господарства, земського управління, народної освіти і суду. Земці, намагаючись розібратися в причинах місцевих, господарських та інших безладів, засипали клопотаннями губернську адміністрацію і вищі інстанції, «вимагаючи звернути увагу, допомогти, виділити кошти...» [329, с. 69]. За кількістю надісланих до уряду клопотань серед губернських земств Наддніпрянської України перше місце посідало Херсонське земство (четверте місце серед земств Російської імперії). Частина клопотань держава задовольняла, але багато і відхиляла. 75 % відхилених клопотань припадало на клопотання стосовно земського управління, 86 % – стосовно питань загальнодержавного характеру [262, с. 26].

На початку 60-х років уряд не надто втручався у діяльність земських установ, незважаючи на деякі протиріччя між окремими земствами і місцевою адміністрацією. Але вже у січні 1866 р. міністр внутрішніх справ видав циркуляр, який обмежував право земств обкладати податками сплавні ліси. Вводилося також обмеження в обкладанні казенних земель, виробів й продуктів, що виробляють або продають на фабриках і заводах, а також інших промислових і торговельних закладах, оплачуваних акцизом на користь скарбниці.

13 червня 1867 р. закон ще більше обмежив земську діяльність, установив цензуру губернатора на видання земствами своїх рішень. Крім того, цим же законом земствам різних губерній було заборонено взаємодіяти одне з одним, навіть у питанні обміну досвідом практичної діяльності. Самодержавство створювало єдину систему державного управління, встановлювало

співвідношення тільки по вертикалі. 19 вересня 1869 р. новим положенням Комітету Міністрів земства були позбавлені права безкоштовного пересилання кореспонденції. Про реформу земського самоврядування з розширенням його прав і демократизації можна було забути. 12 червня 1890 року вийшло нове земське Положення про земські установи, яке відновило становість виборчих груп і завдяки зміні цензу ще більше посилило представництво від дворян [200, с. 140]. Наприклад, склад губернських гласних у 1897 р. по станах був таким: дворяни й чиновники – 89,5 %, різночинці – 8,7 %, селяни – 1,8 % [90, с. 14]. Поступово компетенція земств була обмежена, самодержавство доручило земству лише господарські справи, але провести чітку межу між питаннями господарськими і задачами загального управління на практиці було украй важко, тому це вело до плутанини, дублювання функцій, плодило на місцях постійні конфлікти.

Вивчення досвіду земств показує, що встановлення кола місцевих справ і визначення обсягу прав і обов'язків органів місцевого самоврядування допомагає позбавитися дублювання функцій державних органів і органів місцевого самоврядування, підвищує авторитет органів місцевого самоврядування, їх значимість при вирішенні місцевих справ. Автори Положення 1864 р., виходячи з недержавної природи земств не надавали їм державно-владних повноважень [474]. Земські установи не були включені в систему державних органів, тому що адміністративно й фінансово земські органи були відділені від державних. У ст. 6 «Положення 1864 року» підкреслювалося: «Земські установи в колі довірених їм справ діють самостійно. Закон визначає випадки й порядок, у яких їх дії й розпорядження підлягають затвердженню й нагляду урядової влади» [474].

Разом з тим, оскільки в їхню задачу входило рішення місцевих питань, земства наділялися правом видавати обов'язкові для населення постанови, обкладати його зборами, використовуючи ці кошти для рішення питань місцевого управління. Згідно другій статті «Положення 1864 року» повноваженнями земств були завідування майном, капіталами й грошовими

зборами земства; устрій і зміст будинків, які утримуються за рахунок земства; заходи щодо забезпечення народного продовольства, соціальної допомоги, у тому числі з подолання жебрання, підтримки церков, розвитку місцевої торгівлі, промисловості, поштової служби, управління справами взаємного земського страхування, правопорядку; участь (переважно господарська) у піклуванні народної освіти й охорони здоров'я, ветеринарній й агрономічній службі; подання й клопотання про земські користи і потреби тощо.

Таке суспільно-господарське положення земств хоча й послабляло їхні владні функції, але забезпечувало більшу політичну незалежність і господарську самостійність. Зрозуміло, що для ефективного здійснення таких повноважень потрібно було мати владу. Авторитет же влади, як і раніше, належав державним органам, насамперед поліції. Незважаючи на те, що поліція фінансувалася із земських бюджетів, вона не підкорялася земствам, які могли здійснювати примусові заходи тільки через поліцію, що одночасно вирішувала питання про доцільність таких мір. Ситуацію не змінило Положення про губернську і повітову земську установи 1890 р. Хоча земські установи стали розглядатися як частина державного управління і служба в земських посадах прирівнювалася до державної, але взаємини з поліцією залишилися колишніми. Уряд, побоюючись політичної активності представницьких установ на місцях, не прагнув давати в їхні руки реальні владні механізми.

Доречно підкреслити, що і сьогодні «ефективному функціонуванню місцевого самоврядування заважає наявність проблеми дублювання повноважень різними його суб'єктами», а також «безсистемність у розподілі повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади, що призводить до неузгодженості й малоефективності їх діяльності, розпливчастості відповідальності, тотожності їх повноважень» [58, с. 12]. Але ще Монтеस्क'є пропонував принцип поділу влади: щоб «різні влади могли б взаємно стримувати одна одну...» [400, с. 169-170]. Крім того, державна влада ніколи не зможе задовольнити місцеві інтереси, тому що вони різні в різних місцевостях і постійно мінливі в часі [470, с. 10]. Зробити це можуть тільки

органи місцевого самоврядування, тому сьогодні існує потреба «звільнення їх від центральної влади в цій діяльності» [230, с. 15]. Для цього потрібне внесення суттєвих змін до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [490] та «Про місцеві державні адміністрації» [491] з використанням досвіду земств в українських землях.

Діяльність земських установ була чітко регламентована на законодавчому рівні. Систему земських установ складала виборчі з'їзди, які збиралися раз у три роки, визначали склад корпусу повітових гласних; губернські й повітові земські збори – розпорядницькі органи, які збиралися один раз на рік для визначення ведучих напрямків господарської діяльності, розгляду і затвердження кошторису, розподілу повинностей; губернські й повітові земські управи – виконавчі органи, які в період між сесіями керували майном господарства губернії чи повіту, керуючись у своїй діяльності рішеннями земських зборів. Законодавство передбачало перелік обов'язків управ, у тому числі їхній щорічний звіт перед зборами [474]. Діяльність управи здійснювалася невеликим числом виборних земських службовців (3-6 чоловік). Основну роботу, пов'язану з керуванням і розвитком галузей земського господарства, здійснювали наймані земські службовці (медики, учителі, агрономи, статистики і т. д.). Для контролю за особливо важливими напрямками діяльності управи могли призначати комісії, до складу яких входили гласні, а також наймані службовці.

Однак діяльність земських установ не залишалася без нагляду з боку державних органів. Губернаторові надавалося право нагляду за діяльністю земських установ, а Сенату – право розбору спорів губернатора із земськими зборами й скарг на них приватних осіб та установ. Закони і положення, які приймалися імператором, державною Радою, Урядовим Комітетом, були обов'язковими для виконання земствами.

Губернські і повітові земські управи мали право формувати свій бюджет, що складався з податків і господарської діяльності земств. Доходи земських установ становили губернський земський збір, який був, по суті, місцевим

державним податком. Його доповнювали цільові дотації держави, наприклад, на підтримку місцевих шляхів, організацію народних училищ. Визначену частину доходу складали приватні пожертвування і прибуток від торгово-промислової діяльності земств. Суми збиралися значні, але й засобів для вирішення безлічі місцевих проблем земствам було потрібно чимало, тому часто бюджет земських установ залишався дефіцитним. Для покриття дефіциту земства могли встановлювати додаткові збори з предметів, що підлягають прямому оподаткуванню. За своєю сутністю ці збори являли собою самооподаткування населення. Таким чином, самофінансування було важливим фактором, що благотворно впливав на життєдіяльність земств. Автор стверджує, що фінансово-економічна діяльність носила соціальний характер і використовувалася в інтересах усього населення, сприяючи розвитку даної місцевості. Така діяльність земств сприяла соціально-політичній стабілізації суспільства в рамках повітів і губерній.

У цивільно-правових відносинах земські установи користалися правами юридичних осіб. Управи були повноправними представниками земства губернії або повіту. Вони могли здобувати і відчужувати майно, укладати договори, починати переговори з контрагентами, пред'являти цивільні позови, відповідати у суді. Договори, укладені управою, мали обов'язкову силу для земства, яке несло відповідальність по всіх зобов'язаннях, незалежно від того, минув термін повноважень управи чи ні.

Управління земствами здійснювалося по лінії міністерства внутрішніх справ. Передбачався судовий нагляд за органами місцевого самоврядування. Ряд найважливіших постанов земських зборів вимагав схвалення міністра внутрішніх справ або губернатора. В аналогічному порядку затверджувалися на посаді голови і члени земських управ. Конфлікти земських установ з губернською адміністрацією розглядав Правлячий сенат. Таким чином, Російське самодержавство намагалося «поставити в правильне відношення до центрального уряду земство і місцеве управління» [118, с. 101] .

Земські установи створювалися як господарські, вони були позбавлені будь-яких політичних функцій [474]. Однак багато сучасників вважали їх основою майбутнього політичного устрою країни, вбачали в них повернення до традицій соборності і розглядали як перший крок до конституції, тому що члени земств, по суті, були уповноваженими від населення. Урядовий тиск впливав на поширення опозиційних настроїв у земствах, поступово формував один із ведучих напрямків суспільної думки – земський лібералізм (земський ліберальний рух). Ліберальний склад управ обумовлював і відповідний підбір кадрів земської інтелігенції, яка служила по найму і була щиро зацікавлена у результаті своєї роботи [326, с. 256].

Також земський ліберальний рух дав початок багатьом російським і українським політичним партіям та громадським організаціям. Наприкінці 70-х – на початку 80-х років XIX ст. земськими лібералами було розроблено конкретні проекти корінної перебудови державного апарату Росії, починаючи з Державної ради і закінчуючи волосним сходом [460, с. 32]. Крім того, на думку М.П. Драгоманова, земства доцільно було використати для захисту національних прав українців на основі «державно-земської автономії» [177, с. 429].

Реформи 60-70-х рр. XIX ст. ознаменували перетворення Російської феодальної монархії у буржуазну [531, с. 5], трансформуючи політичну систему держави і створюючи сприятливі умови для розвитку земського і міського самоврядування. Ставка на самоврядування, яке стало сполучною ланкою між суспільством і державною владою, себе виправдовувала. «Позитивною стороною реформ став досвід співробітництва держави і місцевого самоврядування, пошук оптимальної парадигми державного управління територіями» [209, с. 5] та стабілізація політичної системи самодержавства. Це був початок процесу децентралізації управління в Росії, «бо реформи внесли ті обмеження, яким бюрократія вимушена була підкорятися» [цит. 316, с. 43]. Крім того, за допомогою земств самодержавство згладжувало гостроту протиріч

центру й регіонів; привчало місцеве населення до самоврядування, нехай і обмеженого.

Що стосується України, треба зазначити, що зміцнення й поглиблення місцевого самоврядування давало можливість українцям не тільки обстоювати місцеві інтереси, але й виражати та зберігати свої національні особливості. Земства виявилися більш чутливими до культурних прагнень українців, ніж імперське чиновництво. Вони ставали осередками ліберального руху. Зрозуміло, що в таких обставинах ідеологія української національної ідентичності легше розповсюджувалася серед громадськості, що впливало на розвиток національного руху українців у Російській імперії.

Політична активність земств після 1864 р., і намагання їх посилити свою владу, змусила уряд обмежити права земств, тому роки царювання Олександра III висунули на політичну арену ідеї централізації й зміцнення самодержавства. 12 червня 1890 року вийшло нове Положення про земські установи, затверджене Олександром III, яке обмежило компетенцію земств, відновило становість виборчих груп, послабило їх виборчі засади, значення і роль у громадському житті і завдяки зміні цензу ще більше посилювало представництво від дворян, надав їм абсолютну перевагу. Склад губернських гласних у 1897 р., наприклад, по станах, виглядав так: дворяни й чиновники – 89,5 %, різночинці – 8,7 %, селяни – 1,8 % [90, с. 14]. Офіційно впроваджувалася практика втручання адміністрації у справи місцевого самоврядування. Ст. 87 Положення надала губернаторові право зупиняти виконання постанов зборів не тільки у випадках формальних порушень закону, але й тоді, коли він убачав, що дана постанова «не відповідає загальним державним потребам або явно порушує інтереси місцевого населення» (принцип доцільності). Земське самоврядування стало елементом системи державного управління. В 1907-1911 р. готувалася реформа місцевого управління, розрахована на злиття місцевої адміністрації й земського самоврядування, але вона не відбулася, тому одержавлене земське самоврядування проіснувало до 1917 року [322, с. 46-47]. Наприкінці 1917 р.

їхнє функціонування було припинено Декретом СНК РСФСР, а протягом 1918 р. були скасовані земські установи всіх рівнів.

Земства виявилися дуже життєздатними і для свого часу досить ефективною системою місцевого самоврядування, яка не обмежувалась вирішенням тільки місцевих господарських справ. Земства доглядали за станом шляхів, займалися ремонтом доріг і мостів, організацією медичного обслуговування населення, будівництвом і матеріальним забезпеченням шкіл, налагодженням поштового зв'язку тощо. Вони внесли великий вклад у просування країни на шляху капіталістичного розвитку, сприяли утвердженню в суспільстві відносин нового типу. Земства самі формували свої керівні органи, виробляли структуру управління, визначали основні напрямки своєї діяльності. Життєздатність і ефективність земств забезпечувалася їхнім самофінансуванням і штатом високопрофесійних і компетентних працівників. Це дозволяло їм протистояти державній бюрократичній машині. Земська реформа є показовою у плані обмеженої децентралізації державної влади і розширення за рахунок цього повноважень органів місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань.

Діяльності земств заважало те, що вони перебували під жорстким контролем урядових органів в особі губернатора, який міг припинити будь-яке рішення земства вважаючи, що воно порушує закон, або невідповідає державним інтересам.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що головна різниця між органами місцевого самоврядування в українських губерніях Російської імперії і Австро-Угорщині полягала в тому, що перші знаходились під жорстким контролем влади, але не були їй підпорядковані, другі навпаки підпорядковувалися центральній владі їх керівництво здійснювали урядові чиновники, які призначалися імператором.

Вивчення історичного досвіду розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, свідчить про те, що місцеве самоврядування завжди було тісно пов'язане з державним управлінням, виступало як його продовження на місцевому рівні. При цьому формально місцева влада традиційно мала значні

повноваження, які, однак, найчастіше не були реалізовані, оскільки їхнє делегування не завжди супроводжувалося відповідним ресурсним забезпеченням.

Вивчення досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування в українських губерніях Австро-Угорщини і Росії, як позитивний, так і негативний, залишається важливим й актуальним і в умовах сучасного розвитку України при проведенні адміністративно-територіальної реформи і створення системи місцевого самоврядування поза системою державних органів, для вирішення широкого кола місцевих проблем.

2.2. Особливості і специфіка організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні у радянський період

Становлення незалежної України супроводжується суттєвими змінами у взаємовідносинах між державною владою і місцевим самоврядуванням, але існування тривалий проміжок часу радянської моделі управління впливає на створення демократичної системи управління на місцевому рівні, який більшість вітчизняних науковців та практиків відзначають як низький [61, с. 187]. Отже, вивчення процесу становлення державної влади і місцевого самоврядування в Україні не буде об'єктивним без вивчення досвіду організації державної влади і місцевого самоврядування в радянський період, в якій дехто бачить форму демократизації, що дозволяє народу вчитися самоорганізації й самоврядуванню [14, с. 107], що насправді є не досить вірним.

Радянська модель територіальної організації влади виникла стихійно в ході революції 1905-1907 років. Однак, як місцеві органи влади ради виникають у великих містах: Петербурзі, Москві, Самарі, Саратові в ході Лютневої революції 1917 р. У цей час ради не мали чіткої структури, їхні нормативні акти

були недосконалі, всеосяжні рішення виконавчих органів носили невпевнений і нечіткий характер [205, с. 220].

В умовах революції 2 березня 1917 року виникає Тимчасовий уряд як результат компромісу між двома джерелами легітимності: Тимчасовим комітетом Державної Думи, що забезпечила наступність влади, і Петроградською Радою, що персоніфікувала революційну законність. До скликання Установчих Зборів Тимчасовий уряд зосереджує у своїх руках законодавчу й виконавчу владу. Однак реальна влада в країні зосередилася в руках Ради робочих і селянських депутатів (до Ради входило 850 робітників і близько 2000 солдатів). Це був період двовладдя. Полеми протиставлення між Тимчасовим урядом, з одного боку, і радами – з іншого, та підтримуючими їх політичними силами стали найгостріші проблеми російської дійсності – питання влади, війни й миру, аграрного, національного виходу з економічної кризи.

Тимчасовий уряд заявив про свою прихильність принципам демократії, скасував систему станів, національних обмежень і т. д. Починається реорганізація державного ладу на нових принципах свободи, законності, рівноправності: губернатори замінялися комісарами Тимчасового уряду, скасовувалася царська поліція, створювалися нові органи правопорядку, зокрема міліція. У цей період Тимчасовий уряд багато чого робить з метою розбудови місцевого самоврядування. З 100 прийнятих урядом законодавчих актів близько 40 були спрямовані на здійснення реформи місцевого самоврядування [192, с. 276]. В той же час відбувається процес розпаду імперії. Незалежність проголошують Україна, Кавказ, Урал, Латвія, Литва.

У багатьох містах створюються ради, прообразом яких була Паризька Комуна 1871 р., яка, на думку К. Маркса, стала новим типом відкритої політичної організації. К. Маркс, Ф. Енгельс пов'язували державну владу з проблемами владовідносин, розуміли її, як примус. «Влада, – стверджували вони, – це організоване насильство одного класу для придушення іншого» [367, с. 447]. Тому, вважали марксистки, панівний клас має потребу в державній владі як у знарядді свого політичного панування, яким є «державна влада,

централізована організація сили, організація насильства, для придушення опору експлуататорів і для керівництва величезною масою населення, селянством, дрібною буржуазією, напівпролетарями, у справі налагодження соціалістичного господарства» [334, с. 26]. Таким чином, пов'язавши диктатуру класу пролетаріату з ідеєю народовладдя й демократії, більшовики створили державну конструкцію управління, в якій організуючу й керівну роль отримала марксистська партія.

З початку свого існування ради носили імперативний характер і не являли собою єдину конструкцію владних відносин. Вони були особливими корпораціями на певних територіях, які мали становий характер, тобто вони не задовольняли інтереси і потреби всіх громадян відповідної території. Після більшовицького збройного повстання 7 листопада 1917 р. у Петрограді їх кількість постійно зростала. В березні 1917 р. їх діяло вже близько 600. Подальше створення системи рад відбувається після прийняття Декрету ВЦВК і СНК РСФСР від 11 (24) листопада 1917 р. «Про знищення станів і цивільних чинів» [155]. Декрет ліквідував різноманітні типи самоврядних колективів, віддаючи перевагу радам.

Враховуючи думку В. Леніна про створення мережі рад робочих, солдатських, селянських депутатів, яка б охопила всю Росію і відображала суть державного устрою [335, с. 162-163], яку він наголосив на I Петроградській загальноміській конференції, з'явився у формі звернення до рад документ під назвою «Про організацію місцевого самоврядування», у якому прямо говорилося про те, що всі колишні органи місцевого самоврядування, обласні, губернські й повітові комісари, комітети громадських організацій, владні правління й ін. повинні бути замінені відповідно обласними губернськими й повітовими, районними та волосними радами робочих, солдатських і батрацьких депутатів. Тобто в країні треба створити цілу мережу рад, які повинні перебувати в тісній організаційній взаємозалежності між собою. Кожна із цих організацій була цілком автономна у питаннях місцевого характеру, але всі вони повинні були погодити свою діяльність із загальними декретами й

постановами центральної влади, тобто «створюється зв'язаний у всіх своїх частинах однорідний механізм – Республіка Рад» [548].

Для забезпечення своєї влади у суспільстві і з метою протидії іншим політичним силам більшовики наполягають на тому, щоб ради селянських депутатів об'єднали собою «дійсно демократичні, пролетарські й напівпролетарські елементи села, щоб у них не було місця куркулям, торговцям і іншим прихильникам насадження кабальних відносин» [548].

На думку більшовиків, досягнення принципу народовладдя в цих умовах можливе було тільки на принципі централізації, а не поділу влади на три гілки (законодавчу, виконавчу і судову), які, як вважав Ш. Монтеск'є, повинні врівноважувати одна одну, не допускаючи об'єднання хоча б двох влад в одних руках, щоб стримувати одна одну [400, с. 137]. Після подій 1917 р., В. Ленін і більшовики відкинули теорію поділу влади [336, с. 270], будуючи централізовану систему влади, яку можна було контролювати вузькою групою осіб, точніше партійного апарату, носія ідеології більшовизму. Суспільству була запропонована конструкція влади, організаційною основою якою став демократичний централізм, який забезпечував тверду ієрархічну співпідпорядкованість усіх ланок системи. Всі органи держави прямо або опосередковано підкорялися радам або формувалися за їхньою участю.

Отже, у ході революції виник новий політичний інститут – ради робочих, селянських і солдатських депутатів, який мав досить струнку організацію і поєднував у собі риси державного і самоуправлінського характеру. Найважливішою функцією рад було створення органів місцевого самоврядування – місцевих рад. На основі циркуляра Наркомату внутрішніх справ від 6 лютого 1918 р. підлягали розпуску міські й земські органи самоврядування, що виступають проти Радянської влади, а інші органи самоврядування вливалися в апарат місцевих рад, «щоб не було двох однорідних органів, що відають однією й тією ж роботою» [436, с. 93-95]. II Всеросійський з'їзд рад, що відбувся 25 жовтня 1917 року, заклав основи Радянської держави. З'їзд обрав Всеросійський центральний виконавчий

комітет (ВЦВК) і Раду народних комісарів (СНК). З листопада 1917 року ради почали виникати по всій території Росії, практично у всіх великих населених пунктах.

Що стосується України, то процес створення більшовицької системи влади зіткнувся з відповідними труднощами, тому що в Україні ще 6-8 квітня 1917 р. була створена Центральна Рада – вищий представницький орган українського народу. Центральна Рада в умовах загальнонаціонального піднесення і безпорадності Тимчасового уряду видала I Універсал, у якому проголосила прагнення України до автономії у складі Росії. 16 липня 1917 року було прийнято II Універсал (20.11.1917 р.), яким оголошувалося про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [279, с. 68].

За Конституцією Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р., конституційний лад України мав базуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5) [279, с. 74], регіональні органи самоуправління отримували право самостійно вирішувати свої справи. Втілення тих документів у життя створило б в Україні дійсно демократичну модель місцевої влади. Але цього не відбулося. Прийняття III Універсалу і проголошення створення Української Народної Республіки (УНР) як автономної державної одиниці в складі Російської республіки, яка «має стати демократичною федерацією» [363, с. 63], було спробою розв'язати національне питання в українських губерніях: Київській, Подільській, Волинській, Чернігівській, Полтавській, Харківській, Катеринославській, Херсонській, Таврійській (без Криму), а долю інших територій з українським населенням повинно було вирішити саме населення [10, с. 220].

Однак 11-12 грудня 1917 року Всеукраїнський з'їзд рад робітничих і селянських депутатів, що відбувся у Харкові, оголосив Україну Республікою рад робітничих, солдатських і селянських депутатів як федеративну частину

Російської Радянської республіки. За його рішенням на територію України поширювалися всі декрети і розпорядження радянського уряду Росії. Одночасно постанови і розпорядження Центральної Ради визнавалися недійсними. Влада переходила до Центрального Виконавчого Комітету рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. В Україні повсюдно почали створюватися ради: 29 грудня 1917 р. (11 січня 1918 р.) – в Катеринославі, 17(30) січня 1918 р. – в Одесі, у січні 1918 р. – в Полтаві, Кременчуці, Єлисаветграді, Миколаєві, Херсоні та ін. містах [237].

Помилки Центральної Ради в кінці 1917 – на початку 1918 рр., яка швидко втрачала підтримку мас і нездатна була дати який-небудь серйозний опір обмеженим силам радянських військ, спричинили її падіння. 26 січня (8 лютого) 1918 р. радянськими військами був узятий Київ. У лютому Радянська влада закріпилася по всій Україні.

Взяття влади більшовиками в Україні, як і на всій території колишньої Російської імперії, відбулося лише за підтримки народів імперії та нейтралізації з їхньою допомогою частини населення, лояльної до колишньої влади, тому що більшовики ініціювали утворення національно-територіальних автономій і не перешкоджали відділенню від держави його окраїнних територій [167, с. 52-53]. У той же час вони створювали партійну вертикаль, у якій Комуністична партія ВКП(б) була «керівною і направляючою», а відтак ради автономій повинні були підкорятися партійним органам автономій, які створювалися аж ніяк не за принципом національного представництва. Вся централізована вертикаль партійних органів і була реальною системою влади, у той час як автономії відігравали роль декорації, що тішить національне самолюбство місцевого населення [167, с. 54]. Отже, за допомогою партійних органів на тій або іншій території проголошувалася радянська влада, яка й керувалася тими ж самими партійними органами.

Але наприкінці лютого – у квітні 1918 р. Україна була окупована німецькими військами. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників була проголошена монархічна форма державного

правління – Гетьманат на чолі з Павлом Скоропадським, який проіснував менш як вісім місяців. У Києві було проголошено відновлення Української Народної Республіки, і влада перейшла до Директорії, після поразки якої на більшій частині України (листопад-грудень 1918 р.) було встановлено радянську владу. Західні області, згідно з Ризьким договором (1921 р.), потрапили в залежність від відродженої Польської держави.

Радянська влада, яка встановлювалася на українських землях на чолі з більшовицькою партією, прагнула юридично підтвердити своє панування. З цією метою на III Всеукраїнському з'їзді рад, що відбувся у березні 1919 р., була прийнята «Конституція Української СРСР», в основу якої було покладено Конституцію РСФСР, прийняту 10 липня 1918 року на V з'їзді рад. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначила Республіку рад, у якій вся повнота державної влади належить трудящим у формі рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [236, с. 105-113]. Ради отримали всю повноту влади, обіцяючи кожному робітнику, солдату і селянину участь в управлінні державою. Політичний курс на єдиновладдя рад суперечив принципу поділу влад на законодавчу, виконавчу і судову – як необхідну передумову демократії. Відмовляючись від принципу поділу влади, більшовики відмовлялися від демократії, створюючи умови для надмірної концентрації влади радами, а, по суті, єдиновладдя рад створювало ідеальні умови для диктатури однієї партії, яка візьме контроль над радами. Такою партією і стала більшовицька партія, яка витіснила з рад меншовиків і есерів.

Таким чином, реальна влада належала не радам, а була зосереджена в руках ЦК КП(б)У і Ради Народних Комісарів (РНК), які були виконавцями волі ЦК РКП (б) [363, с. 82]. Про судову владу навіть не згадувалося.

Органами влади на місцях ставали обласні, губернські, повітові й волосні з'їзди рад, які формували свої виконавчі комітети. У містах і селищах створювалися міські й сільські ради. В основу організації влади на місцях був покладений принцип єдності системи представницьких органів рад як органів державної влади, із твердою співвідповідністю нижчих органів вищим. Усі

ради виступали як ланки єдиної системи, вищим організаційним принципом якої був демократичний централізм, який допускає самостійність по горизонталі в межах своєї території, але в дійсності він проявляється в централізації й концентрації державної влади у вищих ешелонах системи державних органів. Ради виступали, як двоєдина система: орган держави, якій був представницькою установою, і, одночасно, органом місцевої влади [671, с. 33]. Муніципальна модель влади, як окрема функціональна система, відкидалася як буржуазний принцип, неприйнятний для Радянської держави, тому, що припускала відому децентралізацію влади, незалежність і самостійність органів самоврядування.

На Ради, як органи влади, покладалися завдання управління й обслуговування всіх сторін місцевого життя: адміністративної, господарської, фінансової й культурно-просвітньої, але при цьому на них же покладало завдання проведення в життя декретів і постанов центральної влади. Автор вважає, що це дає підстави стверджувати, що місцеві Ради відкрито ставали органами державної влади, причому класової влади, тому що участь у місцевій владі для певних верств населення відкрито обмежувалася, хоча значно розширювалися можливості участі в управлінні державними справами тих соціальних груп, які до революції були обмежені в політичних правах.

За допомогою рад більшовики створювали дієвий механізм і забезпечували собі політичне панування в органах державної влади. На рішення саме цього завдання були спрямовані принципи виборчої системи, закладені в першу Радянську Конституцію 1918 року [271]. Для громадян був встановлений трудовий ценз, згідно з яким до участі у виборах допускалися всі ті, хто добував засоби для життя продуктивною й суспільно корисною працею: солдати Червоної Армії й Флоту, селяни-землевласники, що не користуються найманою працею з метою отримання прибутку. Виборче право мало класовий характер.

Політологічний аналіз створеної радянської моделі показує, що компетенція і повноваження рад не були величиною постійною, вони змінювалися залежно від історичних умов. У роки громадянської війни форма

рад і політичних завдань збігалися, тому що це була та форма влади, що якнайкраще виконувала продрозкладку й була соціальною опорою влади.

У березні 1921 р. X з'їзд РКП(б) ухвалив рішення щодо переходу від продрозкладки до продподатку. 21 березня 1921 року ВЦВК видав декрет «Про заміну продовольчої й сировинної розкладки натуральним податком». Почалася «Нова економічна політика» (неп), яка будувалася на новому розумінні процесів, що відбувалися в країні, у тому числі і щодо ролі місцевого самоврядування. Вони в роки непу змогли взяти на себе вирішення багатьох економічних і соціальних проблем на місцях. Зняття з держбюджетного фінансування й перенесення значної частини державних витрат на місцеві бюджети обумовили активний розвиток у першій половині 20-х років власної податкової бази органів місцевого самоврядування й розширення їхніх повноважень з формування дохідної частини місцевих бюджетів. На думку І. Архипкіна, це сталося тому, що органи місцевого самоврядування являли собою відновлені земські структури самоврядування [27, с. 18].

Період непу відродив зароджені в період існування земств і збережені в той час у радянської державі елементи місцевого самоврядування. Це був період пошуку шляхів створення раціональної системи влади, у якій досягнення соціалістичної економіки з'єднувалися б з елементами ринкового господарювання, а державна влада – із самоврядуванням. У цей період було створено фінансову базу місцевого самоврядування істотно укріплено бюджети місцевих рад. У червні 1924 р. ВЦВК видав постанову «Про організації місцевих волосних бюджетів», яким передбачалося повсюдне введення в республіці з нового бюджетного року волосних бюджетів [77, с. 61], які стали основою відносної самостійності місцевих рад. Було відновлену податкову систему й платежі за послуги (у першу чергу, квартирну плату). Закладені механізми самостійності рад дозволили їм приступити до активної діяльності з відновлення господарства на місцях (з 1923 р. до 1927 р. міста досягли рівня 1913 р.)

Система радянського місцевого самоврядування в період непу – це результат компромісу між курсом більшовиків до централізації державної влади і тенденцій децентралізації новою економічною політикою періоду 1923-1927 р. Нові реалії, викликані до життя умовами непу, розходилися з комуністичними постулатами й курсом політичної еліти більшовиків на централізоване управління державою. Тому з кінця 20-х – на початку 30-х років керівництво країни починає згортання нової економічної політики, посилюючи роль партійного керівництва Радами на місцях. На думку Л. Веліхова, з точки зору марксизму, місцеве самоврядування – це державне управління місцевими справами за допомогою обрання уповноважених осіб від пануючого класу місцевого населення [82, с. 239].

Позитивним моментом для України було те, що на її території відбувався процес упорядкування адміністративно-територіального поділу та управління. Зокрема, уже в червні 1925 р. Президія ВУЦВК УСРР прийняла постанову «Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління», згідно з якою запроваджувався поділ України на райони та округи. Губернії, повіти і волості були замінені округами та районами. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1984 волостей – 706 районів. Були укрупнені й сільські ради. Їх кількість скорочувалася з 15 696 до 9307. У ході реформування адміністративного устрою та управління X Всеукраїнський з'їзд рад УРСР, що відбувся в 1928 р., запропонував розширити компетенцію місцевих органів влади на підпорядкованих їм територіях. Ради міст і сіл ставали вищими органами місцевої влади [235].

Також треба зазначити, що якщо в 20-ті роки місцеві бюджети (особливо міські) мали стійку дохідну базу, в яких надходження від місцевих джерел становили 70-75 % обсягу доходів, у загальногубернських бюджетах вони перебували на рівні 25-30 %, у волосних і районних становили до 20 % їхнього обсягу, то з початком індустріальних перетворень змінилося не тільки офіційне трактування завдань органів місцевого самоврядування, але і методи

формування їхньої фінансової бази. Місцеві бюджети були поставлені в залежність від вищої адміністративної ланки [27, с. 36].

Отже, нова економічна політика, викликана потребами швидкого відновлення господарства, зруйнованого в період війн і революцій, спричинила відступ від принципу централізації управління. Однак зміни торкнулись лише територіальної реорганізації місцевого самоврядування, з метою забезпечення його господарської, фінансової самостійності й податкової автономності. За державою залишалися значні засоби впливу на місцеві фінанси, що проявлялося у досить твердій нормативній регламентації фінансової діяльності місцевих рад, у домінуванні в місцевих бюджетах регулюючих, а не власних доходів. У результаті, місцеві ради стали діяти у двох іпостасях: як органи державної влади і в обмежених межах – як органи місцевого самоврядування (наприклад, у вирішенні комунальних справ) на рівні адміністративно-територіальних одиниць.

Період непу чітко показав, що для збереження влади радянська держава йде на поступки місцевому самоврядуванню при вирішенні господарських питань, але під контролем державних органів. Інститут самоврядування від цього не виграє, тому що попадає в залежність від державної влади, працюючи на зміцнення централізованої держави й становлення тоталітарного режиму.

В роки непу змінюється нормативно-правова база рад, яка регулює виборчу систему, розширює права виконавчих комітетів в області фінансово-господарської діяльності на місцях. Приймається ряд рішень які дозволили ввести місцеві бюджети, що мали реальні кошти. Положенням від 19.11.1926 року «Про місцеві фінанси РСФСР» був регламентований перелік податкових джерел, а також видаткова частина бюджетних надходжень місцевих рад. Розподіл місцевих фінансів указує на пріоритети місцевої економічної політики [547]. В той же час радянська держава періоду непу залишається по своїй природі класовою державою, яка проводила політику диктатури пролетаріату. Державна влада не припускала широкого використання принципу децентралізації влади, але, як показує дослідження, нова економічна політика

змусила владу здійснити відповідні кроки в напрямку децентралізації влади. Проте цей відступ був тимчасовим.

20-ті роки треба охарактеризувати як період пошуку моделі територіального устрою держави відповідно до принципу економічного районування. У той час спрощення механізму адміністрування на центральному й місцевому рівнях, створення самодостатніх у господарському відношенні регіонів, збереження особливого статусу національних автономних утворень поєднувалося з тенденціями зростання ролі центру у місцевих справах і створення однакових структур місцевого управління. Повноваження місцевих органів державної влади закріплюються за радянськими установами великих адміністративно-територіальних одиниць, а органи міської влади (міські ради й комунальні відділи), районної (з'їзди рад і виконкоми), сільської (сільські ради і традиційні структури селянського самоврядування) здобували риси органів місцевого самоврядування. Функції місцевих органів розподілялися залежно від рівня: крайові, обласні, губернські, окружні й повітові органи займалися виконанням загальних адміністративних повноважень, а міським та районним установам надавалася широка майнова, господарська й фінансова компетенція. По суті, на практиці місцеві ради (міські, волосні, сільські) всупереч ієрархічній структурі радянської влади, відтворювали дореволюційні моделі земського і міського самоврядування, хоча і діяли в умовах законодавчого обмеження навіть у сферах самостійної компетенції й випробовували тягар партійно-державного контролю.

На початку 30-х років в Українській РСР відбуваються певні зміни. У 1929 р. приймається Конституція УРСР, яка зафіксувала зміни у державному будівництві, політичному та економічному житті УРСР у період з 1919 до 1929 рр., наголосивши в ст. 1, що «Вся влада в межах УРСР належить Радам робітничих, селянських і червоноармійських депутатів», які мають право на створення своїх власних органів [282].

У 1930 р. Політбюро ЦК ВКП(б) вирішило провести нове реформування управління на місцевому рівні. Відповідно до рішень союзних органів влади

ВУЦВК і РНК УСРР постановою від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління» скасували рішення про територіально-адміністративний поділ України на округи. На території УСРР були утворені 503 нові адміністративні одиниці, а саме: автономна республіка Молдавська АРСР, що існувала з 1924 р., 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони, яким були передані всі права окружкомів. Її виконками підпорядковувалися республіканським органам влади – ВУЦВК, його президії та РНК УСРР [235]. Таким чином, на поч. 30-х рр. в Україні було встановлено двоступеневу систему управління.

Проте в умовах «розгорнутого наступу соціалізму по всьому фронту» ця система управління виявилася неефективною. В 1932 р. ВУЦВК ухвалив постанову про перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр. В Україні спочатку було утворено 5 областей: Харківська, Київська, Вінницька, Дніпропетровська і Одеська, а потім у червні 1932 р. – Донецька і в жовтні – Чернігівська. В Україні «у процесі економічного й адміністративного районування вибудовувалася нова модель взаємодії і розмежування державного управління й місцевого самоврядування» [678].

У 1930-1937і роки ХХ століття в СРСР починається процес трансформації системи місцевого оподаткування, впроваджується податкова реформа, яка ліквідує власну фінансову базу місцевого самоврядування [27, с. 18]. З цього часу всі розмови про роль місцевих фінансів у системі державного управління починають вважатися зразком ворожої реакційної буржуазної теорії місцевого самоврядування. Яскраво проявляється змішаний характер організації системи місцевої влади, недоліком якої було втручання Рад в економіку, заорганізованість, келійність при прийнятті важливих рішень та ін.

Також закономірності формування адміністративно-командної системи вимагають посилення принципу централізації, тому самостійність місцевих органів обмежується, їх діяльність позбавляється основних ознак самоуправлінських структур: адміністративної самостійності, незалежної фінансової бази (відбувається включення місцевих бюджетів до складу

центрального державного бюджету СРСР); виборність набула суто формального характеру, посилюється роль партії. В економіці ліквідується багатокладність. Усі ці нові соціально-економічні реалії закріплюються в основному законі Конституції СРСР 1936 р. Органи місцевого самоврядування перетворюються в нижчу розподільну ланку адміністративно-управлінської вертикалі. Як точно зазначив І. Архипкін, «втрата адміністративної самостійності тут нерозривно пов'язана із втратою самостійності фінансової» [27, с. 25-26].

Конституція зберегла принцип поділу рад на вищі органи державної влади і місцеві органи державної влади. Виконавчими й розпорядницькими органами рад ставали виконкоми, які обиралися радами і були підзвітні як їм, так і виконавчому органу вищої ради. В Конституції України увесь V розділ був присвячений місцевим органам державної влади [280]. Однак, незважаючи на ті завдання, які ставилися перед місцевою владою Конституцією, її положення, по суті, були декларацією, тому що на практиці не реалізовувалися. Поділу влади не існувало, тому що конституційне законодавство України (як і союзне) виходило з того, що при розходженні територіальних масштабів органів державної влади сама ця влада була верховна в будь-якій своїй ланці, як центральній, так і місцевій. Система єдності та співвідпорядкованості влади отримала своє завершення, була створена єдина система органів державної влади.

В Конституції СРСР і Конституції України, знайшов своє нормативне закріплення принцип керівництва Рад Комуністичною партією. Це стає зрозумілим з точки зору того, що радянська модель управління є, по суті, авторитарною моделлю [324, с. 37], яка допомагала будувати тоталітарний режим, основними ознаками якого були зосередження влади в руках більшовицької партії, домінуюча роль ідеології і монополістичний контроль усіх сфер життя суспільства [213, с. 3-18], тому «насильство й контроль у тоталітарному суспільстві є загальними, не мають меж. Дозволяється тільки те, що наказано владою» [353, с. 5].

У період 40-х і першої половини 50-х років зростає роль рад на місцях зросла, тому що всі повноваження і ресурси концентрувалися в їхніх руках, але під твердим керівництвом комуністичної партії, яка займала особливе місце в політичній системі радянського суспільства, тому що всі дії державної влади стосовно місцевого самоврядування спочатку оформлялися партійними рішеннями і лише потім легалізувалися державними органами.

Післясталінські роки не стали періодом великих змін у системі державного управління. Реформи М. Хрущова звелися до відмови від одіозних елементів сталінського державного будівництва, не змінили відношення до місцевого самоврядування, яке залишалося елементом системи державної влади. Всі питання стосовно розвитку країни, у тому числі й на місцях, зосередилися в руках партійно-промислової адміністративної еліти в центрі. Регіональні (місцеві) влади не мали реальних важелів управління й планування економічної політикою на місцях. Їм відводилася лише роль виконавців тієї політики, що диктувалася зверху, найчастіше без урахування місцевих виробничих, ресурсних, національних та інших особливостей.

Протягом 50-80-х років Радянський Союз був централізованою державою. Нижчі елементи системи були залежні від вищої управлінської ланки. Наприклад, фінансова база місцевих бюджетів за рахунок власних джерел фінансування формувалася в обсязі менш ніж на одну третину, а за податковими надходженнями – не більш ніж на 3-5 %. Був практично розірваний реальний зв'язок між соціально-економічними інтересами територіального співтовариства й результатами фінансової діяльності підприємств та населення в рамках даного територіального господарства, й тим самим порушений один із найважливіших принципів функціонування органів місцевого самоврядування [27, с. 19].

Згідно Конституції 1977 року система органів державної влади в Українській РСР включала в себе Верховну Раду УРСР, обласні, районні, міські, сільські та селищні ради, а також районні у містах ради [281], які були взаємопов'язані шляхом підпорядкування вищим за статусом радам, тому рішення вищих рад та їх виконавчих органів були обов'язковими для нижчих

рад. Ради повинні були вирішувати всі питання місцевого значення, беручи участь у реалізації загальнодержавних завдань, проводячи в життя рішення вищих органів й, у свою чергу, керувати діяльністю нижчих рад. Паралельно із системою рад та їх виконкомів існувала розгалужена і чітко організована партійна система, складовими якої були ЦК КПРС у Москві, ЦК КПУ у Києві, обласні, районні та міські комітети Комуністичної партії, які й вважалися «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи» [284]. Партійні комітети, а не ради визначали процес формування порядку денного та прийняття рішень. Вони були найвпливовішими акторами регіонального (обласного) та субрегіонального (районного) рівнів [604, с. 149].

Нова редакція Програми КПРС, прийнята XXVII з'їздом партії в березні 1986 року, розглядала ради в контексті ідей про найбільш повне здійснення соціалістичного самоврядування народу, при якому керування не тільки реалізувалося в інтересах трудящих, але й є безпосередньою справою самих трудящих. Приймається ряд законів і положень щодо зміцнення системи рад: «Про основні повноваження крайових, обласних рад народних депутатів, рад народних депутатів автономних областей й автономних округів» (Закон СРСР від 25.06.80 р.) [547, с. 567-584]; «Про суспільні об'єднання» (Закон СРСР від 09.10.90 р.) та ін. [429, с. 18]. Влада намагається закріпити процеси, які протікають у суспільстві: прагнення громадян забезпечити своє волевиявлення за місцем проживання і вибори керівників підприємств та установ. Законодавством створюється база для подальшого розвитку демократичних інститутів, демократизації суспільства. Населення залучається в процеси економічного, політичного й соціального життя, хоча метою законодавця було направлення на збереження панування бюрократичної верхівки. Газети й журнали повідомляють про самоврядування трудових колективів, вибори директорів заводів, голів колгоспів.

У кінці 80-х років у СРСР починається трансформація централізованої радянської системи організації державної влади і місцевого самоврядування в

напрямку демократизації й автономізації місцевих органів влади. «Все це відбувалося на фоні «реформування» партійного та державного життя в СРСР» [592, с. 129]. XIX партконференція, проведена в червні 1988 р. у Москві, поклала початок політичної реформи системи рад. Зокрема, одним із найважливіших рішень конференції була рекомендація першим секретарям партійних комітетів суміщати свої посади з посадами голів рад на регіональному та субрегіональному рівнях [352]. Це було зроблено для того, щоб підвищити владу й авторитет партії, які стали невпинно падати, а також для того, щоб надати законність партійному керівництву втручатися у справи рад.

Але ставати головами виконкомів партійні керівники явно не хотіли і не збиралися, адже ця посада вимагала не простого керівництва, а напруженої невдячної роботи та певної відповідальності за стан справ у місті, районі чи області. Так виникла компромісна ідея про утворення в місцевих радах двох посад: голови Ради та голови виконкому. Також були створені президії рад, щоб зменшити можливу відповідальність голів рад за реальний стан справ у місцевому господарстві.

20 жовтня 1989 року приймається Постанова Президії Верховної Ради СРСР «Про примірне положення про голів і президії місцевих рад народних депутатів». Аналогічна постанова приймається Президією Верховної Ради УРСР. До впровадження Постанов на кожному рівні адміністративно-територіального поділу діяли відповідні ради та партійні комітети. Ради обирали голову виконкому (за рекомендацією парткому), і саме він був головною посадовою особою (формально) тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Поряд з існуванням такої законної владної структури, як рада – виконком – голова виконкому, існувала паралельна структура влади партійної на чолі з відповідним першим секретарем. Саме у цій другій, незаконній, владній структурі концентрувалася реальна влада [592, с. 129-130].

9 квітня 1990 року приймається Закон СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР», у якому місцеве самоврядування розумілося як «самоорганізація громадян для вирішення

безпосередньо або через обрані ними органи всіх питань місцевого значення» [218]. Розширюється самостійність і незалежність рад народних депутатів з використання територіальних (природних, комунальних) ресурсів, підвищується їх відповідальність за положення справ на відповідній території, за розвиток місцевого господарства і задоволення потреб громадян. Місцеві ради одержали право (у межах своєї компетенції) самостійно розробляти й затверджувати плани соціально-економічного розвитку територій. Вперше в закон був включений IV розділ «Гарантії місцевого самоврядування». Вводився судовий порядок визнання недійсними актів органів державної влади й управління, місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ, що порушували права громадян [428, с. 91].

Вибори у місцеві ради 1990 р. призвели до зміни балансу сил на регіональному та субрегіональному рівнях. Крім змін адміністративного характеру відбулися зміни якісного складу депутатського корпусу. Депутатами стають не партійні керівники різних рівнів, а директори та господарники, а на Заході України – представники Народного руху [115, с. 120-121]. На місцях підвищується активність громадськості, з'являються нові форм представницької та безпосередньої демократії [479, с. 6], хоча політичні партії формально ще не виступали суб'єктами політичного процесу, згідно з виборчим законодавством [33, с. 258].

За короткий період була проведена досить послідовна зміна всього союзного законодавства й нормативної правової бази: 14 липня 1990 р. Рада Міністрів СРСР прийняла постанову «Про зміну й визнання рішень Уряду СРСР, що втратили силу, у зв'язку із прийняттям Закону СРСР «Про загальні початки місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР», 5 березня 1991 р. Верховною Радою СРСР прийнятий Закон «Про зміну й визнання законодавчих актів СРСР, що втратили силу, у зв'язку із прийняттям Закону СРСР «Про загальні початки місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР». Прийняте союзним парламентом нове законодавство про

власність, землю, оренду, кооперації змінювало характер відносин місцевих органів влади з державними підприємствами, кооперативами, громадянами.

Слід відзначити, що особливість цього періоду полягає в тому, що закони, визначаючі ради органами місцевого самоврядування, в той же час визначали місцеві ради і як органи державної влади. Це підтверджується й тим, що в Конституцію СРСР було введено нову главу ХІХ, яка іменувалася «Місцеві органи державної влади й самоврядування».

У 90-ті роки ХХ ст. почався процес трансформації радянської державної системи місцевого самоврядування і відбулася поступова зміна ролі місцевих органів влади, тобто перехід до недержавної системи місцевого самоврядування. Після прийняття Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.) [155] та Закону УРСР від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» [493] закладається правова основа місцевого самоврядування і починається його відродження в Україні.

У Законі від 7.12.1990 р. місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [493]. Це була спроба трансформувати місцеві ради всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування. При цьому Закон виходив з теорії дуалізму місцевого самоврядування, що знайшло своє відображення у визначеному ним статусі місцевих рад – вони мали подвійну природу: як органи місцевого самоврядування і як органи державної влади. Закон, як відзначає Ю. Крестева, являв собою приклад так званого муніципального дуалізму – відповідні ради визнавалися одночасно і головною ланкою місцевого самоврядування, і представницьким органом державної влади [302, с. 50-51].

Згідно із Законом, на місцеві ради народних депутатів вперше було розповсюджено низку ознак, притаманних саме органам місцевого

самоврядування. Зокрема, було введено інститут комунальної власності, право розпорядження якою від імені населення територіальних одиниць надавалося радам, було розширено їх права з утвердження та виконання місцевих бюджетів, які були виділені з державного бюджету, віднесення до їх компетенції встановлення місцевих податків та зборів.

Слід підкреслити, що це була перша спроба побудувати самоврядування, в основу якого покладається забезпечення реалізації прав і свобод громадян, їхня самостійність у рішенні різних проблем територій, але справжнє самоврядування побудовано не було, тому що місцеві ради продовжували залишатися в системі органів державної влади. В той же час протести проти надмірного розростання ролі й впливу держави в політичній системі і одержавлення суспільства, вилилися у формування недержавних інститутів (політичних партій, громадських організацій) [40, с. 399].

Останні кілька років радянської історії відрізнялися складністю й суперечливістю політики центру стосовно регіонів. В один період часу приймалися заходи щодо посилення централізації влади, в інший період регіонам надавалася більша свобода з вироблення, зокрема, економічної політики. За таких умов «органи самоврядування перетворилися на органи представництва населення районів та областей, у певну форму участі (а не самоврядування) в реалізації державної влади на місцях» [302, с. 51]. Відсутність стабільного підходу була обумовлена занепадом соціалістичної політики, швидким і загальним запереченням віджилої системи суспільних відносин, розпадом Радянської держави в цілому.

Одним із вагомих факторів інституційних змін загальнодержавного та (суб)регіонального рівня в Україні стала заборона діяльності Компартії, у зв'язку із звинуваченнями у причетності КПУ – КПРС до серпневого путчу. Формально управлінські ресурси місцевих рад було радикально збільшено, адже вони лишалися єдиними легітимними органами влади на місцях, але реальні можливості здійснювати управління соціально-економічними та суспільно-політичними процесами на місцях були недостатніми. З запровадженням у

липні 1991 р. посади Президента України [488] і внесення змін до Конституції України почалась поступова зміна радянської системи організації влади як на центральному, так і регіональному рівнях.

Узагальнюючи розглянуті особливості і специфіку організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні в радянський період, треба визначити, по-перше основним принципом формування державної влади в Радянській державі, був принцип демократичного централізму, згідно якого Ради всіх рівнів являли собою єдину систему органів державної влади, що виключає її подільність на окремі, відносно незалежні влади; по-друге всі місцеві Ради розглядалися не як органи місцевого самоврядування, а як нижча ланка в системі органів державної влади; по-третє радянське народовладдя – це тоталітарна влада Комуністичної партії, тобто політичний режим партійної номенклатури, яка монополізувала всю владу в державі; по-четверте радянська партократична система місцевого управління, заклала проблему двоїстої ролі територіальних органів влади («рад»); по-п'яте інституціональна організація місцевого самоврядування в Україні почала формуватися на початку 90-х років під впливом процесів розбудови української державності, як результат посткомуністичної модернізації політичної системи українського суспільства; по-шосте сучасний український авторитаризм і етатизм, крім загальних умов функціонування системи влади, пов'язаний ще й з особливістю радянського періоду.

2.3. Реформування і становлення нової системи державної влади і місцевого самоврядування в Україні (кінець 80 - початок 90-х рр. ХХ ст.)

Процес трансформації радянської системи влади на шляху демократизації державної влади і створення справжнього місцевого самоврядування ще більш прискорився після розпаду СРСР і отримання Україною незалежності у 1991

році. Процес супроводжувався стихійною регіоналізацією, тому що Україна як держава, на відміну від Росії, не одержала в спадщину сформованого державного Центру, і це важлива риса, що відрізняє процес формування нової влади в Україні. Більшість інститутів центральної влади України були сформовані або істотно реформовані вже після проголошення незалежності.

Прийняття у 1992 році ряду законів України «Про Представника Президента» [495] і «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [492] в новій редакції визначило межі функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Закони започаткували процес інституціональних змін у пострадянській Україні, який мав характер нав'язаного переходу, відмінною рисою якого був яскраво виражений елітний характер, причому еліти приймали рішення щодо початку переходу в односторонньому порядку, без вирішального тиску з боку опозиції, використовуючи всі наявні в їхньому розпорядженні засоби.

Введення посади Представника Президента, як глави виконавчої влади, було викликано тим, що потрібен був механізм Президентського контролю над суспільно-політичною та соціально-економічною ситуацією на місцях, тому представники Президента призначалися та звільнялися Президентом і йому підпорядковувалися (п. 1 ст. 2 Закону «Про Представника Президента України» [495]). При цьому вони не могли бути народними депутатами та депутатами місцевих рад, а також мали призупинити своє членство у партії.

В тій ситуації, за відсутності в обласних та районних радах власних виконавчих комітетів, представники Президента отримали всю повноту щодо виконавчої влади. До переліку їх функцій було віднесено здійснення контролю за дотриманням законодавства органами місцевого та регіонального самоврядування, організація розробки проектів місцевого бюджету та винесення його на засідання відповідної ради.

Згідно із законом «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р., намітився відхід від

дуалістичної теорії; місцеве самоврядування почало розглядатися як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази, а регіональне самоврядування – як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. За законом територіальною основою місцевого самоврядування визначалися сільрада, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область [492]. Отже, на цьому етапі тільки ради базового рівня (сільські, селищні, міські) набули всіх ознак органів місцевого самоврядування. Районні, обласні, а також Київська і Севастопольська міські ради діяли поряд із державними адміністраціями, яким були надані повноваження виконавчих органів рад. Компетенція голів обласних та районних рад була дещо звужена і нагадувала компетенцію голів рад під час їх обрання у 1990 р.: вони організовували роботу Ради, координували роботу її комісій, а також представляли Раду у її відносинах з державними органами та іншими органами місцевого самоврядування [492; 493]. Це призвело до того, що ради поступово втратили автономність своєї діяльності і перетворилися на представницькі органи регіонального самоврядування.

Змінюється роль територіальної громади, органів місцевого самоврядування, які починають відігравати активну політичну роль у вирішенні місцевих питань. Посилюється значимість цього інституту, він стає складовою частиною процесу політичної демократизації, пов'язаного з розширенням можливостей для політичної участі громадян і деконцентрацією влади. Інституціональні трансформації на місцевому рівні впливають не тільки на систему публічного управління, позначаючись на параметрах її ефективності, стійкості, оперативності й т. ін., але і на трансформації політичної системи.

У цей час у незалежній Україні починається процес побудови справжнього місцевого самоврядування через визначення співвідношення

повноважень державної влади і повноважень органів місцевого самоврядування. Але процес цей дуже складний, тому що трансформація інституціональної організації державної влади і місцевого самоврядування в пострадянській Україні відбувалася до 1996 року в умовах високого рівня невизначеності, коли «темпи соціальної мобілізації й росту політичної активності населення високі», а «темпи політичної організації й інституціалізації низькі» [625, с.24-25].

У 1993-1994 роки в Україні прийнято низку законодавчих актів, що розширювали права регіонального та місцевого самоврядування. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про регіональну економічну кооперацію Дніпропетровської, Донецької, Запорізької і Луганської областей» від 21 червня 1993 р., Указ Президента «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться у загальнодержавній власності» від 26 листопада 1993 р., «Про додаткові заходи з делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій і Луганській обласним державним адміністраціям повноважень з управління майном, що знаходиться у загальнодержавній власності» від 12 лютого 1994 р. [631]. Ці законодавчі акти і практичні дії регіональних акторів змінюють баланс сил на регіональному та субрегіональному рівнях, зростає потенціал політико-економічних регіональних груп, а згодом вони починають домінувати у процесі прийняття рішень, особливо тих, які стосуються освоєння ресурсів. Відбувається процес політичної автономізації в регіональних межах та переходу наявних ресурсів під контроль місцевих елітних груп [348, с. 112].

Усе це призводить до Парламентської дискусії центристів і регіоналів про державний устрій України. Політичні сили центристської орієнтації відстоюють курс на продовження розвитку на Україні місцевого самоврядування й збереження за місцевими радами статусу органів місцевого самоврядування. Пропонуються заходи щодо підвищення ефективності функціонування цього інституту за рахунок створення його власних (економічних, фінансових і соціальних) структур, чіткого визначення правового статусу територіальних

колективів, установи муніципальної власності й відділення місцевих бюджетів від бюджету державного. Подальший розвиток місцевого самоврядування на Україні розглядається як необхідна передумова здійснення економічних реформ, стабілізації соціально-економічної ситуації й побудови правової держави. Що стосується «вертикалі влади», то вона повинна бути забезпечена на основі установи чіткої структури органів державної виконавчої влади на чолі з Кабінетом міністрів і Президентом.

Спроби об'єднати протилежні підходи до визначення статусу місцевих рад сформували ще один, так званий компромісний, варіант організації місцевої влади. Його суть полягає у тому, що місцеві ради – це органи державної влади й органи місцевого самоврядування одночасно. Робиться еkleктична спроба об'єднання в місцевих радах двох інститутів, що може розглядатися як відбиття кризи перехідного періоду в структурі державної влади.

Проект Президента Л. Кучми, заснований на ідеології розвитку місцевого територіального самоврядування, взагалі виключав поняття «ради». Він виходив з того, що органи місцевого самоврядування не є державними й не входять у структуру ні однієї з гілок державної влади. У структурі органів територіального самоврядування немає підпорядкування одного іншому. Замість колишнього накопичення державної «радянської» влади передбачалися обласні та районні державні адміністрації, що входять у структуру виконавчої влади, очолюваної президентом. Глави адміністрацій повинні були обиратися населенням регіону.

3 лютого 1994 р. Верховна Рада ухвалює новий закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Згідно із Законом, посада Представника Президента скасовувалася, його повноваження передавалися головам відповідних рад (обласних та районних), які обиралися на прямих виборах та за посадою ставали головами виконкомів рад (якими ставали «вчорашні» місцеві державні адміністрації) [499]. Вибори голів рад, проведені у 1994 р., стали додатковим фактором легітимації створених інститутів.

Це завдання особливо актуалізується, коли Верховна Рада у новому складі прийняла Закон України «Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні», який став складовою Конституційного договору «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [277]. Підписаний Президентом і Парламентом 8 червня 1995 р. він стає тим інститутом, який закріплює новий баланс сил між центром і регіонами, між загальнодержавними та (суб)регіональними політичними акторами.

Згідно із Конституційним договором, було відновлено систему організації державної влади, обласні та районні виконкоми знову перетворилися на державні адміністрації, які набули статусу органів державної виконавчої влади. Місцеве самоврядування на місцях зберігалось лише на рівні сіл, селищ і міст. У районах і областях, містах Києві та Севастополі були створені та почали діяти місцеві державні адміністрації як органи державної виконавчої влади. Ради цього рівня вважалися представницькими органами без власного виконавчого апарату з делегуванням суттєвих обсягів повноважень відповідним державним адміністраціям.

У повноваження обласних та районних рад як представницьких органів входили: затвердження бюджету та здійснення контролю за його виконанням; схвалення програми соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; заслуховування щорічних звітів голів місцевих державних адміністрацій з питань виконання програм соціально-економічного розвитку територій та бюджету [277]. Отже, з 1995 р. голови обласних рад уже не були монопольними керівниками регіонів. Фактична влада в регіонах, згідно з Конституційною угодою, належала головам державних адміністрацій. Такі зміни відбулися за підтримки регіональних лідерів, які автоматично були призначені на посади керівників відповідних адміністрацій.

Інституційні зміни за лініями «влада – місцеве самоврядування» та «центр – регіони» протягом 1985-1995 рр., які характеризуються частими змінами балансу сил у політичному середовищі на центральному й регіональному

рівнях, призводять, на думку автора, до створення між центром (в особі Президента) і регіонами компромісної моделі державної влади і місцевого самоврядування. Створення цієї моделі державної влади і місцевого самоврядування відображає новий баланс сил між центром і регіонами в умовах посилення позицій за лінією «державна влада – місцеве самоврядування».

Період інституційної невизначеності закінчується періодом інституційної стабілізації і створення цілісного державного механізму, прийняттям Основного закону. У цьому контексті погоджуємося із оцінкою Конституції 1996 р. як компромісної в сенсі компромісу між (суб)регіональними політичними акторами та центром [115, с. 136-137; 747, р. 67-105; 748, р. 260-280]. У той же час можна визнати, що Конституція запропонувала єдину систему правил гри для всіх регіональних та субрегіональних політичних акторів – про спробу уніфікації і стабілізації системи формальних інститутів у загальнодержавному масштабі [525].

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., закріпила інституційну структуру, викладену у Конституційному договорі. Місцеве самоврядування було віднесено до основ конституційного ладу України. Найважливішим принципом місцевого самоврядування став принцип визнання та легалізації локальної демократії, закріплений у ст. 7 Конституції України. Також були закріплені принципи, що вказують на провідну роль територіальної громади у становленні й здійсненні місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування було визнано елементом демократичного конституційного ладу держави (до цього часу інститут місцевого самоврядування конституційно не визначався). На той час закладені в проекті Конституції України положення сприймалися як гарантія посилення регіональної влади та регіональної самостійності [393, с. 53]. Закладений у Конституції принцип поділу влади сприяв розподілу державної влади між різними владними ланками і структурами, як механізм попередження концентрації влади в якій-небудь одній структурі, який не дозволяє перетворити

її в авторитарну й тоталітарну владу, тому що виключає можливість концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи, або органа.

Основної закон передбачає завершення формування інститутів державного управління й налагодження ефективного виконання своїх функцій цими інститутами на основі «об'єднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади» (ст. 132) [283], хоча дослідники дорікають Конституції у надмірній централізації функції державного управління. Серед неефективних положень Основного закону називають призначення голів місцевих державних адміністрацій лише за поданням Кабінету Міністрів (ч. 4 ст. 118), а також виконання міністерствами функцій, які могли б здійснювати районні державні адміністрації або органи місцевого самоврядування [274, с. 8]. Одним з негативних наслідків системного характеру, на думку Р. Павленка, було підпорядкування виконавчої влади, зокрема, Уряду та місцевих адміністрацій, Президенту України, який, однак, не ніс відповідальності за результати їх діяльності [446, с. 17].

Місцеве самоврядування отримало конституційний статус, і відповідно до ст. 5 Конституції України було визнане однією з форм здійснення влади (поряд з державною владою) безпосередньо народом [283]. Конституція України 1996 року визнала, що органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму, вони складають окрему форму реалізації народовладдя. Відзначаючи суспільно-державний характер місцевого самоврядування, Конституція України виділяє його три головних ознаки: право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення (ст. 140); можливість безпосередньої реалізації цього права через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії (ст. 69); наявність публічної влади у вигляді органів місцевого самоврядування [283]. Все це дає підстави розглядати місцеве самоврядування в політичній системі як самостійну форму публічної влади, за допомогою якої вона «адаптується до нових соціальних вимог» [20, с. 155].

Місцеве самоврядування стає політичною організацією, тому що виконання його розпоряджень постійно здійснюється на визначеній території за допомогою прийняття обов'язкових для всієї територіальної громади рішень. Крім того, інститут місцевого самоврядування дає можливість громадянам добровільно створювати різного роду добровільні громадські об'єднання, асоціації для вирішення загальних проблем, брати участь у різних громадських ініціативах на місцевому рівні.

В Україні почала будуватися демократична політична система, в якій держава не втручається в те коло питань, яке громадяни можуть вирішувати самостійно, без звернення до державних інститутів. У демократичній політичній системі відбувається процес перерозподілу джерел і ресурсів публічної влади від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, які стають належними передумовами громадської стабільності й гармонії, тому що в демократичній політичній системі «контроль над ресурсами» здійснюється вже не тільки державою, але й органами місцевого самоврядування, які виступають найбільш активним суб'єктом місцевої політики, поєднує в собі форми безпосередньої і представницької демократії.

21 травня 1997 р. Верховною Радою був прийнятий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», який повинен були сприяти розвиткові ініціативи територіальних громад сіл, селищ, міст як основних суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні функцій, переданих їм державою. Закон наділив суб'єктів самоврядування статусом юридичних осіб та власними (самоврядними) повноваженнями, у межах яких вони діють самостійно і під свою відповідальність [423, с. 301], але не визначив правовий статус територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування і як основного носія безпосередньої демократії.

Закон визнав місцеве самоврядування лише на рівні села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста, тобто на рівні територіальної громади. На рівнях району та області залишилися ради [490]. Відсутність виконавчих органів рад призвело до того, що вони більшість своїх

повноважень делегують відповідним державним адміністраціям, голови яких почали виконувати не тільки функції представників центральної влади, а й повноваження відповідних рад, ставши, по суті, керівниками виконавчих органів рад. Це призвело до виникнення складних конфліктів між міським та обласним керівництвом у багатьох регіонах України, зокрема у Львівській, Одеській, Вінницькій та інших областях [453, с. 196].

Ключовою складовою прийнятої системи місцевого самоврядування вважається «територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл з єдиним адміністративним центром» [490]. Уведення цієї складової пояснювали спробою втілити елементи «громадівської» моделі місцевого самоврядування. Сьогодні територіальна громада ще не стала повною мірою основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування. Не набули достатнього розвитку такі форми місцевої демократії, як місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання. На думку А. Некряч, відчуження населення територіальної громади від реальної участі в управлінні місцевими справами – одна з причин, що перешкоджають становленню та розвитку місцевого самоврядування [416]. Таким чином, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» який повинен був активізувати населення на рішення власних потреб і інтересів, зменшити витрати держави і її вплив на суспільство, змусивши органи місцевого самоврядування застосувати місцеві ресурси, заклав нові проблеми, тому що не були б враховані історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування.

15 липня 1997 року Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування (далі – Хартія), якою засвідчує про те, що Україна визнає право громадян на участь у керівництві громадськими справами на місцевому рівні [497]. Держава визнає, що органи місцевого самоврядування становлять одну з підвалин демократичного ладу, а захист і зміцнення місцевого самоврядування

у країні стає її обов'язком і внеском у побудову нової Європи. Україна зобов'язується застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування і мають політичну волю надати практичній значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії та прав людини. Отже, Україна чітко визнала, що ступінь самоврядування, яку мають органи місцевого самоврядування, є основою справжньої демократії.

Ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна не тільки заявила про свою прихильність до європейських цінностей і стандартів, але й взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень Хартії. Слід наголосити, що під час ратифікації Хартії Україна не внесла жодних зауважень, а отже, взяла на себе обов'язок виконання усіх без винятку вміщених у ній норм. «Незважаючи на це, ціла низка принципів Хартії не реалізуються в Україні, а деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством» [61, с. 188]. Однак ратифікувавши Хартію, держава взяла на себе зобов'язання, що розробка будь-якого законодавства в Україні у сфері місцевого самоврядування повинна здійснюватися з обов'язковим урахуванням цієї Хартії.

3 червня 1997 р. Верховна Рада приймає Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначив функції і повноваження державних адміністрацій. На думку законодавця, закон повинен був стати основою щодо укріплення органів державної влади, тому що на законодавчому рівні розмежовувалися функції та повноваження органів державних адміністрацій й органів місцевого самоврядування. Однак цей закон не був підписаний Президентом і тому два роки не діяв.

Кроком до інституційної стабілізації мала стати адміністративна реформа, проект Концепції якої був затверджений Указом Президента від 22 липня 1998 р. № 810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Концепція визначила стратегію, організаційно-правові засади та етапи здійснення адміністративної реформи [516, с. 20], але

запропонованого реформування системи державного управління не відбулося. Однією з причин гальмування адміністративної реформи можна назвати неузгодженість позицій центру і регіонів щодо моделі управління регіонами.

Спроба вирішити ситуацію, що склалася, була здійснена Верховною Радою 16 березня 1999 року, що прийняла постанову «Про пропозиції Президента України до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якому, згідно із пунктом 29 ст. 106 Конституції, пропонувалося Президенту підписати Закон України «Про місцеві державні адміністрації», прийнятий нею 3 червня 1997 р., враховуючи, що його вето двічі було подолано Верховною Радою України [496].

Склалася цікава ситуація. З одного боку, законодавець підвів правову основу під дію органів місцевого самоврядування, а з іншого – він не домогся цього для місцевих державних адміністрацій, що посилаються в своїй діяльності на Указ Президента від 21 серпня 1995 року. Тому ніякого розмежування повноважень та функцій не було, а це призвело до того, що ці органи досить часто вступали в конфлікти між собою через різне розуміння меж виконання своїх функцій та повноважень. Крім того, 27 січня 1996 р. Президент своїм Указом вніс цікаве доповнення до чинного на той час Положення про державні адміністрації, надавши їм право звертатися до суду про визнання актів органів місцевого самоврядування недійсними. Зрозуміло, що це положення обмежує повноваження органів місцевого самоврядування, дозволяючи державним адміністраціям втручатися в їх справи, але в той же час треба визнати те, що про жодне обмеження не може йти мова, коли в законі немає їх чіткого розмежування. Крім того, органи державних адміністрацій отримали відповідно до Земельного Кодексу всі повноваження щодо повноважень розпорядження землею, а створена система розподілу фінансів (75 % коштів відходило до державного бюджету, 25 % залишалось на місцях) не дозволяла органам місцевого самоврядування самостійно наповнювати свої бюджети, достатні для виконання їхніх функцій, та повноцінно розвиватися, працюючи над підвищенням рівня життя своїх членів.

На думку фахівців, побудувати систему правового розмежування функцій та повноважень місцевих органів самоврядування й місцевих державних адміністрацій [161, с. 105-108] можливо за допомогою трьох способів: по-перше – конституційного, по-друге – законодавчого, по-третє – судового. Дійсно, певний порядок щодо розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування був побудований, але досвід 1992-1999 рр. показує, що вони можуть створювати й нові проблеми в цій сфері.

У 1999 р. приймається Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [491]. З його допомогою влада намагається звести до мінімуму протиріччя між державними адміністраціями і радами на обласному і районному рівнях. Однак вплив голів місцевих державних адміністрацій на формування порядку денного та процес прийняття рішень у місцевих радах залишився. Інституційна стабілізація в Україні залежала від балансу сил на центральному і регіональному рівнях, який забезпечувався шляхом «ручного» втручання центру у поділ управлінських та економічних ресурсів, у тому числі по лінії «державна влада – місцеве самоврядування». По суті закон порушував збалансованість взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням на користь органів державної влади. Під «збалансованістю взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування», автор розуміє з одного боку процес багатобічного впливу один на одного двох форм публічної влади для стабілізації політичної системи, а з іншого, систему спільних, скоординованих дій державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення конкретних цілей.

Дослідження показує, що держава не виконувала багатьох своїх функцій щодо розширення сфери самоврядування, успішно «одержавила демократію», зберігши високий ступінь централізації [111, с. 191]. Нові тенденції на шляху демократизації політичної системи України з'явилися після трансформації форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську. Були закладені умови демократизації і децентралізації

державної влади, але визначений Конституцією механізм стримувань і противаг не спрацював, а став фактором дестабілізації політичної системи.

О. Лисенко вважає, що органи місцевого самоврядування у своєму розвитку в значній мірі залежали від зовнішньополітичного курсу нашої держави і особливо від кроків на європейському політичному, економічному та правовому полі. Виходячи з цього, він умовно поділив становлення органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні на три етапи, які залежали саме від європейської політики. Перший етап (1990-1995 рр.) визначення зовнішньополітичних пріоритетів України і проголошення курсу на європейську інтеграцію. Другий етап (1995-1997 рр.) прийняття Конституції України, в якій визначалися правові засади створення та функціонування органів місцевого самоврядування. Третій етап (1997-2004 рр.) пов'язаний з здійсненням комплексу заходів, направлених на підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування враховуючи рекомендації Ради Європи та ЄС [346, с. 18].

Автор вважає, що інституціональна трансформація системи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в Україні почалася у кінці 80-х років і була пов'язана з процесами демократизації й автономізації місцевих органів влади. У рамках дослідження автором запропоновано основні етапи процесу формування й трансформації інституціональної організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні у пострадянський період (1988-2010).

Перший етап (1988 р. – 07.12.1990 р.) характеризувався поступовою еволюцією радянської інституціональної організації в напрямку демократизації й автономізації місцевих органів влади. У квітні 1990 року приймається Закон СРСР «Про загальні начала місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР». Перший етап закінчився, коли Українською РСР приймається Закон УРСР від 07.12.1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування в Україні».

Другий етап – 24.08.1991 р. – 26.03.1992 рр. У цей період відбуваються інституціональні зміни у пострадянській Україні, трансформація виконавчих структур державної влади і місцевого самоврядування. 24 серпня 1991 року Україна проголошується незалежною державою. 26 березня 1992 р. приймається нова редакція Закону України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування».

Третій етап – березень 1992 р. – 26 червня 1994 р. Конфлікт регіоналів і центристів. Протистояння президентської й парламентської гілок влади. Етап починається із запровадження в районах та областях, містах Києві та Севастополі, районах в цих містах місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України. Приймаються Закони України «Про Представника Президента України»; «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Здійснюється обрання голів рад населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць та нового складу місцевих рад усіх рівнів, скасування місцевих державних адміністрацій.

У цей період також здійснюється спроба впровадження дуалістичної моделі місцевого самоврядування в умовах поступової децентралізації політичної системи. Політичні сили центристської орієнтації відстоюють курс на продовження розвитку в Україні місцевого самоврядування й збереження за місцевими радами статусу органів місцевого самоврядування.

Четвертий етап – 26 червня 1994 р. – 29 березня 1998 р. Він поділяється на три періоди, кожний з яких має свої особливості. Перший період 26 червня 1994 р. – 8 червня 1995 р. Від обрання нового складу місцевих рад народних депутатів до дня підписання Конституційного Договору, за яким в Україні знову утворювалися місцеві державні адміністрації, щоправда, в дещо зміненому вигляді, у зв'язку з ліквідацією цих місцевих органів державної виконавчої влади та відновлення систем виконкомів рад як органів місцевого самоврядування (1994 р.). Другий період 8 червня 1995 р. – 28 червня 1996 р. Від підписання Конституційного Договору до прийняття українським Парламентом нової Конституції України, у зв'язку з ліквідацією виконкомів та

відновленням місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних районних і обласних, Київської та Севастопольської міських, районних у містах рад (1995р.). Третій період з 28 червня 1996 р. до 29 березня 1998 р. Від прийняття нової Конституції України до формування місцевих рад за новим виборчим Законом. У цей час приймаються: Закон України «Про місцеве самоврядування» та Закон України «Про місцеві державні адміністрації» (1996-1998 рр.) [408, с. 2], а також Конституція України (28 червня 1996 р.), яка проголошує «об'єднання централізації й децентралізації в здійсненні державної влади» (ст. 132) [283].

П'ятий етап (1998-2004 рр.). Спроба впровадження ліберально-автономної моделі в умовах загального збільшення ступеня децентралізації політичної системи. Започатковано адміністративну реформу (1998 р.), головним завданням якої було поетапне створення системи державного управління, яка б забезпечила становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією. Приймається Конституційна реформа 2004 р., згідно з якою виконавча влада формується парламентською більшістю. Президент України став мати менше важелів тиску на уряд та на всю виконавчу владу в цілому.

Шостий етап (2004 – 2010рр.). Етап починається з прийняттям 8 грудня 2004 р. законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» № 4180 (Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV [480]) і закінчується рішенням Конституційного суду від 1 жовтня 2010 р., який визнав Закон «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року таким, що не відповідає Конституції України, у зв'язку з порушенням процедури його розгляду і ухвалення і відновив дію Конституції України 1996 року.

Політреформа 2004 р. є прикладом кулуарного конституціоналізму, а не реалізацією глибинного національного запиту та прагнень народу...» [674], але вона забезпечила мирний вихід із гострого протистояння, в якому опинилася

влада і стала одним із ключових елементів пошуку інституційного консенсусу між політичними силами у взаєминах у трикутнику «президент – парламент – уряд», що дало короткостроковий ефект самоорганізації політичної системи України, проте не змогло убезпечити її від подальших спроб реформування.

Система місцевої влади після політреформи 2004 р. практично незмінилась, залишилася проблема структурування системи адміністративно-територіальних одиниць України та чіткого визначення їх видів. Ю. Ганущак серед проблемних питань називає регулювання матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування [110], яке характеризується високим ступенем формальності, оскільки воно не містить конституційно визначеної вимоги щодо обов'язкової адекватності матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації наданих їм функцій та повноважень, як це передбачає ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування [224].

Ключовою невирішеною проблемою можна назвати поділ управлінських ресурсів між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, які здійснюють невластиві функції та повноваження. Так, забезпечуючи реалізацію виконавчої влади на рівні області та району, місцеві державні адміністрації часто діють у якості виконавчих комітетів обласних та районних рад [224], розширюючи у такий спосіб можливості для реалізації обраних ними стратегій.

На практиці нові конституційні положення додали конфліктності, а не рівноваги між державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування. Однак спроби змінити систему місцевої влади були. Так Верховною Радою був прийнятий і спрямований у Конституційний Суд законопроект про внесення змін до Конституції, що передбачає розширення прав місцевого самоврядування й передачу частини повноважень від місцевих державних адміністрацій місцевим радам. У 2005 р. була задекларована спроба адміністративно-територіальної реформи, яку так і не було реалізовано. Однією з причин, що реформа не відбулася, було політичне протистояння останніх

років, тому що для проведення реформи місцевого самоврядування необхідний політичний і суспільний консенсус, що, на жаль, був відсутній у країні.

Отже, всі розуміють необхідність реформ. Про це може свідчити хоча б той факт, що на виборах 2006 року, на дострокових парламентських виборах 2007 року і на місцевих виборах 2010 р. всі партії декларують прагнення розширити права територіальних громад і місцевих рад, але практичної реалізації цих пропозицій не відбувається. Практично всі політики вважають, що система державної влади і місцевого самоврядування в Україні неефективна і потребує реформування у напрямку підвищення ролі місцевого самоврядування в суспільстві, але ніхто з політиків не може зрозуміло і чітко пояснити, якими повинні бути конкретні механізми розбудови нових взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування.

Дискусії навколо місця місцевого самоврядування в системі влади свідчать про недостатнє розуміння українськими політиками даної проблеми. Це пов'язано, по-перше з тим, що будь-яка реформа місцевої влади розглядається політичними силами винятково як технологічна міра, інструмент у боротьбі за владу. При цьому упускається з виду головна мета реформ – демократизація політичної системи, наближення її до європейських стандартів, розширення участі громадян в управлінні як державою, так і конкретними територіями, тобто розбудова якісно нової системи влади. По-друге, в політикумі відсутнє розуміння того, що реформи в системі влади повинні носити комплексний характер і містити в собі проведення бюджетної, податкової, адміністративно-територіальної реформ. По-третє підвищення керованості інститутів публічної влади вимагає розробки концепції, яка повинна бути покладена в основу взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, налагодження конструктивного діалогу влади й суспільства, влади і населення.

Узагальнюючи розглянуті положення, треба визнати, що процес становлення нової системи взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні, який почався в кінці 80 рр. ХХ ст. відбувається не

просто, тому що до сьогодні в Україні державою не забезпечені необхідні політичні, нормативно-правові, фінансові, організаційні умови функціонування місцевого самоврядування як самостійної ланки в єдиній системі влади в державі, що породжує проблему неефективного політичного управління.

Проведене дослідження підтверджує висновок автора про те, що в Україні треба побудувати нову систему управління на місцевому рівні, яка повинна істотно відрізнятись від радянської організації влади і декларацій про місцеве самоврядування, тобто перейти до практичної роботи щодо забезпечення його матеріальними, фінансовими, організаційними і законодавчими ресурсами.

Враховуючи досвід організації державної влади і місцевого самоврядування у радянський період, треба посилити роль місцевого самоврядування в житті суспільства, розвантажити державну владу від невласних їй функцій, щоб вона могла зосередитися на вирішенні питань, пов'язаних із розробкою стратегії розвитку суспільства, знаходження місця держави в геополітичному просторі тощо. Отже, ускладнення громадського життя вимагає модернізації політичної системи України як інституціональної системи поділу і балансу таких центрів публічної влади, як державна влада і місцеве самоврядування, у напрямку збільшення повноважень місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 2

1. Політологічний аналіз ситуації, яка склалася в українських губерніях Австро-Угорщини і Російської імперії у другій половині XIX – на початку XX століття, дозволяє зробити наступні висновки: по-перше реформи в системі влади були спрямовані на створення органів місцевого самоврядування, на які покладалось вирішення місцевих господарських справ; по-друге теоретичною основою створення земств в українських губерніях російської імперії була

громадівська концепція, а в Австро-Угорщині – державницька, тому земства не входи в систему органів державної влади, хоча владою жорство контролювалися, органи місцевого самоврядування Австро-Угорщини навпаки підпорядковувалися центральній владі їх керівництво здійснювали урядові чиновники, які призначалися імператором; по-третє в Австро-Угорщині боротьба українців за утвердження своїх позицій в усіх ланках місцевої влади, де більшість складала поляки і румуни, була боротьбою за національне визволення; по-четверте проведення реформ в Австро-Угорської і Російської імперії показує в плані обмеженої децентралізації державної влади і розширення повноважень місцевих органів у вирішенні місцевих питань для забезпечення адміністративної влади над територіями.

2. Досліджуючи особливості і специфіку організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні у радянський період треба визначити, що радянська партократична система місцевого управління, по-перше ґрунтувалася на конституційному принципі організаційно-правової єдності державної влади, що виключає її подільність на окремі, відносно незалежні влади і встановлює монополію на державну владу в масштабах держави й у кожній територіальній одиниці; по-друге всі місцеві Ради розглядалися не як органи місцевого самоврядування, а як нижча ланка в системі органів державної влади; по-третє радянське народовладдя – це тоталітарна влада Комуністичної партії, тобто політичний режим партійної номенклатури, яка монополізувала всю владу в державі, став єдиним власником національної власності; по-четверте інституціональна організація місцевого самоврядування в Україні почала формуватися з кінця 1980-х років під впливом процесів розбудови української державності, як результат посткомуністичної модернізації політичної системи українського суспільства; по-п'яте сучасний український авторитаризм і етатизм, крім загальних умов функціонування системи влади, пов'язаний ще й з особливістю радянського періоду.

3. З кінця 1980-х років під впливом процесів розбудови української державності починаються зміни в інституціональній системі поділу і балансу

таких центрів публічної влади, як державна влада і місцеве самоврядування у напрямку, посилення ролі місцевого самоврядування у житті суспільства. Однак дійсно демократична децентралізована система державного управління так і не була побудована тому що по-перше, не були створені необхідні політичні, нормативно-правові, організаційні умови функціонування місцевого самоврядування як самостійної ланки єдиної системи влади в державі; по-друге, не проведена бюджетна, податкова та адміністративно-територіальна реформи, з метою демократизації політичної системи, наближення її до європейських стандартів, розширення участі громадян в управлінні державою і конкретними територіями; по-третє відсутня була концепція, яка повинна була закласти основу збалансованих взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням, для того розвантажити державну владу від невластивих їй функцій і дати можливість зосередитися на вирішенні питань, пов'язаних із розробкою стратегії розвитку суспільства, вивіреного політичного курсу.

РОЗДІЛ 3

ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні

Становлення й розвиток державної влади і місцевого самоврядування в Україні обумовлює необхідність теоретичного осмислення процесів їх взаємодії як у політологічному (теоретичному), так і в конституційно-правовому аспекті. Тому що місцеве самоврядування не тільки найважливіший елемент конституційного ладу демократичних країн і одна з основ демократичного управління суспільством, але й тому що в сучасних умовах воно є фактором демократизації громадського життя, важливим проявом становлення громадянського суспільства. В організації місцевого самоврядування найбільш яскраво знаходить своє відображення ідея наближення влади до народу, тому що «більш безпосередньо, ніж у громаді, він ніде не здійснює свою владу» [594, с. 65]. Можливо, тому в преамбулі Декларації про принципи місцевого самоврядування в державах-учасниках СНД місцеве самоврядування було визначено як необхідний елемент демократичної організації, як державного, так і громадського життя [153, с. 85].

Органи місцевого самоврядування – це складова частина процесу демократизації державної влади в Україні, тому що найбільш близькі для людей і максимально пристосовані до використання ресурсів громади, для задоволення життєвих потреб населення. Створення в країні ефективного місцевого самоврядування, дає державній владі можливість зосередитися на якісному вирішенні загальнонаціональних питань [60, с. 420]. Отже, органи місцевого

самоврядування зміцнюють державну владу, роблячи її більш гнучкою й ефективною.

Місцеве самоврядування – це важливий, з погляду демократичної держави, інститут, який одночасно є інститутом як громадського, так і державного управління [20, с. 152], процес відродження якого в Україні почався у 80-ті рр. нашого століття – в цей час були створені передумови для самоорганізації населення. З весни 1990 року, коли відбулися перші демократичні вибори депутатів місцевих рад, була зруйнована ієрархічна структура управління на місцях, органи місцевого самоврядування різних рівнів отримали право у вирішенні багатьох місцевих проблем. Почався період реального входження органів представницької влади в процес прийняття рішень і створення досить розгалуженої мережі органів самоврядування на місцях.

Однак перш ніж розглянути конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні, треба з'ясувати умови, в яких діє місцеве самоврядування в сучасних державах. Чому будь-яка сучасна держава намагається забезпечити й розвинути місцеве самоврядування? Даючи відповідь на це питання, ми повинні розуміти, що його існування закладено в самій природі цього інституту, який виник як «первісний місцевий союз» [649, с. 59], що, на думку Ю. Дмитрієва, «має принципову іншу природу і призначення, ніж органи державної влади, і більше тяжіє до громадянського суспільства», тому з ним можна погодитися в тому плані, що «місцеве самоврядування та його органи не є суб'єктами державної влади, а входять до групи суб'єктів політичної влади» [165, с. 32].

По-друге, місцеве самоврядування необхідне для розбудови дійсно демократичної держави, тому що воно є однією з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина. Так у Європейській хартії місцевого самоврядування підкреслюється, що право громадян брати участь у керуванні справами держави може бути здійснено, насамперед, на місцевому рівні [194, с. 90].

По-третє, місцеве самоврядування – це інститут народовладдя, що дозволяє, з одного боку, домогтися тісного зв'язку між державою і населенням,

через органи, що обираються громадянами. Одна з форм публічної влади – поряд з державною.

По-четверте, місцеве самоврядування сьогодні необхідне як засіб оптимізації державного управління. Тому в багатьох розвинутих демократичних країнах воно визнається частиною державного механізму, тобто, по суті, є агентом центрального уряду, підсилюючи державну природу муніципальних інститутів [36, с. 13]. Цей процес не можна однозначно оцінити, але розмежовуючи в теорії сферу державної влади й сферу місцевого самоврядування, треба мати на увазі не стільки іншу природу органів місцевого самоврядування, а скільки специфіку їхніх функцій. Виходячи з цього, краще якщо органи місцевого самоврядування і органи державної влади будуть не підпорядковані один одному, а, навпаки, співпрацювати як партнери, виконуючи одну справу – покращення добробуту життя населення.

По-п'яте, у зв'язку з тим, що соціальні й економічні процеси, які доводиться вирішувати державі, дуже складні, це вимагає децентралізації державної влади, покращення управлінської діяльності. В цих умовах місцеве самоврядування стає одним із основних механізмів реалізації державної політики в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), житлової, комунальної, транспортного обслуговування населення, благоустрою територій, а так само в інших областях.

По-шосте, місцеве самоврядування як галузь державного управління (але не орган державної влади) на відповідній території, вирішуючи місцеві справи, може відповідати тільки перед законом. Отже, проводячи державну політику на місцях, місцеве самоврядування діє автономно в межах, визначених законодавством.

По-сьоме, на місцевому рівні простіше й ефективніше вирішувати багато господарських проблем, таких як житлово-комунальне забезпечення, підтримка сервісної й транспортної інфраструктури, реалізація соціальних програм та ін. Таким чином, перераховані властивості місцевого самоврядування є найбільш привабливими для кожної держави. Вони спонукують державну владу

підтримувати й розвивати його. В цьому і полягає демократизм політичної системи, коли влада створює сприятливий простір для повноцінного, стабільного функціонування місцевих громад.

У 1991 році після, отримання незалежності і прийняття Декларації про державний суверенітет України (16.07.1990 р.) [155], процес відродження місцевого самоврядування прискорився, але відсутність єдиної виробленої концепції реформи призвела до того, що цей процес затягнувся на тривалий час. Передусім зазначимо, що, починаючи з 1990 року і до прийняття Конституції 1996 року, «інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади» [62].

Це був період глибокої системної трансформації політичної системи, в якій місцеве самоврядування визнано самостійною формою публічної влади, за допомогою якої політична система «адаптується до нових соціальних вимог» [20, с. 155]. Конституція України 1996 року стала правовою основою політичної системи демократичної української держави. Вона визначила політичний устрій, характер взаємин суспільства, органів державної влади, місцевого самоврядування, права й свободи людини, порядок і принципи утворення органів влади. Конституція України 1996 р. визнала місцеве самоврядування як важливий елемент основ конституційного устрою (ст. 7 Конституції України), самостійну форму здійснення народом влади на місцях (ст. 5) [283], визначила основи правового статусу місцевого самоврядування, принципи його організації і діяльності, повноваження, гарантії захисту та форми відповідальності.

Конституція України закріпила принцип, відповідно до якого органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи управління суспільними справами на територіальному рівні та не входять до системи державної влади [283]. Основний закон України виділив три головні ознаки місцевого самоврядування: право територіальної громади на самостійне

вирішення питань місцевого значення (ст. 140); можливість безпосередньої реалізації цього права через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69); наявність публічної влади у вигляді органів місцевого самоврядування [283].

У результаті реформ місцевого самоврядування 90-х років в Україні сформувався переважно «французький тип» системи місцевого самоврядування з розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією. Проте зрозуміло, що «українська система місцевого самоврядування, безперечно, має свої характерні риси, що виявляються у визначенні місця та ролі обласних і районних рад, співвідношення майнових та фінансових повноважень між громадою міста й територіальною громадою району в цьому населеному пункті» [445].

Конституція України закріплює дворівневу систему місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції та чинного законодавства, перший рівень складається із сільських, селищних, міських територіальних громад. Другий – з районних та обласних рад, які, виконуючи функції органів місцевого самоврядування, представляють спільні інтереси місцевого самоврядування.

Окрім того, Конституція України закріплює матеріальну основу органів місцевого самоврядування: рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Основним її здобутком є визначення основного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, через яке громадяни отримали реальну можливість приймати рішення з питань місцевого значення.

Дійсно прийнятий 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування» визначив територіальну громаду села, селища, міста первинним елементом влади і самоврядування [490], але статусу юридичної особи територіальна громада в Україні не отримала. Закон про громаду так і не був прийнятий. Французькі та німецькі законодавці, навпаки, надали

територіальній громаді статус юридичної особи, тобто визначили, що саме вона є учасником публічно-правових відносин, а тому несе відповідальність за прийняті рішення і вчинені дії.

В Україні учасником правових відносин, відповідно до законодавства, можуть бути лише сільські, селищні, міські голови, ради та їх виконкоми чи апарати (за винятком виборів і референдумів чи прийняття рішення про відповідальність сільського, селищного, міського голови). Тому на практиці досить часто виходить, що, приймаючи рішення чи здійснюючи певні дії, наприклад, щодо розпорядження комунальною власністю, сільські, селищні, міські голови зовсім не згадують про те, що вони уособлюють інтереси територіальної громади, а це призводить до конфліктів між членами територіальної громади і їх представниками в органах місцевого самоврядування.

Конституцією України були закладені основи того, щоб місцеве самоврядування стало ефективним механізмом, за допомогою якого громадяни отримують можливість реалізовувати свої інтереси, розвивати творчу ініціативу тощо. Місцеве самоврядування стає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства в Україні.

Незважаючи на те, що в світі існує велика кількість моделей місцевого самоврядування, зокрема в європейських державах, місцеве самоврядування має спільні риси, його обов'язковим і первинним суб'єктом є громада. За своєю природою, сутністю й змістом місцеве самоврядування, пише С. Болдирєв, є специфічною формою публічної влади і «відрізняється від державної влади тим, що їй властиві: особливий суб'єктно-об'єктний склад, своя структурна організація, порядок формування її органів територіальним колективом, спрямованість на вирішення місцевих справ, локальний інтерес в основі її функціонування, системний і підзаконний характер, відсутність «силових додатків» тощо» [58, с. 5-6].

Отже, органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму. Вони структурно не входять у систему органів державної влади, але це, в свою чергу, не означає «протиставлення державної влади та місцевого самоврядування» [237, с. 334], тому що вони є представниками народу в межах наданих їм повноважень. Враховуючи це, можна стверджувати: права і свободи людини, а також їхні гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування так само, як і діяльність державної влади. Правомірним є підхід, коли децентралізація розглядається як процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади). Тому що на думку А. Матвієнка, децентралізація державної влади як явище універсальне, «відображає процеси перерозподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування» [376]. Хоча дехто з учених визначає місцеве самоврядування як державне управління [60, с. 429], як децентралізовану форму державного управління [652, с. 32-36], або як елемент механізму держави [58, с. 5].

Децентралізація державної влади сьогодні – це одне з найболючіших питань сучасного суспільного життя України, «оскільки надмірно централізована влада стає причиною гальмування розвитку суспільства загалом і кожного (політичного, економічного, соціального, культурно-освітнього й інших) з аспектів громадського життя» [447]. Тільки розуміння децентралізації у кожного різне. М. Харитончук вважає, що «децентралізація – це поступове делегування постійно зростаючої частини повноважень регіональним, міським і сільським владним інститутам» [627, с. 14]. Інші – це незалежність місцевих органів приймати рішення у межах своєї компетенції, і розпорядження ресурсами та власністю, необхідними для їх реалізації [463, с. 24-25].

Так А. Лелеченко наголошує, що «децентралізація є механізмом підвищення ефективності (внаслідок досягнення поставленої мети при максимально можливій економії суспільної праці або при найменших витратах, тобто штучне об'єднання результатів і засобів), відповідальності (глибоке

усвідомлення суб'єктами влади життєво важливих інтересів суспільства і країни, свого призначення самовіддано боротися за їх задоволення, здатність виробляти якісно нову політику, приймати оптимальні рішення, виконувати їх з більшою користю для загального блага) та субсидіарності (захист автономії особи і право на самоврядування нижчих політичних одиниць: громади, територіальної громади, регіону) державного управління і самоврядування як сутнісних вимірів децентралізації» [333, с. 18].

Треба погодитися з тими дослідниками, які вважають, що децентралізація має своїм об'єктом передусім сферу місцевого самоврядування, а не сферу державної влади на регіональному рівні. Ключовими принципами децентралізації є: законодавче делегування громадам певних повноважень держави; забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами та юридичними гарантіями; нові партнерські стосунки між державою та громадами [156, с. 218]. Саме на основі партнерських взаємовигідних відносин між державою й місцевим самоврядуванням повинні формуватися всі критерії й показники ефективності місцевого самоврядування в економічній, соціальній і політичній сфері з обов'язковим закріплення в системі нормативно-правових актів.

Отже, процес децентралізації державної влади з точки зору теорії міських режимів (*urban regime theory*) К. Моссбергера та Дж. Стокера [724] надає органам місцевого самоврядування необхідні ресурси [740, р. 9], а також можливість обирати напрямки і стратегії їхнього використання. Саме тому місцеве самоврядування інколи називають децентралізованою формою управління, що передбачає відому самостійність, автономність місцевих органів, які виступають органами місцевих самоврядних територіальних співтовариств – громад (міської, сільської, селищної громади, союзу громад) [479, с. 4].

Однак система побудови влади в Україні, з точки зору втілення конституційного принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Це підкреслюють і учасники парламентських слухань «Децентралізація влади в

Україні. Розширення прав місцевого самоврядування», які відбулися 12 жовтня 2005 року. Під час парламентських слухань було наголошено, що існуючі моделі державного управління та місцевого самоврядування, система їхніх відносин не завжди забезпечують інтереси самої держави та основні життєві потреби людини. Діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями [498].

Досвід західноєвропейських країн свідчить, що децентралізована модель державної влади в умовах сталого соціально-економічного розвитку має перевагу над централізованою. Ідеалом децентралізованої державної влади є Швейцарія, в якій 70 % доходів держави використовується територіальними громадами конфедерацій, що становить 73 млрд дол США на 7 млн населення (порівняно з Україною, де майже 50 млн населення, лише 8 млрд дол США споживається територіальними громадами) – відповідно 10428,57 та 160 дол США на душу населення [96, с. 75-76].

Хоча і там є приклади, коли виборні муніципальні органи потрапляють у адміністративну та фінансову залежність від уряду й міністерств [36, с. 13], особливо – це стосується країн з англосаксонською моделлю влади. Дослідники, попереджають, що іноді децентралізація владних повноважень визначається «міркуваннями адміністративного характеру» [688, р. 126], крім того іноді «вимоги більшої автономії на місцях часом диктуються зовсім не демократичними імпульсами» [688, с. 123]. Сьогодні існує багато прикладів того, що основні демократичні принципи порушуються саме на місцях.

У цьому випадку слід підкреслити, що децентралізація – це не панацея від тоталітаризму, це тільки механізм (як і інші форми «розподілу» державної влади), за допомогою якого влада, через розподіл функцій між державними органами і місцевим самоврядуванням, вирішує питання місцевого значення, які не мають державної значимості. Можна погодитися з французьким дослідником

Ж. Веделем лише в тому плані, що децентралізація – це організаційна техніка. Однак він не має рації, коли наполягає, що передача повноважень відбувається тільки представникам центральної влади, поставленими на чолі різного роду адміністративних округів чи державних служб [80, с. 392], залишаючи осторонь органи місцевого самоврядування, які насправді виражають інтереси місцевого населення.

Значним досягненням українського суспільства на шляху децентралізації і демократизації державної влади, самоорганізації громадян і наближення даної галузі законодавства до європейських стандартів стала ратифікація Україною 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, схваленої Комітетом Міністрів країн Ради Європи в 1985 р. [497]. У преамбулі Європейської хартії Місцевого Самоврядування (далі – Хартія) була визначена суть місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, що є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, який краще за все може бути реалізований саме на місцевому рівні; існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління; охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади; з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання» [497].

Основними принципами Європейської хартії є правова, організаційна та фінансова автономії органів місцевого самоврядування.

Правова автономія органу місцевого самоврядування закладена в ст. 2 Хартії, яка передбачає законодавче закріплення принципів місцевого самоврядування в основному документі, що визначає організацію суспільного

життя в державі, – тобто в Конституції. Щодо засобів правового захисту (ст. 11) мається на увазі доступ органів місцевого самоврядування до відповідного суду, або еквівалентного, незалежного, законного органу, який має повноваження вирішувати та надавати відповідні консультації щодо того, чи відповідає та чи інша дія, бездіяльність, рішення, або інший адміністративний акт закону [497; 194, с. 90-94]. Повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, що не належать одночасно іншим органам (ст. 3 і 4).

Організаційна автономія місцевого самоврядування полягає в тому, що органи місцевого самоврядування мають можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління (ст. 6). Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес (п. 1 ст. 10), мають право бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування (п. 2 ст. 10). Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав (п. 3. ст. 10). Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування (ст. 8) може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених Конституцією або законом. Отже, діючи в межах Закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам влади, а будь-який адміністративний контроль за його діями можливий лише за умови забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування. Вищевикладене, перш за все, відноситься до філософії нагляду, яка зазвичай асоціюється з контролем за здійсненням повноважень («controle de tutelle»), який має великі традиції в багатьох країнах. У той самий час положення цієї статті стосуються таких випадків, як вимога попередньої згоди на той чи інший крок, або затвердження рішень для набуття ними

чинності, застосування повноважень скасовувати рішення органів місцевого самоврядування, контроль за рахунками тощо [497].

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві органів місцевого самоврядування мати власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень (ст. 9). Зрозуміло, що правове закріплення повноважень щодо виконання певних функцій не має сенсу, якщо місцева влада позбавлена фінансових ресурсів для їх здійснення. Принцип, що розглядається, полягає в тому, що між фінансовими ресурсами місцевого самоврядування та завданнями, яке воно виконує, має бути адекватне співвідношення. Цього співвідношення потрібно особливо чітко дотримуватися щодо спеціально переданих органам місцевого самоврядування функцій [497].

Аналіз вітчизняної конституційної моделі місцевого самоврядування показує, що місцеве самоврядування відіграє важливу роль у становленні громадянського суспільства в Україні, адже саме воно є механізмом формування такого суспільства і його невід'ємною складовою частиною. Як ефективна форма самоорганізації людей, місцеве самоврядування забезпечує участь жителів територіальних громад у процесі прийняття важливих для них рішень на місцевому рівні. Тому Конституція нашої держави визнає, що Україна повинна розвиватися в напрямку демократизації суспільства, пріоритетом якого є загальнолюдські цінності (а місцеве самоврядування – одне з них).

В. Куйбіда, досліджуючи конституційно-правову природу місцевого самоврядування, стверджує, що його «слід розглядати як правовий принцип, як самостійний правовий інститут і як колективне право територіальної громади» [307, с. 8]. Однак Конституція лише закріплює основні принципи правового регулювання організації й функціонування місцевої влади в Україні. Застосування ж механізму самоврядування стало можливим завдяки ухваленому 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [490]. У ст. 2 цього Закону чітко визначено, що місцеве самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади –

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [490].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», під територіальною громадою розуміються жителі, що постійно проживають у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають адміністративний центр. Під цим визначенням законодавець розуміє, по-перше, жителів, об'єднаних постійним місцем проживання, а, по-друге, територіальну основу місцевого самоврядування – село, селище та місто. Це означає, що до територіальної громади можуть належати не лише громадяни України, а й іноземці та особи без громадянства, що постійно проживають у межах села, селища, міста і користуються, відповідно до ст. 26 Конституції України, такими ж правами і свободами, а також виконують такі ж обов'язки, як і громадяни України. Отже, територіальна громада як провідний, центральний суб'єкт системи місцевого самоврядування (ст. 1) є силою, яка здатна, по-перше, до самоорганізації, саморозвитку і саморегуляції, а, по-друге, покликана здійснити якісну трансформацію як самої себе, так і всього суспільного організму країни в цілому.

Система місцевого самоврядування в структурно-організаційному плані являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або її складові частини виконують завдання та функції місцевого самоврядування, вирішують питання місцевого значення. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5), вона включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську ради; сільського, селищного, міського голів; виконавчі органи сільської, селищної, міської рад; районні (в місті) ради, які створюються у містах із районним поділом, за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та

обласні ради, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; інституції самоорганізації населення [490].

Найвагомішим здобутком Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні. Такий розподіл підтверджує, що держава не тільки гарантує (бере на себе зобов'язання), але надає місцевому самоврядуванню власні повноваження в межах її території [20, с. 151].

Відповідно до ст. 143 Конституції України, делеговані повноваження надаються органам місцевого самоврядування, до складу яких входять сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, районні та обласні ради (ст. 140). Отже, делеговані повноваження надаються як радам, так і їх виконавчим комітетам. Однак, аналізуючи гл. 2 розділу II Закону України про місцеве самоврядування, бачимо, що делеговані повноваження надаються тільки виконавчим органам сільських, селищних, міських рад. Зрозуміло, що ця невідповідність між двома основними законами зумовлює на практиці певні колізії.

Враховуючи особливості адміністративно-територіального устрою нашої держави, в Україні система представницьких органів місцевого самоврядування складається з двох рівнів: сільські, селищні, міські ради – місцеві ради й районні і обласні ради. Однак наявність цих двох рівнів аж ніяк не дає підстав підпорядковувати органи першого рівня другому. Таким чином, відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [490], місцеві ради – єдині представницькі органи територіальних громад.

В. Гнилорібов вважає що, «якщо громади є територіальною базою місцевого самоврядування, то регіональні адміністративно-територіальні одиниці (області й райони) повинні стати територіальними утвореннями, які реально гармонізуватимуть загальнодержавні та місцеві інтереси. І це буде запорукою формування в Україні реального місцевого й регіонального самоврядування європейського зразка, а також ефективної державної влади» [121].

При визначенні статусу обласних, районних та районних у містах рад, їх місця в системі місцевого самоврядування слід зазначити, що обласні й районні ради за відсутності відповідних територіальних громад представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, розташованих у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Вони не мають комунальної власності й самостійного бюджету, виконавчих органів і наділені обмеженими повноваженнями, частина яких законом делегована державним адміністраціям.

З переходом на пропорційну виборчу систему обласні та районні ради перестали бути органами місцевого самоврядування, які представляють загальні інтереси територіальних громад (що є конституційною нормою – ст. 140 Конституції України). Вони почали представляти партійні інтереси і захищати саме їх навіть на шкоду інтересам громади, але коли ця система запроваджувалася, вважалося, що ухвалення парламентом виборчого закону на пропорційній основі допоможе активізувати державотворчий потенціал народу, наповнить реальним змістом конституційний принцип народовладдя, буде сприяти задіяння креативного потенціалу громади та громадянського суспільства [66, с. 11].

Відмова від пропорційної виборчої системи на відповідних виборах і перехід до пропорційно-мажоритарної виборчої системи проблему не вирішує, тому що кандидати висувуються від партій. Як варіант, автор пропонує висування кандидатів на виборах депутатів сільських, селищних, міських рад (рівень територіальної громади) відкритими списками від будинкових, вуличних комітетів, громадських організацій, але не від партій. Що стосується виборів депутатів районних і обласних рад, то тут право висування кандидатів у депутати за відкритими списками повинні отримати сільські, селищні міські громади, місцеві організації політичних партій, громадські організації, об'єднання виборців, органи самоорганізації населення. В цьому випадку районні і обласні ради дійсно будуть представляти спільних інтереси громад сіл, селищ та міст.

Відповідно до ст. 71 Конституції України, районні та обласні ради формуються шляхом прямих виборів. Повноваження районних та обласних рад визначені у гл. 4 Закону і поділяються на власні (ст. 43), делеговані (ст. 44) їм територіальними громадами сіл, селищ і міст, а також ті, які вони мають делегувати відповідним місцевим адміністраціям. Основна особливість діяльності обласних і районних рад полягає у відсутності в них своїх виконавчих органів, а їх функції, відповідно до Конституції і Закону, мають здійснювати місцеві держадміністрації. Вони підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм районними і обласними радами. На думку дослідників, паралельне функціонування районних та обласних рад, державних адміністрацій породжує лише ілюзію самоврядування на цьому «поверсі» та гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а, отже, і розвиток місцевого самоврядування в Україні [45, с. 99].

Самоврядування і розвиток територіальних громад в Україні на практиці і далі буде наштовхуватися на бажання органів центральної влади до більшої централізації влади, хоча влада й надалі декларуватиме збільшення децентралізації влади. Це пов'язано з тим, що центральний бюрократичний апарат не готовий надати більше повноважень органам місцевого самоврядування, тому що тим самим буде втрачатися його можливість впливати на рішення справ на місцях. Якщо оцінити загальну ситуацію в Україні, то існуючі закони не є гарантією місцевого самоврядування, тому що і сьогодні не подолано протиріччя між вертикаллю виконавчої влади та делегованими органам місцевого самоврядування повноваженнями.

Вирішення цієї проблеми, на думку автора, можна досягти, зокрема, шляхом розробки і прийняття нових законів та доповнень до прийнятих законів про комунальну власність, про місцеві податки і збори, місцеві фінанси, адміністративно-територіальний устрій, органи самоорганізації населення тощо. Крім того, для визначення (розподілу) сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади різного рівня, закріплюючи зростаючу роль місцевого самоврядування у вирішенні завдань,

які мають не тільки місцеве, регіональне, але і загальнодержавне значення, тому що від того, як вони вирішуються залежить ефективність здійснення державної політики, пропонується розподіл повноважень проводити на основі алгоритму компетенції, який включає визначення обсягу компетенції кожного рівня влади (державної влади і місцевого самоврядування) залежно від а) ресурсного потенціалу території, б) джерел формування бюджетів (податкові надходження, доходи від комунальної власності, міжбюджетні трансферти тощо), в) законодавчо закріплених правових підстав делегування повноважень, як органам державної влади так і органам місцевого самоврядування (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення), г) права територіальних громад ініціювати розгляд будь-якого питання (через громадські слухання, зустрічі з депутатами, посадовими особами), віднесеного до компетенції органів місцевого самоврядування.

Впровадження алгоритму компетенції, який включає визначення обсягу повноважень і компетенції кожного рівня влади дозволяє визначити характер та обсяг взаємовідносин органів державної влади і місцевого самоврядування. Проводити дійсно ефективну загальнодержавну і регіональну політику, тому що всі питання обслуговування населення (соціально-економічні, політичні, гуманітарні та культурні) будуть вирішуватися на місцевому рівні. Саме від «ступеня їхнього вирішення залежить реалізація державних завдань: зміцнення основ народовладдя, утворення умов для забезпечення життєвих інтересів населення, проведення заходів із соціального захисту населення, стабілізація політичної, економічної, соціальної системи тощо» [438, с. 536-537].

Що стосується місцевих державних адміністрацій, то вони згідно зі ст. 119 Конституції України, на відповідній території забезпечують виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про

виконання відповідних бюджетів та програм; взаємодію з органами місцевого самоврядування; реалізацію інших, наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [283]. Конституювання місцевих державних адміністрацій значною мірою робить державну виконавчу владу більш оперативною та наближеною до населення.

Місцеве самоврядування є виразником місцевих інтересів жителів кожного села, селища або міста. Але проблема безпосередньої участі населення у вирішенні місцевих питань стикається з проблемою захисту індивідуальних прав людини й громадянина. Згідно з Конституцією (ст. 38), громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [283]. Вони мають право направляти індивідуальні чи колективні звернення в органи місцевого самоврядування, оскаржувати в судді рішення і дії (чи бездіяльність) органів місцевого самоврядування, самостійно вирішувати питання місцевого значення (як через органи місцевого самоврядування, так і шляхом прямого волевиявлення) тощо. Що стосується органів місцевого самоврядування, то вони, як і органи державної влади, повинні створювати умови для здійснення вказаних прав громадян.

Вирішення питань місцевого значення, створення умов для забезпечення повсякденних потреб кожної людини окремо і населення територіальної одиниці в цілому – це і є реалізація одного з ключових прав людини й громадянина в демократичному суспільстві – права на гідне життя. Рівень гарантованості цього права можна розглядати як один із показників рівня розвитку демократії в країні [20, с. 153]. Отже найважливішими питаннями місцевого значення є управління комунальною власністю; формування, затвердження і виконання місцевих бюджетів; установлення місцевих податків і зборів та здійснення охорони громадського порядку. До питань місцевого значення відносять також й інші питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності територіальних громад.

Гарантіями місцевого самоврядування є право на судовий захист, право на компенсацію додаткових витрат, що виникли в результаті рішень, прийнятих

органами державної влади, а також заборона на обмеження прав місцевого самоврядування, встановлених Конституцією і законами України. Крім того, органи державної влади повинні не тільки створювати правову й економічну основи діяльності муніципальної влади, а й роз'яснювати населенню державну політику в галузі розвитку місцевого самоврядування, сприяти тому, щоб громадяни мали реальну можливість брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Підтримка місцевого самоврядування з боку держави і створення умов для стійкого саморозвитку територіальних громад з метою забезпечення конституційних прав і свобод громадян України, підвищення життєвого рівня та добробуту українського народу, дозволяє побудувати партнерські взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням.

Саме такі взаємовідносини поки що не побудовані, тому що сучасна структура управління державою – це «великий лабіринт, у якому люди губляться, у якому часто відсутня логіка». «Те, що ми сьогодні маємо у нашій політиці, – наслідок цього лабіринту. Рецепт виходу з цієї ситуації простий – максимальна децентралізація, можливість залишати частину податків у містах», – заявив під час круглого столу у Львові міський голова Львова Андрій Садовий [536]. На його думку, єдиною можливістю виходу з кризи є реформа відносин між центральною владою та органами місцевого самоврядування [537].

У результаті аналізу питання взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стає зрозумілим, що реформа органів місцевого самоврядування назріла давно, тому що існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства, вона не спрямована на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади. Потрібне реформування місцевого самоврядування ключовим напрямом, яким, на думку А. Некряч, повинна стати реалізація принципів поділу влади на засадах децентралізації, деконцентрації

владних повноважень, субсидіарності, доступності, повсюдності, взаємної врівноваженості через систему «стримувань і противаг» в умовах взаємоконтролю [416, с. 31].

Сьогодні пропонують різні проекти реформування системи державної влади. Розробляються концепції реформ місцевого самоврядування на основі Конституції, законів України та положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Пропонується проект нової Конституції, в якому передбачається розширення повноважень місцевої влади та зміцнення місцевого самоврядування; створення виконавчих органів при всіх радах, залишаючи державним адміністраціям виконання лише наглядово-контролюючих функцій [675]. Отже всі розуміють, що потрібна якісно нова система влади, яка більш наближена до громадян, коли громадяни самі вирішують питання, які їх стосуються. Поки що, ст. 7 Конституції яка наголошує що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» не створює надійних гарантій місцевого самоврядування, тому що в статті чітко не визначені його гарантії, необхідні напрямки його розвитку, статус територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

Узагальнюючи вищевикладене, треба визначити, що в Конституції України, необхідно більш детально прописати конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування. Статтю 140 Конституції України треба доповнити словами «територіальні громади є основою держави їх внутрішня організація, розподіл повноважень між територіальною громадою та її органами, об'єднання територіальних громад, їх державна реєстрація тощо, регулюються відповідним законом «Про територіальні громади їх створення та реорганізацію».

Статтю 142 почати зі слів «Основою місцевого самоврядування є територіальна громада, яка володіє матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування».

Закріпити в законі статус і порядок формування обласних та районних рад, які є представницькими органами, що обираються населенням на основі змішаної виборчої системи з обов'язковим розмежуванням у часі місцевих виборів зі всіма іншими. Провести реформу всієї системи територіальної організації влади; визначити території громад, відмежувати їх одна від одної, тому що в межах однієї самоврядної території не може бути кількох територіальних громад, що виступали б самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування.

Розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади різного рівня проводити на основі алгоритму компетенції, який включає визначення обсягу компетенції кожного рівня державної влади і місцевого самоврядування залежно від а) ресурсного потенціалу території, б) джерел формування місцевих бюджетів (податкові надходження, доходи від комунальної власності, міжбюджетні трансферти тощо), в) законодавчо закріплених підстав делегування повноважень, як органам державної влади так і органам місцевого самоврядування (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення).

3.2. Принцип поділу влади як механізм забезпечення ефективної взаємодії публічних інститутів влади: український і зарубіжний досвід

Становлення й розвиток демократичної моделі державної влади і місцевого самоврядування в Україні та забезпечення повноцінного, своєчасного виконання поставлених державою і суспільством завдань можливе лише завдяки принципу поділу влади, за допомогою якого можна не тільки запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість у діяльності державних інститутів, слугувати кращій їх організації та

злагоженості, подоланню можливого протистояння та конфронтації всередині державного механізму.

Практика показує, що загроза прагнення влади до саморозширення, використання її не на користь людині завжди існує. Саме тому в демократичних країнах велику увагу приділяють запровадженню принципу поділу влади, який не тільки стримує авторитарні нахили з боку влади, але і стає механізмом розширення громадянської свободи.

Актуальність цієї проблеми підсилює й те, що модернізація політичної системи сучасної України неможлива без створення механізму «стримувань і противаг» (побудови нового рівня функціонування та взаємодії між різними гілками влади) між органами державної влади і місцевого самоврядування, тобто створення умов для вирішення питань, виникаючих у процесі життєдіяльності населення. В новій системі взаємовідносин між органами публічної влади розвинені інститути місцевого самоврядування починають відігравати роль механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, і неодмінною умовою створення демократичної політичної системи сучасної України. Багато в чому ці зміни залежать від конституційного закріплення основ місцевого самоврядування (що вже зроблено), а також від зміни поглядів на структуру державної і місцевої влади, на місце та роль місцевого самоврядування в утвердженні України як європейської демократичної держави.

При порівнянні різних форм державного устрою можна побачити загальну закономірність, яка полягає в тому, що кожна держава – це єдиний організм, який, звісно, має свої риси й особливості. Влада – це здатність і можливість регулювати діяльність людей, впливати на їхні інтереси, тому, з точки зору об'єкта регулювання виділяють політичну й економічну владу. З точки зору суб'єкта її реалізації – співтовариства людей (нації, місцеві співтовариства), ми виділяємо державну владу й самоврядування. З точки зору механізму організації і здійснення влади, говоримо про демократію або диктатуру.

Зміст влади (об'єм влади) – коло завдань, вирішення яких пов'язане з організацією діяльності різних суб'єктів у суспільстві. В кожную історичну епоху складається властивий їй набір «справ», що становить конкретно історичний зміст влади. У зв'язку з тим, що життєдіяльність людей завжди здійснюється на різних рівнях (центр, регіон, місто), то й зміст влади повинен бути розподілений між усіма рівнями, а всередині рівнів за функціями і видами діяльності. Отже, організація влади – це набір форм і методів розподілу влади по вертикалі, за рівнями, а на кожному рівні – по горизонталі й за функціями.

Розподіл влади – це організація влади що припускає не тільки різні форми її організації, але й механізм їх взаємодії один з одним, для того щоб ефективно використовувати владу. Поділ влади – це не тільки поділ її на законодавчу, виконавчу й судову, але й поділ її на державну владу й самоврядування. Останні, в свою чергу, теж поділяються за рівнями місць розселення, взаємодіючи одна з одною для створення умов з вирішення питань, які виникають у процесі життєдіяльності людей. Таким чином, організація влади – це складна система, яка будується на декількох загальних принципах (вертикальної, горизонтальної і функціональної) організації влади, що покладені в основу організації влади всіх держав.

Історично одним із перших виникає вертикальний розподіл влади, оскільки він пов'язаний з необхідністю підвищення ефективності управління країною. Вертикальна організація влади – це розподіл влади за рівнями. Такими рівнями є рівень населених міст (грумада, комуна, община, село, селище, місто, муніципалітет), рівень територіальних міст (райони області, округа, графства). Вищий рівень (департамент, область, штат, земля) та державний рівень – рівень центру. Кожна країна, незалежно від її політичного устрою, розмірів має подібний рівень, який пов'язаний з тим, що державна влада намагається охопити владним впливом найбільш важливі процеси життєдіяльності людей.

Вертикальний розподіл влади будується на адміністративно-територіальному устрої (далі – АТУ), законодавчо закріпленій системі поділу держави на територіальні утворення, відповідно до яких здійснюється

організація та функціонування органів державної влади й місцевого самоврядування. АТУ держави – науково обґрунтований поділ території «на певні частини як просторові сфери діяльності держави й основи побудови системи місцевих органів державної влади й управління» [585, с. 3]. «АТУ має величезне значення для успішного функціонування всієї політичної системи суспільства, вирішення завдань господарського й соціально-економічного розвитку», тому, вважає А. Саломаткін, «одне з найважливіших завдань АТУ – забезпечити гармонічне поєднання інтересів особистості, територіальних колективів (спільнот), держави (суспільства)» [540, с. 11]. Отже, АТУ слугує створенню територіальної основи для побудови системи органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування. З його допомогою відбувається наближення влади до населення, створюються можливості для реальної участі громадян в її здійсненні, для реалізації принципу народного суверенітету. З адміністративно-територіальним устроєм пов'язана організація політичної системи суспільства та окремих її елементів [654, с. 261].

У більшості західних країн існує 3-ступенева, а в деяких – 4-5-ступенева ієрархія осередків АТУ. Наприклад, Франція підрозділяється на регіони, департаменти, округи, кантони, комуни; Італія – на області, провінції й комуни. Виборні органи нижчих ланок АТУ у Франції, Італії, ФРН підкоряються вищим. В інших (США, Великобританія, Австралія, Канада) кожен виборний орган самостійний у межах своєї компетенції. Складність системи АТУ визначається й тим, що в деяких адміністративно-територіальних одиницях діють лише органи державної адміністрації, а виборні муніципальні органи відсутні. Іноді одні з адміністративно-територіальних одиниць даного рангу визнаються територіальними колективами, а інші – ні [540, с. 119].

Відповідно до ст. 133 IX розділу Конституції України, систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (АРК), області, райони, міста, райони в містах, селища і села [283]. АТУ України це ієрархічна трирівнева система організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою

відповідними повноваженнями у сфері державного управління, або таких, що виконують самоврядні функції: вищий рівень (АРК, області (24), міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь); середній рівень (райони, міста обласного (республіканського в АРК) значення, райони міста (784 адміністративно-територіальних одиниці: 490 районів, 176 міст обласного (республіканського – в АРКрим) значення, 118 районів у містах); нижній рівень (12228 адміністративно-територіальних одиниць), – міста районного значення (279), селища, села, селищні ради та сільради (885 селищ міського типу та 1 365 селищ, об'єднаних у 783 селищні ради, 28 562 села, об'єднаних у 10 281 сільські ради) [426, с. 72].

З точки зору ефективної організації вертикальної влади, АТУ України сьогодні «не відповідає Конституції України, значною мірою не стимулює діяльність місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, стримує їх розвиток і становлення, породжує колізії (бюджетні складнощі, взаємні територіальні претензії), впливає на темпи проведення економічних реформ» [426, с. 71], тому потребує реформування в напрямку вироблення оптимального саме для України шляху його розвитку, тобто максимальному забезпеченні рівномірності надання соціальних та публічних послуг органами місцевого самоврядування базового рівня. Отже, нова модель державної влади і місцевого самоврядування має будуватися на «новій парадигмі суспільного управління», тобто на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта – споживача управлінських і громадських послуг, підвищення гнучкості управління, його готовності до змін» [657, с. 173-181; 658, с. 60-61].

Недоліком сучасного АТУ України є його надмірна подрібненість, що не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального

соціально-економічного розвитку відповідних територій. Практика європейських країн показала дієвість існування дворівневої моделі [9, с. 70-211].

Суттєвим недоліком існуючої системи АТУ є те, що вона розглядає місцеве самоврядування як складову державного управління з підпорядкуванням по вертикалі органам влади вищого рівня, а це, по суті, невизнання права територіальної громади, яке закріплено в Конституції України. Наприклад, у Європі комуни – найбільш визнані територіальні колективи, і їхні права на цілісність території вважаються невід’ємними, тому територія комуни може бути змінена лише за згодою населення або при схваленні всіх вищих виборних місцевих органів самоврядування. Якщо ж такого схвалення немає, необхідне спеціальне рішення вищої законодавчої або виконавчої влади країни [540, с. 121].

Аналіз вертикального поділу влади в Україні дозволяє зробити висновок, що розбудова демократичної системи влади в державі стримується існуючим адміністративно-територіальним устроєм країни. Це підсилюється законодавчою неврегульованістю правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, а також внутрішньою суперечливістю існуючої багаторівневої адміністративно-територіальної системи. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на нижчому рівні впливає на створення належної фінансової бази, ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку. В. Новик має рацію, вважаючи, що в разі, якщо Україна за критерієм ефективності державного управління справді хоче досягнути рівня розвинених європейських країн, реформа її адміністративно-територіального устрою є неминучою [426, с. 78].

Основною проблемою вертикальної організації поділу влади є проблема пропорційності й оптимальності системи адміністративно-територіальних одиниць (місць) кожного рангу ієрархії, яка залежить від принципу, за яким будується вертикальний поділ влади. Наприклад, у XVIII ст. в російській імперії використовувався «тягловий» принцип, тому і виділення міст залежало від

збору податків. Платники податків ділилися на міські й повітові. У правах вони нічим не відрізнялися, але відрізнялися в обов'язках. Міська подать розподілялася за дворами, сільська – за розміром земельних ділянок. Крім того, повітові, сільські суспільства повинні були нести деякі натуральні повинності. Зміна принципу оподаткування на «подвірний», а потім «подушний», яким обкладалися всі особи чоловічої статі, незалежно від віку, призвела до зміни і системи місць, територіального поділу країни, тому що від «поділу держави на частини, губернії й повіти залежала як безпека зовнішня, так і спокій народу усередині держави» [25, с. 158].

Кожна країна має свою «територіальну організацію публічної влади». Оскільки публічною владою є і державна влада, і влада територіального колективу (територіальної громади), представлена місцевим самоврядуванням, то територіальна організація публічної влади повинна враховувати питання, пов'язані з організацією як державної влади, так і місцевого самоврядування. Традиційно державно-політичний устрій передбачає адміністративну організацію території. Таким чином, формується механізм відносин по вертикалі – між центральними та місцевими органами державної влади. Історично відомі такі форми територіально-адміністративної організації: федерація, конфедерація, унітарна, імперія.

Специфіка федералізму як форми організації державної влади та принципу управління полягає в способі розподілу владних та управлінських функцій між державними суб'єктами різних рівнів системи управління, в територіальному розмежування об'єктів їх діяльності та поєднанні централізації і децентралізації влади. У федеральній державі процес прийняття рішень розподіляється між кількома рівнями системи, а не зосереджується в одному місці, як це відбувається у централізованій державі. У світі існує більше двадцяти країн з федеративним устроєм (США, Канада, Росія, Пакистан, Нігерія, Бразилія, Австралія, Мексика, Ефіопія та ін.) – це більша половина території земної кулі і приблизно третя частина населення Землі. Існують різні моделі федералізму: договірна, централістська, кооперативна [577, с. 58-68].

Так основи американської федерації, згідно з Конституцією США 1787 року, базувалися на договорі між 13 штатами. Цей підхід пов'язаний із розумінням природи федеративної держави як системи організації в суспільстві державної влади, самоврядної на основі договору (угоди) [443, с. 20]. Що стосується місцевого самоврядування, зокрема у США, регламентування функціонування місцевих співтовариств віднесено до системи державної влади штатів, тому регулюється виключно штатами. В одних штатах конституції щодо діяльності місцевих органів містять найбільшу кількість норм обмежувального спрямування, в інших перевага надається регулюванню управління [389, с. 56].

Шляхом угоди між кантонами була створена Швейцарія. На основі угоди були засновані конституційовані як федерації Німеччина й Австрія [76, с. 27]. Нагадаємо, що система державного управління Німеччини, яка є федеративною парламентською республікою, згідно з Конституцією має два рівні «федерації» і «земель» [276, с. 282]. До компетенції федерації в Німеччині належать послуги і завдання загальнонаціонального характеру (зовнішні відносини, соціальне страхування, оборона, грошова система і т.д.), до сфери земель віднесено культуру, освіту, внутрішню безпеку, соціальну допомогу, охорону здоров'я. Зміст і межі функцій органів місцевого самоврядування визначаються інтересами територіальних общин (громад), які є низовою ланкою системи державного управління, але в той же час вони не є державною структурою. Так у ст. 28 Конституції Німеччини визначено, що громадам повинно бути надане право вирішувати місцеві питання в рамках закону і «під власну відповідальність» [106; 107]. Аналогічна норма діє в США й Росії (ст. 12 Конституції РФ) [272].

Федеративна держава по суті, є самоуправляючою договірною державою. Однак якщо влада поділяється між центром і складовими частинами зверху, без згоди цих частин федерації або погодження з ними, то в цьому випадку, які б не були права у територій, держава не може бути визнана федеративною. Вертикальний поділ влади та управління у федерації здійснюється в утворенні двох-трьох рівнів влади та управління: федерального (вищого), регіонального

(суб'єктів Федерації) і місцевого самоврядування, як наприклад, в Росії, або двох рівнів державного управління, як в Австралії.

Україна за формою державного устрою – унітарна (від латинського слова «унус» – один) держава. Вона складається з адміністративно-територіальних одиниць – областей (*в інших країнах: провінцій, губерній – Є. О.*), які діляться на райони, а останні – на громади (*комуни, общини*). Згідно з Конституцією України (ст. 3) державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову [283], тобто в Україні принцип поділу влади реалізується через розподіл владних повноважень, він покликаний забезпечувати права і свободи людини та громадянина.

Основними ознаками унітарної держави є рівність правового положення всіх громадян, сильна президентська влада, однопалатний парламент, тверда централізована структура виконавчої влади. Унітарне правління припускає адміністративне підпорядкування, яке централізує основні функції держави, але й гарантує їхнє виконання. Число ланок адміністративно-територіального поділу в унітарних державах може бути різним. Наприклад, у Болгарії, яка є унітарною державою (ст. 2 Конституції Болгарії), існують дві ланки: області й громади – створені органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад – общин і областей.

Франція – теж унітарна держава, яка має чотири рівні: регіони, департаменти, райони, громади. Особливість побудови державної влади й самоврядування Франції полягає в тому, що кожна територія має різний статус. Департамент (регіон, комуна) є й державним адміністративним округом, очолюваним префектом, і територіальним самоврядним колективом, наділеним власною компетенцією й очолюваним власними виборними органами [620, с. 128]. Згідно з Конституцією Швеції, прийнятою 27 лютого 1974 р., на місцевому рівні «...у державі існують первинні комуни і ландстинг комуни (території ленів (округів). Право ухвалювати рішення в них мають виборні збори. Комуни можуть зніматися податки для виконання своїх завдань» [268, с. 702].

В Україні територіальні органи управління – це державні адміністрації і органи, що обираються населенням – органи місцевого самоврядування. Однак, що стосується місцевого самоврядування, то воно в Україні «здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні районів та областей носить фактично символічний характер» [42, с. 237]. Надання районним та обласним радам права на утворення виконавчих комітетів, на думку П. Ворони, перетворило б ці органи на дієздатні суб'єкти місцевого самоврядування, які змогли б повноцінно представляти спільні інтереси місцевих територіальних громад і наповнити місцеве самоврядування реальним змістом, забезпечити його повсюдність і повноправність. Воно має здійснюватися не лише в населених пунктах, а й поширюватися на територіях навколо них [102, с. 262]. Адміністративно-територіальна одиниця – територіальний колектив (громада), це основний суб'єкт місцевого самоврядування, яка здатна до самоорганізації і саморозвитку.

Отже, кожна країна використовує вертикальний поділ влади, але закладає свої принципи в територіальний поділ країни. Так США, розвиваючи ринкове господарство, використовує принцип поділу влади, тобто неприпустимості значної концентрації влади в одних руках, і здатність місцевої влади самостійно використовувати внутрішній потенціал території. Будується так звана автономія місцевої влади, в якій кожна адміністративно-територіальна одиниця, кожне місто має юридичну границю, в межах якої проживає її населення. Існування різних рівнів влади, як органів виконавчої влади так, і представницьких органів місцевого самоврядування, створює дійсно реальні можливості для вертикального поділу державної влади на шляху її децентралізації. В цьому випадку ми не протиставляємо органи державної влади органам місцевого самоврядування, тому що всі вони – це лише дві форми публічної влади, яка виражає публічний сумарний соціальний інтерес в економічній, соціальній та іншій сферах.

Слід наголосити на тому, що самостійність місцевого самоврядування полягає не у відділенні його від держави і держави від самоврядування, а,

навпаки, полягає в їх тісній взаємодії, як рівноправних партнерів, тому що місцеве самоврядування виконує державні функції щодо забезпечення мінімальних умов у соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура), а також у інших областях суспільного життя в містах, селищах і селах. Поки що наше суспільство знаходиться в тому стані, коли проголошення місцевого самоврядування жителів сіл, селищ і міст ще не створює цього самоврядування, тому що не створені законодавчі і матеріально-фінансові можливості для діяльності територіальних громад. Процес створення місцевого самоврядування, його матеріально-фінансової бази довгий і на сьогодні потребує участі держави в цьому процесі.

В сучасних умовах розвиток інституту місцевого самоврядування є умовою модернізації політичної системи України, наближення її до європейської моделі політичної системи, в якій місцеве самоврядування реально забезпечено фінансовими й матеріальними ресурсами. Однак – це неможливо без реформування адміністративно-територіального устрою (далі АТУ) України, який сьогодні скоріше відображає вчорашній і позавчорашній день і це - в умовах динамічного розвитку ринкової економіки. Тому метою реформування АТУ є підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування. Наприклад, у Польщі реформа АТУ почалася ще в 1990 р. і на першому етапі зберегла триступеневу владну вертикаль, але в той же час був здійснений перерозподіл повноважень стосовно надання громадських послуг на користь місцевого самоврядування [512, с. 53]. У результаті реформування адміністративно-територіального ладу країни у 2000 р. кількість воєводств із 49 скоротилося до 17 (Варшава має статус регіону). Крім цього, відновлена традиційна для Польщі територіальна одиниця – повіт (створено 308). Було сформовано майже 2,5 тис. гмін (органів місцевого самоврядування), які отримали повноваження, зокрема в частині формування місцевих бюджетів і стягнення податків. Протягом декількох років гміни стали повністю самодостатніми адміністративно-територіальними, господарськими

одиницями. У ході другого й третього етапів на цій же основі було реформовано повіти й скорочено кількість воєводств [540].

Подібна реформа АТУ відбулася в Чехії. В 1997 р. парламент Чехії схвалив закон про дворівневу структуру адміністративного поділу країни, але реальне запровадження нового адміністративно-територіального устрою країни відбулося лише в 2000 р., після прийняття законів про вибори до органів місцевого самоврядування, визначення їх статусу, повноважень та відносин з місцевою і центральною владою. За сформованою протягом 1997-2000 рр. нормативно-правовою базою в Чехії створено 14 самоврядних країв (до реформи їх кількість становила 8) і 6 242 громади. Аналізуючи досвід реформ у Польщі і Чехії, І. Сало зазначає, що «в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи в цих центральноєвропейських країнах змінився розподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади. До компетенції центральних урядів віднесене визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня й оборонна політика, проблеми національної безпеки. Самоврядні органи забезпечують наближення системи надання послуг до населення, сприяють економічному розвитку регіонів, зокрема через забезпечення трансграничного співробітництва. Значну роль відіграли децентралізація й регіоналізація, проведені в процесі адміністративно-територіальної реформи у забезпеченні інтеграції посткомуністичних суспільств у ЄС» [539].

Адміністративно-територіальний поділ в Україні ускладнюється неефективною системою державного управління, яка еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Саме цим викликані численні пропозиції щодо реформи територіального устрою країни, тобто проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, яка покликана оптимізувати систему

управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, надати реальні права інститутам місцевого самоврядування, налагодити їх співпрацю з органами державної влади, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті. Можна погодитися з В. Артеменком, експертом Інституту громадянського суспільства, у тому, що «дебати щодо удосконалення територіального устрою України залишатимуться в площині політико-наукових дискусій до того часу, доки ми не визначимо для себе адекватну модель та глибину адміністративної децентралізації в контексті вирішення проблем становлення спроможних локальних територіальних громад, консолідації суспільства, формування політичної чи громадянської нації» [26].

Отже, сьогодні в умовах ринкової економіки і розмаїтості форм власності, фактичної зміни межі міст потребує вертикальний поділ влади, але залишається питання, на якому принципі він повинен будуватися і яка система державної влади нам потрібна? На думку С. Вобленка, цього можна домогтися за допомогою дотримання принципу «однорідності» територіальної одиниці (встановлення розміру території для того, щоб на ній протікала однотипна група процесів, які можна було б регулювати за допомогою влади) та принципу оптимальності величини територіальної одиниці (визначення й встановлення границь місця для того, щоб можна було одночасно «побачити», як протікає процес, охопити його владним впливом, контролювати хід подій і «бачити» результати впливу) [97, с. 32].

Директор Науково-дослідного інституту геодезії та картографії Ю. Карпінський для подолання диспропорцій, які існують в адміністративно-територіальному устрої України, пропонує «межі оптимальності» залежно від кількості адміністративно-територіальних одиниць кожного рангу ієрархії на принципах: пропорційності, компактності, спадкоємності, необхідності «критичної маси», взаємодоповнення, гнучкості та адаптивності, саморегулювання, перспективності [246].

Однак, запропоновані принципи адміністративно-територіального поділу країни не враховують те, що метою реформування адміністративно-територіального устрою країни є створення базової первинної адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади (сільської, селищної, міської). Громади повинні отримати матеріальні, фінансові та інші ресурси в обсязі, достатньому для ефективного реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, тому що саме громада є найбільш наближеним до населення надавачем публічних послуг. Загальновизнано, що територіальний устрій держави (його територіальна організація) – це не тільки поділ території на окремі частини, це і правовий статус територіальних утворень; відповідна система влади та управління в них, система взаємовідносин між державою в цілому та територіальними одиницями; система взаємовідносин між територіальними частинами держави [95, с. 18].

Вибір територіальної організації держави не може бути продиктований волею випадку або суб'єктивним бажанням тих чи інших політичних сил. Він завжди зумовлений цілою низкою соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників. На думку Ю. Вікула, найважливішими напрямками вдосконалення територіального устрою України є: по-перше, законодавче встановлення статусу адміністративно-територіальних одиниць; по-друге, визначення чітких та науково-грунтовних критеріїв класифікації адміністративно-територіальних одиниць; по-третє, законодавче закріплення взаємовідносин між державою та адміністративно-територіальними одиницями; по-четверте, закріплення форм та методів взаємовідносин між самими територіальними одиницями. Першочергове завдання реформи територіального устрою – упорядкувати існуючі територіальні одиниці в чітку систему, що забезпечить умови для організації ефективно діючої системи публічного управління [95, с. 19]. Таким чином, проведення АТУ потребує чіткої організації влади (вертикальної, горизонтальної, функціональної) в країні.

Вертикальна організація влади – це, по-перше, розподіл влади між різними рівнями державного управління. В будь-якій системі правління є

щонайменше два рівні: загальнонаціональний (або центральний) і місцевий, куди входять великі, середні й малі міста. Однак в основі нижчого базового рівня повинна бути територіальна громада (село, селище, місто). По-друге, кожний рівень влади отримує свій рівень компетенції, а також достатні матеріальні, фінансові й інші ресурси в обсязі, достатньому для ефективної реалізації віднесених до його ведення питань. По-третє, наповнення конкретним змістом згаданих вище елементів територіальної організації, їх взаємозв'язок дає можливість визначити рівень централізації або децентралізації державної влади, зокрема рівень та обсяг самоврядних одиниць. По-четверте, вертикальний поділ влади припускає виділення й територій: місць, у яких є границі, але немає самостійного апарату влади, що вирішує місцеві питання, і які в результаті цього управляються з верхнього рівня.

Горизонтальний поділ влади з'являється внаслідок вертикального поділу влади й означає організацію влади на кожному конкретному рівні, тобто поділ влади між елементами державного управління. Наприклад, в Україні на центральному рівні влада розподіляється між трьома органами державного управління: законодавчим, виконавчим і судовим, а далі вона ділиться вже в рамках кожного із цих органів. Горизонтальний поділ влади з'являється разом з багатоукладною економікою, коли розмаїтість форм і методів організації життєдіяльності настільки велика, що центр уже не встигає відслідковувати виникаючі тут проблеми, більшу частину питань відносять до компетенції місцевої влади та самоврядування. Отже, на місцевому рівні, крім органів державної влади, створюються органи місцевого самоврядування. Центральним питанням горизонтального поділу влади є формування реального самоврядування на місцях, тобто передача компетенції, прав, майна й засобів для самостійного рішення місцевих проблем [97, с. 35].

Сьогодні питання, пов'язані з побудовою адекватної системи горизонтальної взаємодії між органами влади, що забезпечує вироблення й реалізацію спільних рішень, дуже актуальні. В першу чергу, це стосується органів виконавчої влади, оскільки їх роль у сучасному суспільстві велика й

характеризується тенденцією до посилення. Органи виконавчої влади, організуючі горизонтальну міжвідомчу взаємодію, повинні оперативно реагувати на виникаючі в країні проблеми. Координуючи діяльність різних відомств, органи виконавчої влади відповідають за реалізацію різних державних проектів із надання публічних послуг населенню. Так концепція електронного уряду як нової моделі державного управління здатна вплинути на діяльність урядових структур, переважно у частині підвищення якості суспільних послуг, наданих населенню [286, с. 120].

Горизонтальна взаємодія між органами виконавчої влади полягає у функціональному розподілі повноважень і відповідальності між відомствами з вирішення соціально-економічних питань. В. Кирилова, досліджуючи організаційні форми горизонтальної взаємодії федеральних органів виконавчої влади в Росії, класифікувала види управлінської взаємодії за дев'ятьма ознаками: сфера, у якій відбувається перетинання відомчих інтересів, напрямок взаємодії, кількість і ступінь участі відомств, характер взаємозв'язків, об'єкт взаємодії, державна належність відомств, регулярність і строки взаємодії [251, с. 11]. Можна погодитися з її висновком, що горизонтальна взаємодія органів виконавчої влади – це процес вироблення й реалізації спільних рішень зацікавленими органами влади одного ієрархічного рівня з питань, що вимагають погоджених дій. Горизонтальна взаємодія сприяє росту ефективності роботи виконавчих органів влади, перемістивши більшу частину ініціатив і відповідальності за оперативні рішення з рівня вищого керівництва на більш низький рівень [251, с. 21].

Горизонтальний поділ влади пов'язаний з проблемами горизонтальної децентралізації державної влади, тобто передачі частини владних повноважень від органів одного ієрархічного рівня іншим. Однак організувати процес горизонтальної міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади сутужніше, ніж вибудувати тверду вертикаль, тому що його основу становлять різні види зв'язків, з одного боку, і самостійність, а головне, відповідальність окремих органів – з іншого. На нашу думку неможливо вести мову про високий ступінь

ефективності вертикальних структур влади без налагодженого механізму їх горизонтальної міжвідомчої взаємодії на різних рівнях ієрархії.

Таким чином, горизонтальна організація влади являє собою її поділ на виконавчу владу (уряд, центральний апарат міністерств і відомств і місцеві органи) та органи місцевого самоврядування. Однак треба наголосити, що поява при горизонтальній організації влади місцевого самоврядування означає визнання державою права місцевих співтовариств (громад) влаштовувати своє життя самостійно й за власний рахунок. В умовах багатокладної економіки будь-яка влада змушена враховувати думку платника податків (населення), особливо коли він вимагає надання певних послуг, які умовно можна розбити на три групи: забезпечення представництва інтересів населення (платників податків) і вироблення загальних норм і правил; організація функціонування галузей господарства й здійснення управління різними сферами життєдіяльності; контроль за дотриманням законності й порядку.

Для вирішення цих питань у державі повинна існувати і функціональна організація влади, тобто спеціалізація різних галузей влади, тому державна влада ділиться на законодавчу, виконавчу і судову. Отже, цей принцип наголошує на тому, що всі три галузі влади, з точки зору розподілу функцій, повинні функціонувати так, щоб виключити їхню взаємну конкуренцію. Згоден з Р. Мартинюком, що в найближчій перспективі потрібно нормативно оформити таку систему, таку структуру механізму влади, за якої баланс влади був би чітко розподілений, і кожна гілка влади мала б нормативно визначені можливості для взаємного контролю [371, с. 137]. Поки що сьогодні баланс гілок влади не доповнюється юридичним оформленням принципу взаємодії гілок влади, а це не дає змогу забезпечити єдність влади та її реалізацію в інтересах суспільства.

Реалізація принципу поділу влади припускає також поділ не просто функцій (законодавчих, виконавчих, судових та ін.), але й владних повноважень, що не порушує єдності державної влади, під яким варто розуміти єдність стратегічних цілей і напрямків діяльності всіх державних органів. Єдність державної влади визначається насамперед тим, що єдиним джерелом

влади виступає народ [190, с. 204]. В Україні, якщо вона прагне стати правовою державою, повинні бути чітко визначені і розділені сфери діяльності, визначені функції і компетенції між різними державними органами, тобто все те, що і є, по суті, концепцією «розподілу влади» [206, с. 89]. У правовій державі жоден із органів не може мати всю владу в повному обсязі. Механізм влади повинен досягати єдності на основі погоджених дій і консолідованого підходу. Пошук оптимальної моделі управління в Україні пов'язаний із законним бажанням електорату одержати таку владу, яка б забезпечувала свободу, запобігала тиранії й авторитаризму та дозволяла максимально ефективно задовольнити їх соціальні, економічні, творчі й духовні потреби, тобто при мінімальних витратах на оплату управлінського персоналу отримати якісні послуги.

Зрозуміло, що єдність влади необхідна для ефективного й погодженого управління суспільством. Тому головне завдання демократичної держави полягає в розмежуванні повноважень різних владних органів, виходячи із принципу єдності державної влади, а також у встановленні загальних початків взаємодії цих органів. Ізолювати галузі влади один від одного неможливо. Всі органи державної влади здійснюють свої функції, доповнюючи один одного, погоджують дії й координують зусилля, тобто налагоджують необхідну взаємодію. У кожній демократичній країні створений свій механізм реалізації принципу поділу влади.

Розходження між сучасними формами правління виявляються на основі встановлення взаємин між вищими органами держави. У конституційно-правовій науці всі різновиди організації державної влади прийнято зводити до декількох типологічних моделей, залежно від форми правління [672, с. 24]. Це монархії, конституційні монархії, президентські, парламентські, парламентсько-президентські республіки. Об'єднує їх те, що модель державного управління в них базується на принципі поділу влади, на системі «стримувань і противаг».

Більшість учених, аналізуючи умови поділу влади в будь-якій країні, прив'язують їх до певної форми правління, у рамках якої існує та або інша модель поділу влади. Так Л. Ентін розглядає поділ влади у: президентській

республіці; парламентських монархіях і республіках; країнах зі змішаною формою правління; країнах, що розвиваються [672, с. 51]. Інші розглядають моделі поділу влади залежно від форми державного устрою, тобто це: країни, в яких відсутня система поділу влади; держави соціалістичного (радянського) типу; парламентська або конституційна монархія; парламентські республіки; президентські республіки; парламентсько-президентські республіки; «суперпрезидентські» республіки [593, с. 43-44; 206, с. 90]. Зрозуміло, що і така точка зору має право на існування.

Частіше дослідники виділяють наступні способи організації та взаємодії органів державної влади: поділ влади, характерний для президентських республік («твердий» поділ влади); поділ влади, характерний для парламентських монархій і республік («м'який» поділ влади); «змішані» варіанти поділу влади; відсутність поділу влади [164, с. 121-122; 289, с. 60].

Цей поділ влади необхідно доповнити поділом влади, пов'язаним із забезпеченням (узгодженням) діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування на кожному з рівнів. Однак цей взаємозв'язок потребує або створення особливого органу з координації, або розробку особливої процедури. Наприклад, у Німеччині, з метою координації зусиль щодо захисту прав органів місцевого самоврядування і взаємодії з органами державної влади, органи місцевого самоврядування об'єднуються в союзи й асоціації. В Україні теж за останні роки створено загальнодержавні, міжрегіональні, регіональні, спеціалізовані об'єднання органів місцевого самоврядування. Дослідники, з метою вироблення ефективного механізму взаємодії держави та місцевого самоврядування, пропонують створення в Україні єдиного авторитетного і компетентного органу державної підтримки місцевого самоврядування. Завдання цього органу – гарантувати законодавчо встановлені правила гри усім суб'єктам державної регіональної політики та місцевого самоврядування, виключаючи паралелізм і дублювання з боку органів державної влади і місцевого самоврядування. Іноземний досвід показує, що ця пропозиція має сенс. Так у Японії діє міністерство у справах місцевого самоврядування [101], у

Норвегії – міністерство з муніципальних справ, у Італії, Новій Зеландії, Франції – великі підрозділи в складі міністерств фінансів і внутрішніх справ, а також міністерство міст та благоустрою території, у Великій Британії ці функції виконує міністерство охорони навколишнього середовища [180, с. 463-475].

Треба визнати, що функції держави взаємозалежні, тому неможливо провести тверді межі між галузями влади. З іншого боку, необхідно визначити повноваження, які відносяться до виняткової компетенції тієї або іншої гілки влади. Але рівновага влади зберігається завдяки існуванню ключового принципу поділу влади – системі стримувань і противаг й у такий спосіб сприяє встановленню верховенства права над державою.

Поділ влади створює необхідні умови, в яких реалізуються інші демократичні принципи, такі як: політична рівність громадян перед законом, принцип виборності вищих посадових осіб, представництво в органах влади всіх шарів суспільства, наявність у суспільстві безлічі центрів влади, у тому числі й опозиції. Все це дає різним соціальним групам рівні можливості в конкурентній боротьбі за владу [288, с. 22] саме тому, що демократія і є тим середовищем, у якому можливе функціонування системи поділу влади.

Обмеження влади за допомогою впровадження принципу поділу влади в державно-правову практику стимулює створення механізму правового і суспільного контролю над державною владою, який не дозволяє політичному режиму в цілому переродитися в диктатуру. Як це не парадоксально, але в такому контролі зацікавлені не тільки недержавні суб'єкти, але й сама держава. Маючи можливість впливати на організацію, устрій і здійснення державної влади, суспільство здобуває якість суб'єкта владних відносин, що, відповідно, накладає на нього певну відповідальність, і дозволяє поєднати державний і громадський механізми подолання соціальних протиріч та інших кризових явищ. Таке поєднання надає значну стійкість і підвищує ефективність усієї системи державного управління.

В Україні до недавнього часу проблема застосування системи стримувань і противаг як реалізації принципу поділу влади не розглядалася, тому що

значний період часу вона входила до складу Радянського Союзу, де цей принцип вважався буржуазним і ніколи не визнавався навіть концептуально, незважаючи на те, що в країні існувала система представницьких органів влади, джерелом якої визнавався народ. Конституційне закріплення статусу поділу влади не створювало систему «стримувань і противаг», тому що структура партійних органів на підставі ст. 6 Конституції, яка проголосила її ядром політичної системи [281], обов'язково домінувала над системою представницьких інститутів влади. І сьогодні в державах соціалістичного (радянського) типу (В'єтнам, Китай, КНДР, Куба) відсутній реальний механізм поділу влади. Система рад камуфлює всевладдя правлячої партії, точніше партійної бюрократії [206, с. 90-91]. В такій моделі існує єдина система органів державної влади, але поділ влади відсутній. Принципи управління в державах соціалістичного типу багато в чому аналогічні до тих, які існують у державах з відсутністю поділу влади – це абсолютні й дуалістичні монархії, авторитарні (Куба, КНДР, Лівія) й тоталітарні режими (частіше військові), характерні для країн Африки (Заїр, Сомалі, Руанда, Чад). Серед цих країн наявні країни, де главою держави є лідер партії (К. Чен Ір у КНДР, М. Каддафі в Лівії, Р. Кастро на Кубі), духовний лідер (Саудівська Аравія, Хомейні в Ірані). Влада в цих країнах знаходиться в руках однієї особи, або органу, тому наявність у деяких країнах представницьких і судових органів не змінює реального політичного панування. Економічне становище цих країн різне, наприклад, у Кувейті, ОАЕ, Саудівській Аравії завдяки запасам природних ресурсів спостерігається сприятливий економічний розвиток, а такі країни як Лівія, Заїр, Сомалі, навпаки, економічно бідні [206, с. 90]. Яскраво виражені авторитарні форми правління цих держав не дають можливості говорити про перспективи стійкості даних моделей державної влади, однак дозволяють зрозуміти, як принцип поділу влади залежить від державного устрою, і які моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування формуються в тій або іншій державі. Отже зазначимо, що взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням по-перше залежать від державного ладу (форми

правління), по-друге від державного устрою (унітаризм, федералізм, конституційна децентралізація і т.п.), по-третє від адміністративно-територіального поділу.

Водночас слід зрозуміти, що в Україні «на початку 90-х років вирішення проблеми реалізації принципу поділу влади та підтримання балансу гілок влади ускладнювалося спробою поєднати два протилежних підходи до організації структури та взаємодії органів державної влади. З одного боку, у країні зберігалася система рад, що свого часу була побудована на основі неприйняття принципу поділу влад. З іншого боку, виникнення нових носіїв влади (Президент України, Конституційний Суд України) та конституційне проголошення принципу поділу влади вимагали розподілу владної компетенції різних органів і створення механізму врегулювання можливих конфліктів між різними гілками державної влади» [370, с. 15].

Пізніше принцип поділу влади був включений у Конституційний Договір 1995 р. і закріплений у ст. 6 Конституції, яка встановила параметри, в межах яких має здійснюватися законодавче врегулювання відносин державного владарювання [652, с. 36]. Конституція України 1996 року визнала принцип поділу влади як фундаментальний принцип організації державної влади, який повинен не давати жодному з державних органів можливості узурпувати повноваження інших органів [623, с. 11], та запровадила президентсько-парламентарну форму правління [92, с. 22], з досить вагомими повноваженнями Президента України в різних сферах, зокрема у виконавчій та законодавчій [7, с. 24].

При запровадженні в Україні змішаної форми правління не було враховано того, що така форма правління не створює вагової переваги ні Президенту України, ні Парламенту, що вона призводить до утворення нетривкої й відносної рівноваги між ними, за якої жодна із сторін не має вирішальних повноважень [169, с. 34]. Фактично в Конституції України був закріплений механізм протистояння президентської та парламентської гілок влади, що й визнали Парламент та Президент України [224, с. 3]. У результаті

такої рівноваги виявляється неможливим здійснити масштабні політико-економічні зміни з ініціативи лише однієї сторони, без блокування їх іншою стороною. Практика показала, що закріплення функціонального розподілу державної влади між державними органами не достатньо, якщо не існує дійсних взаємообмежень влади в системі стримувань та противаг.

Тому висновок про кризу принципу поділу влади в Україні був би некоректним. При цьому необхідно вказати на недостатню ефективність механізмів стримувань і противаг, зумовлених змодельованою в Основному Законі України формою правління [166, с. 20], відсутністю на рівні Конституції України належного нормативного механізму дотримання принципу єдності державної влади, теоретичними постулатами, конкретними політичними умовами здійснення влади в Україні, що дає підставу говорити про окремі елементи кризи діючої системи поділу функцій влади.

Сьогодні всім зрозуміло, що Основний закон не містить ретельно відпрацьованого механізму вирішення протиріч і розбіжностей між окремими гілками влади. Ми спостерігаємо, що в Україні нерідко характер відносин між гілками влади детермінується не суспільною користю, як воно і повинно бути, і навіть не політичними інтересами, а власними амбіційними мотиваціями суб'єктів владних повноважень [370, с. 18]. На думку Р. Мартинюка, в найближчій перспективі потрібно нормативно оформити таку систему, таку структуру механізму влади, за якої баланс влади був би чітко розподілений і кожна гілка влади мала б нормативно визначені можливості для взаємного контролю [373, с. 139]. Поки що баланс гілок влади не доповнюється юридичним оформленням принципу взаємодії гілок влади, що не дає змоги забезпечити єдність влади та її реалізацію в інтересах суспільства. Можна погодитися з М. Теплюк, що в Конституції України варто чіткіше визначитися з розподіленням повноважень установчої влади між народом як єдиним джерелом влади в Україні, парламентом і главою держави. Адже саме у площині реалізації установчих повноважень останнім часом в Україні виникають найгостріші політико-правові конфлікти [582, с. 9-10].

Повернення до «президентсько-парламентської форми правління» – це насправді намагання повернутись до необмеженого президентського правління часів Л. Кучми, тому що за Конституцією 1996 р. Президент України має практично повний контроль над формуванням Кабінету Міністрів, керівного складу центральних органів виконавчої влади, призначенням і звільненням керівників місцевих органів виконавчої влади, а також значні організаційні та кадрові повноваження стосовно: органів судової влади, військових формувань, правоохоронних органів.

Існуюча модель поділу державної влади здійснюється лише за формальною ознакою, а реально – відбувається перерозподіл владних повноважень між гілками влади. Сьогодні для побудови демократичної, правової держави в Україні нагальним питанням стає вдосконалення правової бази, в якій необхідно визначити механізми взаємодії між Президентом, гілками влади, політичними партіями, громадськими організаціями та органами місцевого самоврядування.

Створюючи місцеве самоврядування, держава не тільки сприяє розподілу владних повноважень на місцевому рівні, вона виробляє механізм проти надмірної централізації та концентрації влади, зловживань нею з боку людей, що при ній перебувають. Отже «постійне удосконалення місцевого самоврядування, яке відіграє роль механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, – основа стабільності й повноцінного розвитку держави» [445].

Становлення України як суверенної і незалежної демократичної, соціальної, правової держави неможливо без створення механізму «стримувань» і «противаг» (побудови нового рівня функціонування та взаємодії між різними гілками влади, між державною владою і місцевим самоврядуванням) та формування оновленої системи місцевого самоврядування. Саме інститут місцевого самоврядування стає основним елементом демократичного устрою держави, без реформування якого неможлива модернізація політичної системи сучасної України. Закордонний досвід переконує: відсутність самостійності в

місцевих громадах, «за якої управління здійснюватимуть самі громадяни» [722, р. 10], неминуче призводить до криз із можливою зміною державного ладу.

Політичний аспект проблеми полягає в тому, що модель поділу влади стає складовою процесу модернізації політичної системи, яка у широкому розумінні є «сукупністю матеріальних і нематеріальних компонентів, пов'язаних політичними відносинами з приводу здійснення політичної влади» [477, с. 43]. Однак розвиненою державою можна вважати лише ту, в якій державна влада хоча і є «найбільш потужною інституцією суспільства» [522, с. 13], проте передбачає забезпечення та охорону найважливіших прав і свобод людини за допомогою органів місцевого самоврядування, тому що тільки реальне існуюче місцеве самоврядування надає громадянам відчуття політичної ефективності державного устрою і сприяє подрібненню та розосередженню політичної влади.

Існуючий в Україні принцип поділу державної влади на три складові (законодавчу, виконавчу й судову – ст. 6) доповнюється згідно з Конституцією, яка виділяє місцеве самоврядування як форму народовладдя, як одну з форм публічної влади поряд із державною владою (ст. 5), вертикальним поділом влади: на місцеву, регіональну й центральну. Такий поділ є загально визнаним. Однак для підсилення ролі місцевого самоврядування автор пропонує виділення влади місцевого самоврядування (муніципальної влади) як влади територіальної громади – базовий рівень. Тобто межі місцевого самоврядування чітко обмежуються відповідною територією. Формуючи другий рівень місцевого самоврядування, треба враховувати, що цей рівень – це рівень виконання як державних делегованих повноважень (децентралізованого державного управління), так і повноважень делегованих територіальними громадами. Кількість делегованих повноважень, переданих державними органами на другий рівень місцевого самоврядування, необхідно обмежити, тому делеговані повноваження повинні враховувати виконання питань місцевого значення і їх обсяг не повинен перевищувати обсяги власних повноважень.

Реформування АТУ в Україні повинно відбуватися з урахуванням вертикального, горизонтального і функціонального поділу влади для

забезпечення ефективної взаємодії державної влади, місцевого самоврядування й громадянського суспільства в рамках єдності публічної влади, на принципах стримувань і противаг, взаємозалежності й взаємодій, урахування інтересів центру й місць, із залученням громадян до управління справами суспільства й здійсненням на практиці демократичних прав і свобод.

Встановлення територіальних границь місцевого самоврядування пов'язане із проблемою реального ступеня самостійності місцевого самоврядування як органу народовладдя, найбільш наближеного до населення і визначає систему відносин органів місцевого самоврядування із центральними та місцевими державними органами (вертикаль системи управління) й органами місцевого самоврядування інших регіонів (горизонтальна взаємодія). Отже, територіальна організація місцевого самоврядування повинна визначати більшу або меншу присутність держави на території громади.

Проголошуючи курс на розбудову правової, демократичної держави Конституція України (ст. 5), як і більшість конституцій сучасних держав, визнає, що єдиним джерелом державної влади є народ, а державні органи виконують функції щодо здійснення цієї влади. Саме народ країни, а точніше громадяни, які наділені правом виборчого голосу, фактично наймають і наділяють правом володіти й розпоряджатися владою в інтересах громадян, держави і суспільства окремих осіб, тому конституційне закріплення принципу поділу влади, з одного боку, робить державний механізм більше оптимальним, з іншого – дає можливість суспільству впливати на правову, економічну й соціальну політику держави, а особистості захищати свої права і свободи від можливої сваволі влади.

Таким чином, доктрина поділу влади не тільки встановлює межі влади, її можливості і визначальні засоби досягнення цілей, вона є інструментом обмеження влади і універсальним засобом виховання суспільства, тим, що в значній мірі формує його світогляд, впливає на правосвідомість і правову культуру як окремого індивіда, так і всього суспільства в цілому. Реалізація принципу поділу влади в Україні – це забезпечення політичної стабільності та

ефективної діяльності державного механізму і намагання виключити можливість концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи, або органа. Сьогодні на зміну звичному монологу й наказам держави повинно прийти рівноправне спілкування особистості, суспільства й офіційних структур, але це можливо лише якщо ми в корені змінимо наше бачення про державну владу та її сучасну сутність.

3.3. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі українського суспільства: механізми взаємодії

Необхідною умовою демократизації політичної системи України стає подальше реформування інститутів державної влади і місцевого самоврядування у напрямі наближення їх до європейських стандартів та підвищення їх ефективності в управлінні державою через поступове розширення самостійності місцевих громад.

У процесі побудови демократичної держави зрозуміло, що нам потрібна політична система, яка здатна адекватно реагувати на внутрішні й зовнішні виклики. Але щоб буди життєздатною, політична система повинна забезпечити збалансовані взаємовідносини між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, перерозподіл повноважень і владних функцій у бік місцевого самоврядування, розширенні прав місцевих громад, збільшенні їхньої економічної самостійності.

Отже від взаємодії державної влади і місцевого самоврядування залежить подальша демократизація суспільства, створення ефективної системи місцевої влади. Однак для налагодження цієї взаємодії потрібно вирішити, чи є місцеве самоврядування невід'ємним елементом державної влади, чи ні? Яку модель організації державної влади і самоврядування побудувати на місцях і створити необхідний розумний баланс між державною владою, місцевим

самоврядуванням і самоорганізацією суспільства? Проблема моделі породжує проблему розмежування функцій та повноважень між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, тому що місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування – це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади. Місцеві державні адміністрації є органами виконавчої влади, а місцеве самоврядування – це публічна влада територіальних громад, «інститут публічної недержавної влади, компонент громадянського суспільства» [294, с. 8].

Місцеві державні адміністрації створюються як для здійснення виконавчої влади в областях і районах, містах Києві та Севастополі, контрольно-наглядових функцій щодо місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України) та його органів, так і для виконання основного обсягу повноважень щодо управління територіями (ст. 118 Конституції України). Організація, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій визначаються Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 року, № 586-XIV. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Вони призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до ст. 5 Конституції України, народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, яку народ здійснює безпосередньо, або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [283]. Це означає, що органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму, вони складають окрему форму реалізації народовладдя. Виходячи з цього положення Конституції, місцеве самоврядування не є елементом державної влади, що дає підстави розглядати місцеве самоврядування в політичній системі як самостійну форму публічної влади, за допомогою якої вона «адаптується до нових соціальних вимог» [20, с. 155].

Крім того, самостійність і незалежність органів місцевого самоврядування від органів державної влади покладає на них відповідальність за ті рішення, які вони приймають. У свою чергу, це є підставою для дії принципу суверенності,

згідно з яким органи місцевого самоврядування знаходяться не у підпорядкуванні та субординації, а в незалежності та координації від органів державної влади. Втілення даного принципу на практиці передбачає, що місцева влада вищого рівня не має права втручатися та контролювати владу нижчого рівня, а лише співпрацювати.

Згідно зі ст. 140 місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [283]. Як бачимо, держава на конституційному рівні визнає самостійність місцевого самоврядування і бере на себе, в межах його повноважень, обов'язок створювати необхідні умови для здійснення даного права.

Прийнятий 21 травня 1997 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (№ 280/97–ВР) відповідно до Конституції України визнав, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (п. 1. ст. 2). Закон, відповідно до Конституції України, визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Законом було встановлено, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (п. 2. ст. 2). Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень було визнано територіальну громаду (жителі, об'єднані постійним проживанням) села, селища, міста (ст. 6) [490]. Тобто чітко вказано на належність громад до певної місцевості, певного місця проживання.

На сьогодні в Україні налічується понад 12 тис. рад, з них – 24 обласних, 488 – районних, 446 – міських, 93 – районних у містах, а також 790 рад у селищах міського типу і 10 227 сільських рад. Територіальні громади представляють населення 30 182 населених пунктів, серед них – 28 883 сільських, 903 селища міського типу, 444 міста, 490 сільських районів і 121 міський, 24 області та міста Київ і Севастополь [183, с. 40]. Така кількість органів місцевого самоврядування в Україні свідчить не стільки про його розвиненість, скільки про недосконалість адміністративно-територіального поділу країни, про те, що дуже важко забезпечити органи місцевого самоврядування необхідними ресурсами для ефективного виконання ними своїх повноважень, не говорячи вже про делеговані державні повноваження. Сьогодні понад 96 відсотків територіальних сільських громад в Україні є дотаційними, з них понад 70 відсотків – глибоко дотаційними. Тобто громада чисельністю, скажімо, 300 чи 500 осіб збирає 5 тисяч гривень податків, а витрати лише на утримання сільради становлять 30 тисяч гривень [591, с. 30]. На думку О. Клименової, «скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць, збільшення підвідомчої території органів місцевого самоврядування та вирівнювання кількості населення територіальних одиниць сприятиме більшій ефективності розподілу бюджетних коштів (за рахунок приблизно рівної кількості населення районів повинен спроститися обрахунок бюджетних асигнувань) та їх економії (за рахунок зменшення кількості органів місцевого самоврядування та районних державних адміністрацій, а отже, і зменшенню сумарної кількості їх апарату, а звідси й зменшенню витрат на оплату праці службовців та на утримання адміністративних будівель), збільшенню податкової бази місцевого самоврядування (за рахунок збільшення території ради, а отже, і кількості платників податків на ній) тощо» [255, с. 262].

Так Анатолій Ткачук наполягає на частковому поверненні до колишнього устрою місцевого самоврядування, коли в Україні існували волості, які склалися з багатьох поселень (фактично – нинішні громади), і мали весь необхідний набір органів влади, які обслуговували людей. У сучасному сенсі це

має бути центр забезпечення життєдіяльності і надання послуг: початкові школи, середні школи, пожежна частина, відповідні медичні заклади, швидка допомога, місцева міліція, пункт казначейства, тобто все, з чим люди найчастіше стикаються і що має бути територіально близько [591, с. 30].

Отже, нераціональний адміністративно-територіальний устрій в Україні підтримує неефективне місцеве самоврядування. Базові ланки місцевого самоврядування, особливо в сільській місцевості, фінансово неспроможні забезпечити свою діяльність. Відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування, повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та великі диспропорції в розмірах території районів і кількості населення викликають диспропорції у розвитку районів і регіонів [519, с. 13], у розподілі повноважень місцевого самоврядування різних рівнів, що породжує тільки конфліктні ситуації.

Для створення умов щодо надання якісних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні, тобто на місцевому, потрібне реформування місцевого самоврядування, яке повинно відбуватися одночасно з реформуванням місцевих органів виконавчої влади на основі передачі (децентралізації) максимально можливого обсягу публічних завдань органам місцевого самоврядування та чіткого функціонального розмежування з повноваженнями виконавчої влади.

Крім того, вважає директор Інституту трансформації суспільства Олег Соскін, проведення реформи обумовлена не тільки внутрішніми умовами розвитку країни, а й впливом зовнішніх чинників, тому що нас оточують посткомуністичні держави, які семимильними кроками просуваються шляхом формування та розвитку міцної системи місцевого самоврядування. Наприклад, Польща у другій половині 2007 року розпочала новий етап реформи: до 2009 р. усі права з вирішення фінансових та соціально-економічних питань планується передати від воєвод (представників центральної адміністрації) виконавчим органам воєводських сеймиків (третій рівень місцевого самоврядування).

Сьогодні Польща та інші посткомуністичні країни поступово формують підґрунтя для здійснення переходу до дворівневої моделі місцевого самоврядування, яка діє у Скандинавських країнах і є найбільш успішною [564]. Інститут трансформації суспільства є автором якраз дворівневої моделі, основною ланкою якої є громада.

Для оптимізації структури адміністративно-територіального устрою щодо створення ефективної системи публічної адміністрації через широку децентралізацію виконавчої влади та перетворення місцевого самоврядування на фінансово спроможний, ефективний і відповідальний інститут публічної влади в Україні потрібно провести муніципальну реформу, за допомогою якої побудувати фінансово-економічну базу органів місцевого самоврядування, оптимізувати міжбюджетні відносини, сформувати дієві місцеві бюджети, здатні забезпечити виконання функцій місцевого самоврядування. Успішність муніципальної реформи залежить від модернізації адміністративно-територіального устрою, тобто скорочення кількості територіальних громад за рахунок їх укріплення та укрупнення.

Запропонована Урядом трирівнева модель адміністративно-територіального устрою (1-й рівень – регіони і міста-регіони з кількістю населення більше 750 тис.; 2-й рівень – райони і міста-райони з населенням більше 70 тис.; 3-й рівень - громада з кількістю населення більше 5 тис. Замість 10282 сільських рад створити 4 тис. громад, кількість районів скоротити з 490 до 280 [415, с. 45-48; 420, с. 34-40]) не зовсім враховує територіальні особливості громад, їх соціально-економічний, фінансовий стан. Реформою не встановлені чіткі критерії оптимізації районного та обласного поділу України з урахуванням географічних, історичних та інших чинників. Запропонована модель буде тільки посилювати сепаратистські настрої політичних сил у регіонах.

У рамках проекту «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України», який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України на замовлення

Центру сприяння інституційному розвитку державної служби, запропоновано трирівневу систему адміністративно-територіальних одиниць: базовий (третій) рівень – громада; другий – район (місто-район) і перший – регіон (АРК, області, міста зі спеціальним статусом). Автори пропонують більш чітке «законодавче розмежування двох рівнів територіального самоврядування – регіонального та місцевого, тому перший субнаціональний рівень має бути вилучено з положень Закону про місцеве самоврядування і оформлено окремим законом». Упровадження регіонального самоврядування, на їх думку, є віддаленою перспективою [519, с. 23-24]. По суті, цей проект мало відрізняється від запропонованого Урядом.

Цікаву систему територіального самоврядування в Україні розроблено Інститутом трансформації суспільства. Ним запропоновано цілісну вертикально-горизонтальну структуру місцевого самоврядування, яка буде складатися з двох рівнів: перший – міські та сільські громади і другий – паланки (департаменти), які варто, на їх думку, доповнити особливою формою – містом-агломерацією. Всеукраїнською радою міських голів із проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, яка підтримала проект, запропонований Інститутом трансформації суспільства, розроблено зміни до Конституції України у вигляді нової редакції Законопроекту 3207-1 «Про внесення змін у Конституцію України» [563].

Сьогодні необхідне подальше проведення демонополізації та децентралізації системи державного управління шляхом розширення повноважень місцевих самоврядних органів влади. Для цього необхідно створити дійсні асоціації громад на рівні регіонів. Покласти в основу адміністративно-територіальної реформи потрібно передусім інтереси громади, людини. Основною функцією самоврядних органів повинно стати надання громадянам щонайбільшого обсягу публічних послуг високої якості. Серед повноважень центральної влади треба залишити вироблення та реалізацію загальнодержавної стратегії розвитку. В новому законопроекті територіальна громада повинна бути визначена як основна ланка місцевого самоврядування.

Законопроект, запропонований экс-віце-прем'єр-міністром України Романом Безсмертним, не може бути базовим документом для проведення адміністративно-територіальної реформи в нашій країні, тому що не відповідає інтересам громад. За основу розробки нового законопроекту можна взяти нову редакцію законопроекту № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України», розроблену Інститутом трансформації суспільства, яка була затверджена Всеукраїнською радою міських голів (Київ, 12.07. 2007 р.) [395], який має на меті посилення державної влади шляхом звільнення її від невластивих обов'язків та концентрації владних повноважень на виконанні функцій суто державного управління.

Слід погодитися з дослідниками [292, с. 65; 516; 558, с. 183-189] у тому, що адміністративно-територіальну реформу треба проводити разом із конституційною реформою, яка повинна включати модернізацію всієї політичної системи, оптимізацію системи державного управління, розвиток інститутів громадянського суспільства, реальне встановлення демократичних норм та політичної культури в Україні, що, у свою чергу, як пише Т. Білозерська, «приведе до досягнення Україною того рівня політичної системи, що необхідний для вступу до Європейського Союзу, та налагодження якісного співробітництва з усіма країнами-членами ЄС у пріоритетних сферах суспільного життя» [55, с. 13]. Також проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з децентралізацією владних повноважень, тобто розподілу повноважень між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Переходячи до аналізу взаємин місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, від яких залежить розбудова української демократичної держави, треба наголосити, що встановлення межі здійснення функцій ті повноважень місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування повинно проходити виключно у правовому полі, як на державному, так і на місцевому рівнях. На сьогоднішній день правове поле України, яке визначає повноваження місцевих органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування, містить більше 500 законів та ще більший за обсягом масив підзаконних нормативно-правових актів (більше ніж 3 тис.) [571, с. 128], тому характеризується безсистемністю, відсутністю чіткої визначеності і дублюванням повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Досвід функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державних повноважень вказує на необхідність децентралізації державного управління, тобто кардинальної зміни моделі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. На думку автора, децентралізація – це не тільки розподіл повноважень, це розподіл ресурсів, що має особливе значення для України, яка сьогодні переживає складний і суперечливий процес демократичної трансформації після довгих десятиліть жорстко централізованої системи влади й управління під ідеологічним контролем КПРС.

Можна погодитися з А. Матвієнко, що «децентралізація є ще й механізмом усунення конфлікту «власність – влада». На 1991 рік в Україні державна власність становила 90%, а на 2007 р. – 90 % становила приватна власність. Отже, ситуація така: власність децентралізована, влада – ні. Вважаючи, що головне завдання будь-якої реформи – розв'язання проблеми власності і влади та механізму їхнього взаємофункціонування, можна констатувати: нині наявна суперечність між власністю й владою, коли влада залишилася сформованою для управління державною власністю, а власність, децентралізувавшись, перейшла в приватну» [376, с. 29-30].

Децентралізація *(буде докладніше розглянута в іншому розділі – Є. О.)* принесе бажаний результат тільки в тому випадку, якщо з її допомогою населення буде брати активну участь в управлінні на (суб)регіональному і місцевому рівнях. Якщо у процесі децентралізації влади населення не бере участі у процесі управління місцевими справами, то такий процес не може вважатися демократичним і не може розглядатися як ефективний інструмент збільшення потенціалу державного управління.

Отже, від розподілу повноважень між центральною владою й місцевим управлінням (місцевими органами державної влади і місцевого самоврядування) залежить успіх модернізації української політичної системи. Причому, на думку Д. Матвєєва, розподіл повноважень завжди «залежить від розподілу політичних сил у суспільстві, що політизує співвідношення централізації й децентралізації й, відповідно, роль місцевого самоврядування в політичній системі в цілому» [375, с. 6]. На жаль, політичні сили, не зосередили увагу на реалізації тих стратегічних цілей, що можуть стати об'єднавчими чинниками для всього суспільства та його сталого розвитку. Слід зазначити, що і сама зміна моделі управління з президентсько-парламентської до парламентсько-президентської форми, коли повноваження перерозподіляються між суб'єктами влади, також є досить болючим процесом, що загострює протистояння політичних еліт [465, с. 3].

Практичне розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування почалося ще в часи проголошення української незалежності і відбувалося у бік посилення повноважень органів державної влади. На думку О. Лисенко, «саме в період з 1991 до 1995 року було закладено основу для становлення системи виконавчої влади, яку маємо зараз з усіма її проблемами і вадами» [345, с. 116]. Особливо це помітно при укладанні 8 червня 1995 р. «Конституційного договору» [277] і прийняття у 1996 р. Конституції України, яка юридично закріпила, що основу організаційної структури державного управління становить система органів виконавчої влади (державних адміністрацій, які були підпорядковані центру і повністю ним контролювалися).

У той же час проведена модернізація політичної системи України, яка була пов'язана з перебудовою політичного управління, закріпила в Конституції України принцип, відповідно до якого органи місцевого самоврядування є самостійним елементом системи управління суспільними справами на територіальному рівні та не входять до системи державної влади [283], тому що, по-перше, органи місцевого самоврядування формуються безпосередньо

територіальними громадами та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Відповідно, вони краще, ніж інші органи публічної влади, обізнані з усіма потребами і проблемами територіальних громад та їх членів.

По-друге, органи місцевого самоврядування поєднують риси інститутів громадянського суспільства й органів публічної влади. Як і громадські організації, вони є самоврядними органами, але їх діяльність спрямована на забезпечення не вузьких, окремо визначених інтересів (як політичні партії), а на забезпечення життєдіяльності та розвиток територіальних громад [342, с. 248].

По-третє, місцеве самоврядування – це владний інститут, як і державна влада, але обмежений у своїй діяльності кордонами відповідної території і законами. В умовах модернізації політичної системи України він відіграє головну роль у політичних процесах, які відбуваються на місцевому рівні. Інститут місцевого самоврядування стає фактором або розвитку (модернізації) політичної системи, або гальмом. Ось чому вивчення процесів, що протікають на місцевих низових рівнях публічної влади, особливо актуальне в умовах переходу до демократичної політичної системи.

По-четверте, місцеве самоврядування – це основний принцип здійснення влади в суспільстві й державі, який, діючи поряд із принципом поділу влади, визначає систему управління будь-якої демократичної, правової держави. Визнання місцевого самоврядування як одного з основ конституційного принципу організації й здійснення влади в суспільстві й державі припускає встановлення децентралізованої системи управління, закріплення інших (ніж в умовах централізації й концентрації влади) взаємин органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Ратифікація 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [497] закріпила існуючі в Україні тенденції щодо визнання місцевого самоврядування як способу життя людей у громадянському суспільстві й демократичній державі. Україна визнала, що основними

принципами органів місцевого самоврядування, відповідно до Хартії, є виборність та наявність власної компетенції [497; 194, с. 90-91].

Таким чином, органи місцевого самоврядування автономні з питань власної компетенції. Центральні органи вправі втручатися в їх справи тільки тоді, якщо органи місцевого самоврядування порушують закон. Також органи місцевого самоврядування можуть здійснювати делеговані повноваження органів державної влади, але в цьому випадку останні повинні забезпечити їх необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами і вправі контролювати виконання делегованих повноважень.

Закріплення принципу самостійності місцевого самоврядування на законодавчому конституційному рівні стало значним досягненням українського суспільства на шляху його демократизації і наближення законодавства про місцеве самоврядування до європейських стандартів. Отже, побудова розвинутого місцевого самоврядування в Україні стає показником ступеня демократизації і зрілості українського суспільства.

Однак, як зазначають дослідники, існуюча в Україні модель місцевого самоврядування не в повній мірі відповідає принципам та стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема:

- суперечить положенням Хартії щодо віднесення до суб'єкта права на місцеве самоврядування всіх рівнів місцевих властей, оскільки передбачає визнання права на місцеве самоврядування лише за їх низовим рівнем (село, селище, місто);
- в законодавстві України не визначено територіальної основи місцевого самоврядування (територіальних меж юрисдикції громади);
- при закріпленні компетенції місцевого самоврядування не дотримано принципу субсидіарності, проголошеного Хартією. Зокрема, значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус «делегованих», а характер розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади призвів до виникнення «конкуренції компетенцій», тобто до такої ситуації, коли до відання органів місцевого

самоврядування та місцевих державних адміністрацій віднесено однакові питання управління [558, с. 187-188; 292, с. 65-66];

– законодавством, яке визначає повноваження органів місцевого самоврядування, не повною мірою врегульовано питання організації діяльності територіальних громад та їх органів. Зокрема, це стосується питань управління комунальною власністю, міжбюджетних відносин, різних форм безпосередньої участі громадян у виконанні завдань та функцій місцевого самоврядування (у тому числі – їх нормотворчої ініціативи), взаємовідносин органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з відповідними органами державної влади та їх посадовими особами. Можна погодитися з Д. Матвєєвим, що труднощі теоретичної ідентифікації місцевого самоврядування пов'язані з тим, що муніципальні утворення опинилися на перетині двох різноспрямованих потоків. З одного боку, це зусилля органів державної влади, що прагнуть до досягнення більшої керованості суспільством, а з іншого боку – активність місцевих співтовариств з вираження й відстоювання власних інтересів [375, с. 17].

Отже вивчення питання про взаємини органів державної влади й місцевого самоврядування, оскільки відокремлення органів місцевого самоврядування не тільки припускає новий тип подібних взаємин, але й провокує гостроту й конфліктність цих взаємин, дуже важливе для створення такої системи місцевого самоврядування, яка буде розглядається не як додаток державних органів, а як відносно самостійна система публічної влади, відокремлена від цієї ієрархії. На цьому наголошує і світовий досвід, який у стислому вигляді викладений у Європейській концепції місцевого самоврядування, яка започаткована на принципах демократичного правління, і теж не передбачає конфронтацію між державною владою і місцевим самоврядуванням.

Однак в Україні досі ще чітко не окреслена ніша місцевого самоврядування у системі влади [61, с. 189], не визначено його місце в системі державного управління. Поки що модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему політичного та економічного двовладдя:

діють призначені з центру державні адміністрації й обрані населенням місцеві органи влади. Така ситуація тільки провокує конфлікти, породжує конкуренцію між органами державної влади і місцевого самоврядування за і без того обмежені фінансові ресурси. В сучасних умовах потреба в дієвих органах місцевого самоврядування не зменшується, а збільшується, тому що вони реально здатні вирішувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення.

О. Бориславська наполягає, що перехід до моделі організації влади і управління (в основі якої – гармонізація інтересів держави, регіону, територіальної громади та особи) повинен здійснюватися через децентралізацію владних повноважень шляхом передачі значної частини управлінських функцій безпосередньо на місця: в територіальні громади та органи регіонального рівня місцевого самоврядування, яким повинна бути надана законодавча можливість створювати власні виконавчі органи. Водночас з перерозподілом повноважень повинен здійснюватися перерозподіл ресурсів між центром і органами місцевого самоврядування на користь останніх [61, с. 190]. Система взаємодії органів державної влади (виконавчої) і місцевого самоврядування повинна будуватися на принципі оптимальної взаємодії, принципі розмежування повноважень та принципі взаємного делегування повноважень, які обумовлені природою публічної влади.

Аналіз Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [491] показує, що, відтворюючи положення статті 119 Конституції України, Закон визначає, що одна з найважливіших функцій у діяльності цих органів – це функція забезпечення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виконання Конституції, законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня. Закон визнає, що місцеві державні адміністрації здійснюють передані їм окремі повноваження органів виконавчої влади вищого рівня, а також здійснюють делеговані їм відповідними радами повноваження місцевого

самоврядування (ст. 14). У цьому випадку місцеві державні адміністрації є підзвітними і підконтрольними відповідним радам у частині делегованих повноважень.

Закон запроваджує принцип перехресного делегування повноважень, коли, з одного боку, держава делегує повноваження місцевому самоврядуванню, з іншого – місцеве самоврядування делегує повноваження державній виконавчій владі. На думку А. Ткачука, місцеве самоврядування отримує повноваження від держави, і не може бути зворотного делегування. Впровадження цього принципу в Україні спричинило цілу низку інших проблем: районні та обласні ради отримали право висловлювати недовіру районним і обласним державним адміністраціям. Порушується принцип префектурності, про який зараз в Україні всі говорять – коли державні адміністрації чи префекти здійснюють нагляд за місцевим самоврядуванням. У нас же той, хто наглядає, може бути відправлений у відставку тим, за ким він наглядає [591, с. 28-29].

До того ж радам на районному й обласному рівнях надано достатньо повноважень, які не можуть бути реалізованими. Оскільки у них немає виконкомів, то вони апріорі делегують ці повноваження адміністраціям. У результаті багато обласних і районних рад у 2006 році відмовилися делегувати повноваження адміністраціям, або в деяких випадках проголосували за те, щоб перебрати відповідні повноваження. Виникла парадоксальна ситуація, коли юридично повноваження не належать адміністрації, але вона їх виконує, а самоврядування, маючи ці повноваження, фактично їх не виконує. При перехресному делегуванні повноважень на районному і обласному рівнях існують постійні конфлікти між відповідними радами та головами адміністрацій. Ці конфлікти періодично посилюються, як, наприклад, після виборів 2006 року. Лише в Луганській області було висловлено недовіру 11 головам райдержадміністрацій практично вже на перших сесіях [591, с. 29].

Розвиваючи конституційні положення, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [491] регулює також інші питання організації та діяльності місцевих державних адміністрацій, визначає механізм

взаємовідносин із різними державними і недержавними органами, органами місцевого самоврядування та громадянами. Закріплення на законодавчому рівні повноважень місцевих державних адміністрацій має на меті забезпечити належні умови ефективного функціонування цих органів і сприяти запровадженню ефективного контролю за їхньою діяльністю.

Стосовно органів місцевого самоврядування Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» [490] визначає основні засади взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями. Закон розмежовує повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Закон визначає, що територіальна громада може здійснювати свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою і становлять систему місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування, виконуючи волю громади, відстоюють її інтереси та опікуються громадянами, а органи державної влади, насамперед, проводять державну політику та виступають арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища і держави.

Однак низка повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної влади – місцевих державних адміністрацій – дублюються. Так, наприклад, у п. 10 ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що районні та обласні ради можуть делегувати місцевим державним адміністраціям обов'язки щодо охорони пам'яток історії та культури [490], а згідно з п. 4 ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», обов'язки в цій сфері покладаються на ці органи [491]. «Однією з причин такого становища, вважає В. Пекарчук, є певна неузгодженість даних законів, крім того, на практиці досить важко провести чітку межу між функціями та повноваженнями зазначених органів, оскільки вони, звичайно, не тільки здійснюють локальні функції, але й вирішують завдання, поставлені центральною владою» [457].

Закон, виділяючи повноваження органів місцевого самоврядування, поділяє їх на виключну компетенцію органів місцевого самоврядування та

делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад (гл. 2). Компетенцію органів місцевого самоврядування складають питання, що вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (ст. 26) та районної і обласної ради (ст. 43), а також власні (самоврядні) повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

У сучасних демократичних державах централізм обмежується тим, що держава надає органам місцевого самоврядування владні повноваження (*контрольована децентралізація* – прим. автора) та делеговані повноваження (*деконцентрація влади* – прим. автора). Але кожна держава, враховуючи свою специфіку, визначає територію та сфери діяльності самоврядних органів і їх повноваження [186, с. 3].

Статус органів місцевого самоврядування реалізується в результаті виконання владних повноважень, обсяг яких – предмет колізії між ними і органами державної влади. Сутність колізії полягає, з одного боку, у потребі органів місцевого самоврядування отримати більше повноважень, що би поглиблюватиме децентралізацію і деконцентрацію державної влади, а з іншого – у небажанні органів державної влади «ділитися» деякими повноваженнями. Основні лінії конфлікту проходять на рівнях «голова місцевої державної адміністрації – головна посадова особа територіальної громади» та «місцева державна адміністрація – місцева рада» [576].

Термін «владні повноваження» введений Законом України «Про місцеве самоврядування» для окреслення власної сфери компетенції місцевого самоврядування, в межах якої «органи місцевого самоврядування... наділені повною свободою дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, яке не виключене з його компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади». Як зазначає І. Сторожук, «владні повноваження – це ті, які визнані державою і законодавчо закріплені» [571, с. 231]. Термін «надані повноваження» використовується при визначенні компетенції як органів місцевого самоуправління, так і місцевих державних адміністрацій. Що стосується терміна «делегування повноважень», то це наділення законом

(делегування законом) або відповідним договором (делегування договором) органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним або кількома окремими повноваженнями, які віднесені законом до компетенції іншого органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування, згідно з Конституцією, також можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. При цьому держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в установленому законом порядку окремих державних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

На думку С. Телешуна, аналіз Законів України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» дозволяє зробити наступні висновки: повноваження місцевих державних адміністрацій здебільшого неконкретизовані й найчастіше починаються зі слова «сприяють», тому межі компетенції місцевих державних адміністрацій практично не визначені; повноваження місцевих державних адміністрацій визначені узагальнено й розшифровуються далі постатейно; повноваження місцевих органів самоврядування в Законі України «Про місцеве самоврядування» визначені дуже детально; значна частина повноважень органів місцевого самоврядування і повноважень місцевих державних адміністрацій дублюються: 16 функцій повністю, 12 частково [580, с. 29].

Можна погодитися з дослідником, що Закони «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» потребують внесення до них суттєвих змін і доповнень, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, виключення можливості дублювання їх повноважень, оскільки кожна із систем виконавчої влади має бути відповідальною виключно в межах своєї компетенції. Фактичне недосконале законодавство поставило органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування в умови або ж фактичного

протистояння, або ж підпорядкування однієї системи виконавчої влади іншій [580, 29-30].

Аналіз Законів України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцеві державні адміністрації» піднімає питання чи порушує делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування автономію місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень чи ні? На думку О. Василевського, делегування органами державної влади не порушує автономію місцевого самоврядування при здійсненні власних повноважень, а, навпаки, є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще якихось структур державної виконавчої влади, особливо на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави [73, с. 150].

Це не завжди так, тому що державні органи, делегуючи частину своїх повноважень органам місцевого самоврядування, намагаються іноді поставити їх під владний контроль, і не тільки в межах делегованих повноважень. Відомо, що будь-яка влада природно прагне до розширення сфери свого впливу. І врешті-решт вона цього домагається [594, с. 484]. Це відбувається тому, що, по-перше, владні структури зацікавлені у збереженні пануючої нині централізованої системи управління, а, по-друге, до цього приводить нерозуміння ними подвійної суті місцевого самоврядування, яке, з одного боку, в силу делегованих державою повноважень виступає як орган влади, а з іншого – є інститутом громадянського суспільства [138, с. 26].

При взаємодії державної влади й місцевого самоврядування виникає проблема керованості або підконтрольності органів місцевого самоврядування органам державної влади. Проблема не нова. Існує декілька способів її вирішення. Перший спосіб, який закладений у Європейській хартії про місцеве самоврядування, полягає в здійсненні безпосередньо органами державної влади контрольних функцій тільки в частині виконання органами місцевого самоврядування державних повноважень і використання ними бюджетних

дотацій та субвенцій, переданих у порядку міжбюджетного регулювання. Достатньо ефективний контроль заснований на фінансових важелях. Якщо в результаті контролю виявлено нецільове використання або неефективне використання виділених коштів, то це може стати основою для відмови у виділенні їх у наступному періоді.

За такого способу взаємодії відсутня можливість прямого втручання органів державної влади у справи органів місцевого самоврядування. Органи державної влади не в змозі відсторонити посадових осіб органів місцевого самоврядування від посади та скасувати прийняті ними рішення з питань місцевого значення. У даному випадку велике значення має судовий контроль за законністю прийнятих органами місцевого самоврядування актів та й за законністю самої діяльності органів місцевого самоврядування. Це якраз справа адміністративних судів, які повинні розглядати компетенційні спори між суб'єктами владних повноважень як по горизонталі, так і по вертикалі. Вони мають розглядати такі спори не лише в системі однієї гілки влади, наприклад, між міністерствами та місцевими органами виконавчої влади (спори щодо компетенції по вертикалі), а й між органами, що здійснюють управлінську діяльність, з урахуванням функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також органами місцевого самоврядування (спори по горизонталі) [8, с. 17]. Так у США та європейських країнах наявність сильної й незалежної судової влади створює необхідну систему стримувань і противаг, за якої необхідність безпосереднього втручання в діяльність органів місцевого самоврядування з боку державних органів влади практично відсутня [70, с. 84].

Другий спосіб взаємодії державної влади й місцевого самоврядування полягає у співпідпорядкованості цих ланок управління. Виправданням цього способу є недосконалість законодавчого регулювання з питань розмежування компетенції між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Запровадження такого способу пояснюється укріпленням вертикалі влади, зміною взаємодії між різними рівнями влади, інтересами

державотворення, спрямованими на збереження цілісності держави. Зрозуміло, що на сьогодні цей спосіб суперечить ст. 5 Конституції України, яка закріпила дуже важливий принцип: «органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади», і в результаті цього місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади. Підпорядкування органів місцевого самоврядування органам державної влади є ознакою втрати демократії у державі, тому що самоврядування – це не лише форма децентралізації держави, а й механізм суспільно-політичного ладу, і суттєвий елемент демократії і громадянського суспільства.

Крім того, впровадження пропорційної виборчої системи, яка передбачає розподіл депутатських мандатів між списками кандидатів політичних партій та блоків партій пропорційно до кількості голосів, отриманих кожним із цих списків [450, с. 189; 451, с. 200], призвело до безвідповідальності політиків як у регіонах, так і в центрі. «Партійна система майже повністю дестабілізувала владу» [54]. Починаючи з 2006 р., обласні та районні ради вже де-факто не представляють спільні інтереси територіальних громад, оскільки, як правило, значна частина депутатів, які пройшли за партійними списками, є мешканцями або обласного центру, або потужних міст. Наявні випадки, коли деякі територіальні громади та райони залишилися зовсім без представництва в радах. С. Гриневецький вважає, що обласні ради, по суті, перетворилися на органи регіонального самоврядування, хоча юридично вони такими не є. Відбулася також фактична приватизація органів місцевого самоврядування фінансово-економічними групами, які стоять за тими чи іншими політичними силами [138, с. 28].

Друга проблема полягає в тому, що після виборів за партійними списками відбувається значна політизація діяльності рад, які використовуються політичними партіями задля тиску на владу. Обласні та районні ради почали висловлювати свою позицію, наприклад, стосовно зовнішньополітичного курсу країни, що не відноситься до їх безпосередньої компетенції. Виникає політичне протистояння між органами державної влади й місцевого самоврядування, що

вкрай негативно позначається на економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, призводить до поглиблення диспропорцій у територіальній структурі національної економіки та у соціальній сфері регіонів. До цього можна ще додати протиріччя інтересів центру (загальнодержавних інтересів) з інтересами населення регіонів і територіальних громад.

Отже, як бачимо, проблема розподілу, делегування повноважень, яка, по суті, є проблемою прав на розподіл ресурсів, сьогодні дуже важлива і актуальна. Їй присвячено чимало дискусій і обговорень, публікацій у самих різних виданнях і на різному рівні [542, с. 178]. Відповідно до чинних законів, делегування повноважень відбувається як по вертикалі від центральних державних органів органам місцевого самоврядування, так і на горизонтальному рівні – від районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування до районних та обласних адміністрацій як місцевих органів державної виконавчої влади. Так сталося тому, що ради, які є органами місцевого самоврядування і представляють спільні інтереси територіальних громад, не мають власних виконавчих органів, повноваження яких вони і вимушені делегувати місцевим державним адміністраціям. Виникає проблема ефективності діяльності таких рад, які мають низку повноважень у сфері управління своїми територіями, але не спроможні повноцінно здійснювати їх [403, с. 105-108].

Усе це дозволяє нам звернути увагу на проблеми, які існують у взаємовідносинах державної влади і місцевого самоврядування, а саме коли місцеві інтереси розглядаються як підлеглі державним, і державні адміністрації підміняють собою органи місцевого самоврядування. Виникає проблема дублювання повноважень органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, коли різні органи приймають рішення з одного і того ж питання. Також в законодавстві більша перевага надається делегованим повноваженням, ніж владним, яких на дві третини більше, де-факто це ставить місцеве самоврядування під прямий контроль держави [182, с. 17-18].

Виходячи з цього, зміні підлягає система взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, тому якщо державна влада визнає право на місцеве

самоврядування, то вона повинна створити умови для його функціонування. Для цього потрібні відповідні законодавчі, фінансово-економічна бази і наявність усвідомленої волі населення громади у здійсненні цього права, тобто активна участь населення у процесі організації місцевого самоврядування і зацікавленість у його результатах.

Державна влада і місцеве самоврядування – це інституції, які покликані надавати послуги населенню. Зрозуміло, що держава не може брати все це на себе, частину завдань вона може вирішити за допомогою місцевого самоврядування. Однак, надаючи більше повноважень і самостійності органам місцевого самоврядування, як того вимагають європейські стандарти, держава несе відповідальність за збалансований розвиток усіх територіальних утворень, за територіальну цілісність країни. Тому є сенс у випадку, коли дослідники визнають місцеве самоврядування децентралізованою формою державного управління [653, с. 49].

Таким чином, недержавний характер органів місцевого самоврядування, закріплений у Конституції України, не є достатньою підставою для того, щоб виводити місцеве самоврядування із системи державного механізму, хоча зрозуміло, що співвідношення органів державної влади і місцевого самоврядування буде суттєво відрізнятися управлінськими механізмами, а також тим що місцевому самоврядуванню більш притаманні базисні компоненти громадянського суспільства.

Все це підтверджує думку про однакову природу державної влади і місцевого самоврядування, які мають різну специфіку як владні інституції. Зрозуміло, що у більшості випадків неможливо чітко відмежувати питання, які входять до компетенції місцевих органів та органів державної влади. Однак у тих випадках, коли це можливо зробити, ми не можемо їх протиставити один одному, тому й протиставлення державної влади та місцевого самоврядування не має ні теоретичних, ні практичних підстав.

Найбільш зручною є проміжна позиція, що отримала теоретичне обґрунтування в змішаній дуалістичній теорії, тому що не протиставляє

державну владу та місцеве самоврядування і більш відповідає вимогам загальнодержавної стратегії розвитку й формування управлінської системи, спрямовуючи розвиток місцевого самоврядування на збереження стабільності в державі, на розбудову громадянського суспільства.

Однак для забезпечення ефективної взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, їх відповідальності за виконання наданих їм повноважень у законі повинні бути прописані принципи взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування для того, щоб у державної влади не виникало бажання підпорядкувати собі органи місцевого самоврядування. Як показує досвід, вирішення проблеми перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування виключно уточненням цих повноважень не дасть бажаного ефекту, якщо ця реформа не буде підкріплена відповідно податковою, бюджетною та адміністративно-територіальною реформами.

На думку народного депутата України, члена Національної конституційної ради С. Гриневецького, «Створена в Україні податкова та бюджетна системи зорієнтовані на централізований перерозподіл коштів від регіонів-донорів до регіонів-реципієнтів та на створення системи залежності місцевих бюджетів від субвенцій та трансфертів з центру. З року в рік доля частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів невинно зростає» [138, с. 27]. Це підсилює залежність місцевого самоврядування від державної влади й обмежує їх можливість вирішувати місцеві питання.

На сьогодні нагальною потребою є визначення в законі не тільки прав та повноважень органів місцевого самоврядування, але й їх фінансово-матеріальної бази. Автор погоджується з ученими, які наголошують на розробці і прийнятті законів про територіальні громади та їх об'єднання, про територіальний устрій України, про фінанси місцевого самоврядування і комунальну власність, про місцеві податки і збори, про місцеві референдуми, про місцеві ініціативи, слухання та інші форми волевиявлення населення, які у

майбутньому мають бути об'єднані у комунальний кодекс України [252, с. 100-101].

Місцеве самоврядування – це інститут, вбудований у загальну систему політичних структур, відносин і взаємозв'язків. Сьогодні заслуговує належної оцінки не тільки те, що він є інститутом громадянського суспільства, але і те, що він виконує політичну роль, йому притаманні політичні властивості, зокрема відповідні владні взаємовідносини, різні форми узгодження інтересів й активності жителів територіальних утворень. Місцеве самоврядування – це інститут політичної системи суспільства, тому його існування в державі означає, що в країні поряд з інтересами особистості та інтересами держави визначаються і гарантуються ще й місцеві (муніципальні) інтереси.

Таким чином, взаємовідносини органів місцевого самоврядування з органами державної влади великою мірою визначають стабільність місцевої влади, але покращення їх взаємодії в політичній системі можливе лише на шляху проведення адміністративно-територіальної реформи і надання базовому рівню місцевого самоврядування (сільські, селищні, міські громади) необхідних правових, фінансових та інших ресурсних можливостей для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов для життя людини.

Висновки до розділу 3

1. Характеризуючи конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні, треба зазначити, що вони не відповідають сучасному стану і потребам українського суспільства, тому що не забезпечують децентралізацію і деконцентрацію державної влади у напрямку розвитку місцевого самоврядування надання мешканцям територіальних громад можливості отримання якісних та доступних публічних послуг.

Сьогодні треба більш детально прописати конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування, визначити статус територіальної громади статтю 140 Конституції України доповнити словами «територіальні громади є основою держави їх внутрішня організація, розподіл повноважень між територіальною громадою та її органами, об'єднання територіальних громад, їх державна реєстрація тощо, регулюються відповідним законом «Про територіальні громади, їх створення та реорганізацію».

Статтю 142 слід почати з того, що «Основою місцевого самоврядування є територіальна громада, яка володіє матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування».

Для забезпечення зазначених конституційних вимог необхідне прийняття:

- закону «Про територіальні громади, їх створення та реорганізацію»;
- закону «Про організаційно-правові засади і принципи взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування», в якому чітко визначити розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади різного рівня на основі алгоритму компетенції: а) ресурсного потенціалу території, б) джерел формування місцевих бюджетів, в) законодавчо закріплених підстав делегування повноважень, як органам державної влади так і органам місцевого самоврядування (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення);
- закону «Про комунальну власність», у якому визначити статус об'єктів комунальної власності, встановивши при цьому перелік об'єктів виключного права власності (об'єктів, які не можуть бути відчужені ні за яких умов).

2. Український і зарубіжний досвід свідчать, що доктрина поділу влади – це інструмент обмеження влади і універсальний засіб виховання суспільства, тому, що в значній мірі формує його світогляд, впливає на правосвідомість і правову культуру як окремого індивіда, так і всього суспільства в цілому. Закріплення в Конституції України принципу поділу державної влади на

законодавчу, виконавчу й судову (ст. 6), по-перше дозволяє забезпечити ефективну взаємодію публічних інститутів влади і робить державний механізм більш оптимальним. По-друге є механізмом забезпечення політичної стабільності та ефективної діяльності державного механізму і намагання виключити можливість концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи, або органа. По-треті – дає можливість суспільству впливати на правову, економічну й соціальну політику держави, а особистості захищати свої права і свободи від можливої сваволі влади.

3. Правові механізми взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в політичній системі значною мірою визначають стабільність місцевої влади, поточне та інвестиційне фінансування місцевого самоврядування, що надходить до місцевих бюджетів від центральної влади. Для покращення взаємодії державної влади й місцевого самоврядування в політичній системі потрібно:

– по-перше, провести поетапну адміністративно-територіальну реформу, і перший етап – це адміністративне й ресурсне зміцнення базового рівня місцевого самоврядування – сільських, селищних та міських громад;

– по-друге, кожний етап реформування повинен поступово підвищувати адміністративну і фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, збільшення їх компетенції і повноважень, а також акумуляції організаційно-фінансових ресурсів для їх здійснення.

РОЗДІЛ 4

СУЧАСНІ БАЗОВІ ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

4.1. Принципи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування

Проблема взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування сьогодні є однією з найбільш гострих і актуальних у вітчизняній політичній науці, тому що це важлива складова, від якої залежить модернізація політичної системи. Крім того, державна влада і місцеве самоврядування тісно пов'язані, тому що у них єдине джерело – народ. Органи місцевого самоврядування не можуть бути абсолютно незалежними від державної влади, адже вони діють у системі державно-владних відносин. І хоча вони організаційно відокремлені від державної влади, вони пов'язані з нею функціонально. Будуючи взаємовідносини державної влади та місцевого самоврядування, потрібно виходити з того, що правове регулювання взаємодії цих інститутів повинно зводитися не до чіткої регламентації структури, процедурних питань, а до створення умов вільного розвитку місцевого самоврядування, яке наближує владу до населення, сприяє розвитку ініціативи, самодіяльності громадян, а в кінцевому результаті – розвитку муніципальної демократії.

Організаційне відокремлення місцевого самоврядування в загальній системі управління державою припускає установлення відповідних форм взаємодії різних рівнів влади. При цьому важливо встановити можливості й межі контролю державних органів за дотриманням територіальними громадами і їх органами встановлених законами правил, процедур, інших вимог, яким

повинна відповідати муніципальна діяльність у тій або іншій сфері. Саме відсутність належної регламентації, яка повинна базуватися на відповідних принципах, багато в чому й породжує проблеми у взаєминах органів державної влади та місцевого самоврядування.

Виходячи з вищезазначеного, потребують з'ясування принципи, на яких повинні будуватися взаємовідносини органів публічної влади на місцях. Гострота проблеми підсилюється тим, що в Україні на сьогоднішній день державна влада залишається домінуючим, «базовим» видом публічної влади, від якої залежить розбудова повноцінного місцевого самоврядування, яке є однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави.

З початку 90-х років в Україні, яка є невід'ємною та органічною частиною Європи, поступово будується європейська модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, на основі ратифікованої 15 липня 1997 року Європейської хартії місцевого самоврядування (далі ЄХМС) [194; 497], яка є основним міжнародно-правовим документом для країн-членів Ради Європи, тому що містить стандарти щодо організації управління на місцях на засадах місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 9 Конституції України [283] норми хартії мають пряму дію й верховенство стосовно норм права, створених самою національною державою [270, с. 17]. Впровадження ЄХМС повинне забезпечувати сталий розвиток місцевої і регіональної демократії [478, с. 5], «незалежно від контролю з боку вищих органів управління» [706, р. 235], тому що хартія зобов'язує сторони визначити й закріпити принципи, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування від державної влади.

Преамбула Хартії відзначає, що місцеве самоврядування є важливим елементом демократичного державного устрою, визначальним способом наближення громадян до державного управління в межах, встановлених законом. Документ наголошує, що право громадян брати участь в управлінні державними справами належить до спільних для всіх держав-членів Ради

Європи демократичних принципів, тому що це право може бути здійснене саме на рівні місцевого самоврядування, яке наближає нас до кінцевого пункту здійснення влади – волі безпосереднього громадянина. Жодна державна влада, досконала в центрі, ніколи не стане життєздатною та ефективною без розвинутого самоврядування на місцях. Світовий досвід свідчить: «розвивається самоврядування – прогресує в своєму розвитку держава та суспільство, а якщо воно занепадає – руйнується міць держави та розквітання суспільства» [587].

Держава, визнавши місцеве самоврядування однією з основ конституційного ладу, з одного боку, обмежує державну владу, а з іншого – вимагає забезпечення ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування й органів державної влади, але ж це самостійні суб'єкти, що не перебувають у підпорядкуванні один у одного і мають власну компетенцію. З точки зору принципу інституціональної ієрархії, будуючи інституціональні взаємовідносини між органами державної влади й місцевого самоврядування, треба враховувати, що в рамках будь-якої інституціональної організації завжди є інститути декількох рівнів, тому інститути більш високого рівня визначають процедури зміни інститутів нижчого рівня [729, р. 59].

Вивчаючи взаємовідносини державної влади й місцевого самоврядування в європейських країнах, міжнародні стандарти місцевої демократії, нормативні акти Ради Європи, яка сприяє розвитку місцевої демократії в східноєвропейських країнах, у тому числі Україні, треба зазначити, що взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням повинні будуватися на відповідних принципах, які синтезують і відбивають об'єктивність законів суспільного розвитку, характерні риси практики управління [508, с. 16]. Проблема формування й реалізації принципів взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування є однією з основних і сьогодні дуже важлива і складається з таких напрямків як формування системності у взаємовідносинах; теоретичного змісту взаємовідносин і практичної реалізації законодавчих положень. Згідно з новим тлумачним словником української мови, принцип – це основне вихідне

положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і та ін.; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [424, с. 899].

Визначення принципів взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування необхідне для розуміння ролі держави і місцевого самоврядування у вирішенні місцевих питань, тому що самоврядування «втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси» [240, с. 4], які інколи можуть не співпадати. В Європейській хартії сформульовані принципи, що визначають характер та об'єм компетенції місцевого самоврядування, захист кордонів самоврядних територій, забезпечення автономії місцевої влади. Вони викладені в 10 статтях першої частини Хартії (ст. з 2-ї по 11-ту).

Основним принципом, викладеним в Європейській хартії, є автономія місцевого самоврядування: правова, яка полягає в тому, що орган місцевого самоврядування має власні повноваження, визначені законом і, де це можливо, – Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повноважень (ст. 11); організаційна автономія – суть якої полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість самостійно визначати свою власну внутрішню структуру, яка б відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління (ст. 6, 7, 10), у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування не підпорядковані ієрархічно іншим суб'єктам влади і будь-який адміністративний контроль за його діями можливий для забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування; фінансова автономія – полягає у праві інституцій місцевого самоврядування володіти та розпоряджатися власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9) [497]. Реалізація перелічених принципів на практиці дає можливість забезпечити адекватний розвиток місцевого самоврядування та держави як одного цілого.

В той же час коли мова йде про взаємовідносини між державною владою й місцевим самоврядуванням потрібні принципи, які повинні визначати вимоги до системи, структури, організації і процесу таких взаємовідносин, під яким ми розуміємо систему спільних, скоординованих дій державної влади й місцевого самоврядування, спрямованих на досягнення конкретних цілей.

Принципи – це основа, на якій починають формуватися взаємовідносини між державною владою і місцевим самоврядуванням. Тому кожен принцип має зміст (виражає в собі певну ідею яка повинна бути закріплена в законах та інших нормативних актах); принцип повинен бути безпосередньо пов'язаний з процесом взаємодії державної влади і місцевого самоврядування; визначати типові риси влади і мати загальне значення для органів державної влади і місцевого самоврядування.

За ступенем узагальнення автор поділяє принципи на три групи:

перша – загальні принципи організації та здійснення публічної влади (органи місцевого самоврядування і органи державної влади (ст. 5 і 140 Конституції України) – дві форми публічної влади);

друга – принципи місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади;

третья – базові принципи взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування (принцип компліментарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму; принцип департаменталізації, принцип гомогенності, принцип рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади) за допомогою яких елементи системи публічної влади адаптуються до зовнішнього режиму управління й механізму власної трансформації.

До першої групи принципів, які визначають загальні засади організації одночасно двох форм публічної влади в Україні – державної влади і місцевого самоврядування, відносяться: принцип гуманізму (визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності найвищою соціальною цінністю); принцип народовладдя (визнання народу єдиним джерелом влади в Україні); принцип

демократизму (встановлює народовладдя у державному управлінні, тобто зобов'язує сформувати демократичну систему управління [363, с. 52]); принцип верховенства права; принцип законності (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України); принцип публічності (принцип демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок органів виконавчої влади із суспільством, громадянами, відкритість функціонування органів виконавчої влади, громадський та інші види контролю щодо дотримання конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян) [363, с. 53].

До другої групи слід віднести принципи, що характеризують організацію та функціонування місцевого самоврядування як самостійної форми публічної влади. В. Фадєєв та інші вчені в сфері муніципального права під принципами місцевого самоврядування розуміють обумовлені природою місцевого самоврядування корінні початки й ідеї, що лежать в основі організації й діяльності населення, формованих ним органів, що самостійно здійснюють керування місцевими справами [316, с. 90-91]. Виходячи з визначення, він виділяє такі принципи, як: самостійність вирішення населенням усіх питань місцевого значення; організаційне відокремлення місцевого самоврядування в системі керування суспільством і державою; різноманіття організаційних форм здійснення місцевого самоврядування; домірність повноважень місцевого самоврядування матеріально-фінансовим ресурсам.

Згідно із законом «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування в Україні розглядається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. У ньому проголошується, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через

сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2). Функціонує місцеве самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») на принципах народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [490].

Отже, принципи місцевого самоврядування – це вихідні начала, відповідно до яких здійснюються організація та функціонування місцевого самоврядування [293, с. 399]. Тому ці принципи виявляють обов'язкові умови, що мають бути дотримані у діяльності місцевих органів. До цих принципів, які здійснюють визначальний вплив у всіх сферах місцевого самоврядування, можна додати спеціальні принципи, які притаманні окремо взятим сферам місцевого самоврядування. Так у ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування закріплена фінансова автономність місцевого самоврядування, тому до спеціальних принципів у сфері місцевих фінансів можна віднести збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; фінансування державою витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади; самостійність місцевих бюджетів; фінансову підтримку місцевого самоврядування державою тощо [194; 497].

У зв'язку з тим, що будь-яка керуюча система припускає наявність ієрархічно провідного системоутворюючого центру, що задає умови й порядок її розкладання на функції й елементи, у системі державного управління умовою її цілісності й стабільності є не наявність провідного, розміщеного за межами системи центру, а взаємна адаптація елементів системи до зовнішнього режиму управління й механізму власної трансформації. Оскільки і державна влада, і

місцеве самоврядування є способами реалізації народом належної йому влади, то необхідним видається визначення (формулювання) принципів взаємодії цих форм публічної влади, іншими словами, основних засад взаємовідносин держави та місцевого самоврядування.

Однак перед тим, як визначати принципи взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, треба чітко визначити концепцію цих взаємовідносин, яка повинна будуватися на автономії органів місцевого самоврядування, їх самостійності у вирішенні питань, що належать до компетенції місцевого самоврядування; розмежуванні повноважень між місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування; взаємоповазі державних органів та органів місцевого самоврядування, їх співпраці у вирішенні тих питань, які належать до їх спільної компетенції; державній підтримці та гарантуванні державою місцевого самоврядування; забезпеченні державою належної матеріальної бази та фінансової основи для виконання самоврядними органами своїх функцій; фінансуванні державою здійснення органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень органів державної виконавчої влади.

В основу взаємодії органів державної влади й місцевого самоврядування, повинні бути покладені принципи: компліментарності, субсидіарності, демократизму, департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади, які автор визначає як базові, тому що їх реалізація на практиці допомагає створити необхідні політико-правові умови для формування й діяльності органів місцевого самоврядування, які є інститутом прямої демократії і в «межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу» [497].

Зарубіжні дослідники вважають, що принципи допомагають побудувати елементи ефективною моделі самоврядування, зорієнтованою на економічний розвиток і надання якісних послуг населенню [719, р. 5]. У зв'язку з цим існує нагальна потреба більш докладніше розглянути перераховані принципи

формування системи взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування.

Принцип компліментарності характеризується установкою на безперервність у структурі влади, тому що націлює на створення умов рівномірного розподілу владних функцій у всій вертикалі управління і виділення владних повноважень як згори, так і знизу. Такий порядок реалізації влади допомагає уникнути дефіциту влади і не залишає місця для прояву нелегальних центрів управління, які б узяли функцію управління соціальною системою на себе. Їх поява говорить про дефіцит влади і сприяє тому, що функцію управління соціальною системою беруть на себе дисфункціональні структури, діяльність яких сприяє руйнуванню суспільства, втраті його здатності пропорційно задовольняти основні потреби всіх його представників.

Принцип компліментарності вказує на те, що держава повинна створити систему правових гарантій, які б забезпечували захист прав та інтересів місцевого самоврядування від необґрунтованого втручання в їхню діяльність органів державної влади. У ст. 4 п. 4. Хартії записано: «повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом» [497]. Система правових гарантій повинна забезпечувати організаційну та економічну самостійність місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого життя і реальну рівноправність у взаєминах із державними органами.

Хоча світова практика свідчить, що «...ефективного місцевого самоврядування, що існує автономно від різних форм державної підтримки, немає в жодній демократичній країні» [269, с. 225], однак, на нашу думку, така державна підтримка тільки тоді буде найбільш ефективною, коли вона буде виражатися не у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування органам державної влади, не у вигляді прямих фінансових вливань у місцеві бюджети (субсидій, субвенцій, дотацій), як це поширено в нашій державі, а буде

виражатися у створенні дійсно діючого механізму непрямой підтримки, розширення податкової бази місцевих бюджетів, наданні обґрунтованих пільг з оподатковування комунальним підприємствам, тому що комунальна власність є важливим джерелом матеріального й фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Доповненням цього можуть бути «також різні форми державної фінансової підтримки» [642, с. 468].

Таким чином, на принципі компліментарності будується ефективне функціонування та вдосконалення як місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, від ступеня ефективності діяльності яких залежить добробут людини.

Принцип субсидіарності (*як ключовий елемент взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в країнах західної Європи розглянутий автором у п. 4.2*) покладений в основу Європейської хартії про місцеве самоврядування [497]. Його суть полягає в тому, що політична влада може втручатися в суспільні справи тільки в строго обмежених випадках, коли суспільство саме не справляється з поставленими завданнями управління. Принцип припускає процедуру розподілу й перерозподілу повноважень між управлінськими рівнями державної влади [542], тому він покладений в основу вирішення проблеми розмежування компетенції між різними рівнями публічної влади. Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови й обставини не тільки розрізняються між собою, але й міняються протягом певного часу. Так обсяг послуг, які надаються, так само як й обсяг функцій місцевих органів управління повинен відповідати увесь час змінюваним й оновленим потребам й умовам [168, с. 48]. Дія принципу визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами й порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням. Передача повноважень на більш високий рівень управління, відповідно до цього принципу, може бути здійснена тільки за умови неможливості їхнього виконання на нижчому рівні.

Зміст принципу субсидіарності чудово ілюструє десята поправка Конституції США, яка проголошує, що ті прерогативи, котрі, за Конституцією,

не належать Конгресові, закріплювалися за законодавчими зборами штатів [444, с. 145]. «Права і повноваження, не віднесені конституцією до компетенції Союзу і не заборонені нею ж окремим штатам, «залишаються відповідно за штатами або за народом» [247, с. 133-157].

Принцип субсидіарності має два виміри: вертикальний та горизонтальний. Вертикальний вимір включає розподіл владних повноважень між рівнями державної влади в напрямку від центральної до місцевої влади, тому вітчизняне законодавство потребує вдосконалення, насамперед, «децентралізації на проміжному рівні» [542, с. 25], запровадження принципу субсидіарності (принцип реальної децентралізації) [542, с. 26], розмежування компетенції та повноважень між рівнями влади, місцевими радами та державною виконавчою владою [542, с. 28]. Горизонтальний вимір охоплює процедуру розподілу повноважень між галузями влади на державному, регіональному або місцевому рівнях.

Відповідно до принципу субсидіарності, влада повинна бути розділена між владними структурами для того, щоб зменшити дистанцію між владою і населенням. Головним критерієм ефективності державної влади є максимальне задоволення потреб усього населення, а також строгий розподіл сфер відповідальності між суб'єктами влади, тому принцип є результатом необхідності узгодження інтересів різних рівнів державного та місцевого управління, а в громадянському суспільстві – і місцевого самоврядування. Визнання державою цього принципу наближує громадянина якомога ближче до процесу прийняття рішень, які стосуються безпосередньо громадянина, на це саме звертає увагу В. Токовенко [596, с. 136-137]. Згідно принципу низовий рівень публічної влади, а саме місцеве самоврядування, повинно вирішувати всі ті питання, виконання яких на даному рівні публічної влади є найбільш ефективним і доцільним [71, с. 32]. Але якщо якесь питання на місцях не можна вирішити, то воно має передаватися на вищий рівень влади.

Принцип субсидіарності був запроваджений у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 12 червня 1997 року. Найвагомим здобутком

цього Закону є розподіл усіх повноважень на власні (самоврядні) та делеговані, тобто державні, але характер розподілу повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування призвів до виникнення «конкуренції компетенції», коли ті самі повноваження було віднесено до відання різних органів публічної влади. Закон, заклавши нові взаємовідносини між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями, неповною мірою враховував дотримання принципу субсидіарності, тому значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус делегованих. Автор вважає, що принцип субсидіарності повинен, нарешті, знайти своє відбиття в тексті Конституції України, що дозволить перенести здійснення повноважень на той рівень влади, де це найбільш раціонально й, що найголовніше, – підконтрольне населенню.

Принцип демократизму. Суть принципу демократизму полягає в тому, що державна влада, по-перше, формується за активної участі народу (населення країни), по-друге, здійснює свою діяльність у цілому в інтересах народу. Термін «демократія» у перекладі з грецької означає «влада народу» (*demos* – народ, *cratos* – влада), тобто народовладдя. Отже, демократія – це форма політичного режиму, що передбачає широку участь громадян у вирішенні державних справ. На думку Дж. Шумпетера, демократія – це метод інституційного узгодження інтересів при прийнятті рішень задля загального блага [738, р. 250].

Тому не випадково в конституціях багатьох демократичних держав говориться про те, що носієм суверенітету й джерелом влади є народ. Народ може здійснювати свою владу або безпосередньо, або через органи державної влади, або через органи місцевого самоврядування. Найпоширенішим способом народовладдя в державно організованому суспільстві є здійснення влади через органи державної влади, яким народ передає свою владу, беручи при цьому найактивнішу участь у їхньому формуванні, хоча зрозуміло, що не всі державні органи формуються безпосередньо народом. Так в Україні шляхом вільних виборів формується парламент, обирається президент країни, які, у свою чергу, створюють інші ланки державного апарату.

Принцип демократизму націлює на необхідність широкої участі місцевого населення в прийнятті рішень місцевого значення. Згідно з Конституцією, «...носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», який «здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування» [283]. Це правопокладання стало нормативною й методологічною базою для конституювання і правової ідентифікації публічної влади та її інституалізації на публічну державну і публічну самоврядну (муніципальну) влади. Воно відокремлює місцеве самоврядування від державної влади і закріплює його в системі публічної влади України.

Принцип демократизму означає право і реальну здатність громадян, широких верств населення впливати на процес вироблення і зміст державно-владних рішень. Дія принципу демократизму передбачає те, що розробки програм місцевого (муніципального) розвитку повинні базуватися на залученні громадськості до поточних справ органів місцевого самоврядування [266, с. 12].

Принцип демократизму націлює на необхідність широкої участі населення територіальної громади в прийнятті рішень місцевого значення. Дія принципу покладена в розробку програм муніципального розвитку, що базуються на оволодінні механізмами залучення громадськості в поточні справи органів місцевого самоврядування (муніципалітету), виділення зон повноважень за організованими на території громади суспільними об'єднаннями.

Таким чином, запровадження принципу демократизму у взаємовідносинах державної влади й місцевого самоврядування зміцнює основи народовладдя, допомагає стабілізувати політичну систему і забезпечує єдність країни.

Принцип департаменталізації передбачає необхідність вживання в місцевому самоуправлінні функціональних (галузевих) і територіальних функцій. Він вказує на необхідність консолідації цих функцій, тому що забезпечує проведення єдиної державної політики з обслуговування інтересів населення. Принцип наголошує на необхідності дотримання державних норм і стандартів життя на місцевому рівні. Тобто в місцевому самоврядуванні має здійснюватися на паритетній основі єдина політика щодо обслуговування

інтересів населення територіальної громади [31, с. 59]. Громада повинна мати право володіти, користуватися і розпоряджатися власними фінансовими коштами, достатніми для здійснення власних повноважень. Отже, «органи місцевого самоврядування будуть рівноправні стосовно органів місцевої державної влади» [300, с. 23].

Принцип департаменталізації вказує на ешелонований характер системи державного управління, при якому строго визначаються пріоритети, закріплені за кожним рівнем влади, що дозволяє не тільки уникнути глибоких економічних протиріч між владними рівнями, між галузевими й територіальними органами, а виробити власні принципи контролю й організації управлінської діяльності на кожному з таких рівнів, тобто зміцнити вертикаль державної влади, в той же час розширити можливості органів місцевого самоврядування перетворити їх в реальний інститут народовладдя.

Принцип гомогенності відображає перевагу центрального права перед регіональним. Сутність принципу гомогенності проявляється у відповідності й співпідпорядкованості регіонального законодавства центральному, чим забезпечується єдність держави й загальна підпорядкованість усіх інститутів влади Основному закону. Принцип гомогенності запроваджений у діяльності демократичних держав західних суспільств [331, с. 220].

Так у Німеччині принцип гомогенності (Федерації й земель) забезпечує єдність федеративної держави серед різноманіття конституційних систем земель. Основний закон ФРН визначає мінімальний стандарт однорідності: від земель потрібно, щоб їх конституційний устрій відповідав принципам республіканської, демократичної й соціальної правової держави [226, с. 20-21]. Принцип гомогенності наголошує на тому, що державне управління являє собою складний процес взаємодії основних елементів, якими є влада, управління, територія й економічна система. Управління, будучи похідним від влади, виражає комплекс урядових акцій, спрямованих на регулювання поточних соціально-економічних і політичних процесів. Управління втілюється в характері державного втручання в економічне життя, забезпеченні політичних

прав громадян, змісті інститутів громадянського суспільства та ін. Складним елементом державної системи управління є політичний режим, що вбирає в себе сукупність методів реалізації функцій державної влади.

Просторові особливості території впливають як на саму систему державного управління, так і на характер економічної політики держави. Якщо територія держави займає значну площу, то це вимагає створення більшого числа управлінських рівнів за територіальними утвореннями порівняно з країнами, що займають меншу площу. Крім того, не останню роль у механізмі державного управління відіграють географічні особливості території: рельєф, наявність водних артерій, клімат та ін. Найважливішим засобом асиміляції територіальних особливостей у характер системи державного управління є форма державного устрою, що визначає структуру державної влади з обліком регіональних, етнічних і географічних особливостей місцевості.

І, нарешті, економічна система держави, що служить функціональною підсистемою державного управління, сприяє забезпеченню функцій раціонального керування господарським життям країни, задоволенню базових потреб її громадян, підтримці життєво важливих сфер виробництва й розподілу продукції. Особливості економічної системи держави відбиває обрана державою господарська модель (форма господарювання), заснована на узагальненні методів економічної політики держави і втілювана в якості її основних макроекономічних показників. Впливаючи на вибір методів державного регулювання соціально-економічних і політичних процесів, форма господарювання перебуває під впливом територіальної своєрідності країни, її ресурсної бази, а також діючої структури державної влади.

Принцип гомогенності наполягає, що державне управління може бути реалізоване через одну зі своїх форм, іменованих формами правління, на вибір якої впливають політичні, економічні фактори, а також особливості соціокультурного й історичного розвитку території. У державознавстві форма правління традиційно розглядається як «організація держави, що включає в себе порядок утворення вищих і місцевих державних органів та порядок

взаємовідносин між ними» [437, с. 180]. Принцип дозволяє побудувати взаємовідносини між державною владою і органами місцевого самоврядування територіальної громади, які не мають політичної самостійності, статусу державного утворення.

Принцип рівноправних партнерських відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування означає погодженість дій між указаними інститутами в справі вирішення питань місцевого значення на основі автономії місцевого самоврядування і децентралізації державної влади. Принцип потребує інтегрованого, різнобічного, відкритого і справедливого визначення пріоритетів державної влади, але його реалізація відбувається завдяки співпраці між органами виконавчої влади різного рівня та органами місцевого самоврядування. Партнерські відносини повинні містити в собі відповідні структурні елементи, якими, на думку С. Жданенка, є: автономія і рівність суб'єктів, їхнє взаємне визнання і довіра, добровільно прийнята взаємна відповідальність і орієнтація на соціально значущі цілі [211, с. 9]. Партнерські відносини є необхідною умовою формування громадянського суспільства, соціальної, правової держави, тому їх можна доповнити такими елементами, як діалог, компроміс, консенсус, розподіл видів діяльності, кооперація.

Проблема полягає в тому, що самоврядування в територіальних громадах, які є базовим рівнем демократії, не може бути реальним, якщо не вибудує з територіальними органами державної влади партнерські відносини. Отже, налагодження рівноправних партнерських відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування – це головне завдання органів державної влади на регіональному рівні. Зміст його полягає у забезпеченні узгодженості державних пріоритетів при впровадженні місцевих програм соціально-економічного розвитку включаючи питання державної підтримки, єдності державних соціальних стандартів у межах усієї території відповідної територіальної громади, налагодження і розробки дійових механізмів співпраці між усіма суб'єктами державної регіональної політики, у визначенні гармонійного розподілу повноважень між рівнями влади.

За Конституцією України створено таку модель, за якої фінансовим вирівнюванням займаються області. З одного боку, визначено, що обласні ради – це представницькі органи, які репрезентують спільні інтереси територіальних громад, а з іншого – що через них має здійснюватися фінансове вирівнювання, хоча дане питання належить до державних функцій. Досвід усіх унітарних держав свідчить: у жодній з них регіональні органи не займаються фінансовим вирівнюванням комун, територіальних громад, гмін, муніципалітетів, общин [407, с. 32]. В Україні така політика призводить до бюджетної залежності місцевих співтовариств від органів державної влади.

Таким чином, налагодження рівноправних партнерських відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування залежить від:

- створення економічної та фінансової основи розвитку місцевого самоврядування, яке неможливе без формування системи розподілу фінансових ресурсів між державним бюджетом і бюджетами регіонів та територіальних громад на основі принципу розподілу їх функцій та компетенції;

- завершення формування власності територіальних громад (комунальної власності);

- розробки і затвердження системи соціальних стандартів мінімальних державних і громадських послуг, що гарантовано фінансуються з державного та місцевого бюджетів;

- вироблення механізму розподілу податкових та бюджетних повноважень між центральною, регіональною та місцевою владою щодо зміцнення власної доходної бази місцевих органів влади;

- розробки прозорої системи визначення показників бюджету та розподілу трансфертів між бюджетами різних рівнів, яка ґрунтуватиметься на об'єктивних показниках і критеріях;

- розширення переліку власних доходів бюджетів адміністративно-територіальних одиниць та створення стимулів для збільшення доходів місцевих бюджетів.

Модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, яка вимальовується в Україні, повинна закладати основи майбутнього прогресивного розвитку публічної влади, тому в центр уваги повинні ставитися досягнення збалансованості місцевих гілок влади на засадах партнерства, співробітництва, солідарної відповідальності через визначення конкретних сфер дії.

Впровадження принципу рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади можливе тільки через забезпечення ресурсного, стратегічного та інноваційного планування розвитку територіальних громад і регіонів, розширення практики розробки спільних програм у створенні цілісної системи щодо надання населенню необхідних соціальних послуг, персоніфікації відповідальності за наслідки управлінських рішень. Принцип в умовах взаємовпливу державної влади й місцевого самоврядування допомагає побудувати громадянське суспільство, тому що головна причина неефективності діяльності сучасної державної влади в області підвищення рівня і якості життя населення знаходиться у площині розбудови місцевого самоврядування на рівні громади (села, селища, міста), яка є «політичною одиницею, що безпосередньо встановлює контакт між кожним громадянином і державою» [565, с. 40].

Державна влада і місцеве самоврядування – це дві різні системи, у них різні підходи і методологія прийняття рішень і їх вирішення. Система державної влади, виходячи з її призначення, будується на відповідній ієрархії, центральна влада делегує повноваження вниз, до створюваних центром місцевих державних органів. Державна влада визначає обсяг і структуру цієї (державної) системи, залишаючи за собою й відповідальність за результати діяльності всієї системи.

Що стосується місцевого самоврядування, то найближчий до населення рівень місцевої влади – це рівень територіальної громади. Який повинен мати всю повноту повноважень при вирішенні місцевих питань й віддавати на більш вищий рівень тільки те, що не може вирішити самостійно. Функціонування системи місцевого самоврядування будується на тому, що будь-яка

територіальна громада має право самостійно й під свою відповідальність вирішувати будь-які питання, які стосуються цієї громади.

В той же час місцеве самоврядування є елементом держави, створюється в державі, яка є політичною організацією єдиної публічної влади народу, яку відповідно до ст. 5 Конституції народ здійснює «безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Це означає, що в процесі своєї діяльності вони здійснюють єдину публічну владу, джерелом якої є народ. Між державною владою і місцевим самоврядуванням повинен існувати зв'язок, про що свідчить, зокрема, положення частини першої ст. 140 Основного Закону, згідно з якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади «самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України», а також частини другої ст. 19 Конституції, де на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб в єдиному контексті з органами державної влади покладається конституційний обов'язок «діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України».

Узагальнюючи зазначимо, що, по-перше, взаємодія між органами державної влади і місцевого самоврядування виходячи з Європейської хартії місцевого самоврядування повинна будуватися на відповідних принципах, в яких знаходять висвітлення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку місцевої влади; по-друге, впровадження запропонованих автором принципів (компліментарності, субсидіарності, демократизму, департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади) допоможе побудувати в Україні сучасну децентралізовану модель державної влади і економічно самостійне місцеве самоврядування, яке маючи власні джерела доходів, під власну відповідальність буде вирішувати місцеві питання; по-третє, впровадження запропонованих принципів на (суб)регіональному рівні, забезпечує реалізацію місцевих питань, шляхом погодженої взаємодії всіх суб'єктів управління.

4.2. Субсидіарність як ключовий елемент взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в країнах західної Європи

Проблема взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в Україні як ніколи актуальна, тому що наявної бази для функціонування місцевого самоврядування недостатньо. Це стосується визначення меж компетенції місцевого самоврядування, забезпечення його стабільними джерелами доходів, формування міжбюджетних відносин, удосконалювання системи місцевого оподаткування й т. д. Сьогодні в умовах євроінтеграції України назріла необхідність формування ієрархічно не супідрядної системи місцевого самоврядування з визначенням обсягу компетенції кожного рівня й відповідних йому дохідних джерел, які б забезпечували стабільне надходження доходів до муніципального бюджету для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій. Однак успішна євроінтеграція України неможлива без реформування державної влади і місцевого самоврядування, без вивчення багатого досвіду (і позитивного, і негативного) комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн, особливо таких країн, як Франція та Німеччина, де в останні десятиліття, як і в Україні, в ході процесу загальноєвропейської інтеграції виявилася тенденція до зростання ролі місцевого самоврядування. Така політика обумовлена застосуванням нового принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності, який визначає стійку послідовність у виконанні владних повноважень управлінськими органами й порядок у розподілі відповідальності цих органів перед населенням, виходячи з того, що система «питань місцевого значення» повинна будуватися знизу [31, с. 57].

Вивчення європейського досвіду демократизації державної влади здійснюється за допомогою принципу субсидіарності, і розбудова системи взаємодії державної влади й місцевого самоврядування відбувається з метою конструктивного використання цього досвіду в ході проведення муніципальної

реформи в Україні. Застосування цього принципу вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування, яка наголошує на розподілі повноважень між різними рівнями публічної влади в державі [542, с. 246-254]. Крім того, питання децентралізації державної влади привертають значну увагу до принципу субсидіарності ще тому, що існує потреба у вивченні теорії і практики його застосування для впровадження в правовій системі нашої держави [238]. Зближення правових систем у рамках європейського співтовариства дозволяє деяким ученим зробити висновок, що на теренах Європи формується європейська система місцевого самоврядування й місцевого управління [351, с. 192]. Так у Європі інтегруючу роль відіграє Європейська хартія місцевого самоврядування, яка містить у собі європейські стандарти розвитку місцевого самоврядування і є одним з основних джерел муніципального права всіх європейських держав. З 1988 р. підписання Хартії є умовою вступу держав у Раду Європи.

Порівняння економічної ефективності централізованих та децентралізованих країн також свідчить про те, що економічні досягнення найвищі в тих країнах, у яких значна частина державних завдань вирішується на місцевому та регіональному рівнях [106]. Розподіл повноважень між територіальними органами державної влади й місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях здійснюється на користь органів місцевого самоврядування, тобто органів, які максимально наближають процес прийняття рішення до громадянина, забезпечуючи обсяг та якість соціальних послуг [719, р. 137], які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів. Тому деякі дослідники у рамках Програми розвитку ООН пропонують принцип субсидіарності як рецепт подолання існуючих в Україні соціально-економічних проблем [609].

В Конституції України визначено, що місцеве самоврядування не входить в систему органів державної влади, але воно не забезпечено відповідним розподілом повноважень у вирішенні місцевих питань і достатніми джерелами фінансування для їх вирішення. На думку автора, співвідношення місцевого

самоврядування й держави на принципі субсидіарності є умовою вирішення питань розмежування функцій і компетенції між різними рівнями територіального управління в Україні.

Сучасні конституції європейських держав будують різні моделі взаємодії державної влади і місцевого самоврядування, які залежать від форми політико-територіального устрою тієї або іншої держави, особливостей розвитку тієї або іншої країни. Залежно від прийнятої в державі моделі, кожна країна має відповідну нормативно-правову базу, яка забезпечує механізм контролю держави за функціонуванням муніципалітетів, розподілу місцевих функцій. У більшості демократичних країн створені багаторівневі системи державного управління, побудовані на принципі субсидіарності, який вимагає, щоб рішення у державі приймалися на нижньому рівні, а верхні ланки управління втручалися у будь-які дії тільки у тому разі, якщо ці дії будуть ефективніші за відповідні дії нижніх ланок.

Принцип субсидіарності, який застосовується у країнах європейського співтовариства, призначений для того, щоб максимально забезпечити вирішення на низовому рівні тих питань, які немає необхідності передавати нагору [31, с. 57]. За допомогою цього принципу відбувається формування компетенції кожного рівня влади, розподіл між ними повноважень, відповідальності й гарантії їхньої діяльності, але співвідношення між елементами управління і самоврядування в різних державах й у різні періоди часу може бути різним. Правда, деякі дослідники наголошують на тому, що принцип субсидіарності «застарілий і непридатний у сучасних умовах» [605, с. 10]. Це не зовсім вірно, тому що цей принцип, по-перше, є методологічно конститутивним щодо визначення різниці в об'єкті, предметі, обсягах і межах повноважень державної влади й місцевого самоврядування.

По-друге, принцип субсидіарності наполягає на тому, що повноваження центру доцільно зберігати тільки тоді, коли їх виконання більш ефективно здійснюється на вищому рівні, при цьому фундаментальним принципом залишається положення про те, що ці повноваження повинні здійснюватися на

рівні, що перебуває ближче всього до громадян. Повноваження повинні передаватися на вищий рівень влади, якщо вони можуть здійснитися на цьому рівні більш ефективно.

По-третє, застосування принципу субсидіарності у правових й адміністративних системах більшості держав, що входять у Раду Європи, причому як в унітарних, так і у федеративних, свідчить про його універсальний характер, а також перспективність його використання в країнах, що вдосконалюють державне управління [610, с. 4].

По-четверте, застосування принципу субсидіарності припускає необхідність законодавчо визначити перелік повноважень, переданих кожному рівню управління, супроводивши їх простими правилами взаємодії між рівнями публічного управління. Однак у зв'язку з тим, що органи влади різних регіонів не завжди можуть претендувати на те, щоб виконувати однакові повноваження (існує різниця в географічному положенні, розмірі території, особливостях інфраструктури і ресурсах), держава повинна прагнути згладити найбільш значні диспропорції між територіями шляхом застосування систем вирівнюваних виплат.

Таким чином, застосування принципу субсидіарності надає державній владі більші можливості для забезпечення участі регіональних і (суб)регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування у визначенні обсягу їхніх повноважень. Однак щоб така багаторівнева структура, побудована на принципі субсидіарності, ефективно працювала, потрібне створення справедливого балансу між делегованими й власними повноваженнями органів державної влади та місцевого самоврядування, делегованими повноваженнями й ресурсами, необхідними для їхнього здійснення.

Оптимальне співвідношення між державним управлінням і місцевим самоврядуванням у різних країнах відбувається по-різному, виходячи з історичних, національних і географічних особливостей. Однак, на думку автора, структура адміністративно-територіального поділу країн континентальної

Європи припускає, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною єдиного державного устрою країни, тому, незалежно від форми державного устрою, європейські держави (федеративні, як Німеччина, унітарні, як Франція) все активніше використовують місцеві органи влади в процесі державного управління, застосовуючи принцип субсидіарності, який знайшов відображення в ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування [498], і відповідно до якого «здійснення державних повноважень повинне покладатися на органи влади, найбільш близькі до громадян», тобто на органи місцевого самоврядування. Вони в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення владних ініціатив з будь-якого питання, що не виключене з їхньої компетенції й не віднесене до компетенції іншого органу влади [187, с. 169].

Для України може бути корисним досвід цих країн, особливо тому, що після проголошення у 1991 році незалежності, прийняття 28 червня 1996 року нової Конституції, в якій був зафіксований принцип відокремлення місцевого самоврядування від системи органів державної влади, Україна розпочала будівництво власної моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування.

Налагодження в Україні оптимального співвідношення місцевого самоврядування й державної влади на принципі субсидіарності допоможе вирішувати питання розмежування функцій і компетенції між різними рівнями територіального управління. Це стосується визначення межі компетенції місцевого самоврядування, забезпечення його стабільними джерелами доходів, формування міжбюджетних відносин, удосконалювання системи місцевого оподаткування тощо. Крім того, сьогодні назріла необхідність формування багаторівневої ієрархічно не супідрядної системи місцевого самоврядування з визначенням обсягу компетенції кожного рівня й відповідних йому дохідних джерел, які б забезпечували стабільне надходження доходів до муніципального бюджету для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій.

Ідея субсидіарності не нова, вона бере свій початок у роботах Аристотеля, хоча філософ використовував поняття автономності соціальних організацій, яка необхідна, оскільки окрема людина не могла задовольнити свої потреби самостійно [24, с. 11-13]. Фома Аквінський (1225-1274), так само як і Аристотель, вважав, що втручання публічних органів влади є легітимним тільки в тому випадку, якщо це необхідно для досягнення загального добра. Отже, ідейні коріння принципу субсидіарності знаходяться в середньовічній європейській соціальній філософії, але подальший розвиток принципу субсидіарності пов'язаний із появою концепції суверенітету як інструменту організації державної влади на принципі автономії (субсидіарності). Пізніше Іоанном Альтузієм (1557-1638) принцип субсидіарності був прийнятий для збалансованості влади в новому утворенні, при цьому розуміння даного принципу формувалося з погляду збереження автономності і права вищого органу влади втручатися в справи нижчого за необхідності.

Розвиток ідей федералізму, створення федерацій (1787 р. – у США, 1848 – у Швейцарії) привернули увагу до застосування принципу субсидіарності при розмежуванні компетенції між центральною владою й автономними частинами. П'єр Жозеф Прудон (1809-1865) у відомій праці «*Du principe fédératif*» писав, що влада повинна бути розділена таким чином, щоб за можливістю бути ближче до рівня вирішення проблем. У його федеративному устрої принцип субсидіарності повинен був відігравати роль «розв'язання» конфліктів. На цьому принципі розподілялася компетенція між різними частинами федерації, між федеральним урядом і країнами-учасницями, гарантуючи їхні автономні права [124, с. 54-56].

Новий етап у розвитку принципу субсидіарності пов'язаний із розвитком католицької доктрини, коли римські папи докладали зусиль, обстоюючи людські цінності. На початку ХХ століття принцип був викладений папою Пієм ХІ у папській Енцикліці «*Quadragesimo Anno*» («*Квадрагесимо Анно*») 15 травня 1931 р. як засіб проти централізованої держави нацистського та соціалістичного типу. Принцип повинен був гарантувати дотримання прав

робітників їх об'єднань у відносинах з державою [249, с. 45-102]. Точніше, мета ідеї полягає в тому, щоб перешкодити переродженню централізованої держави в авторитарну. На думку Пія XI, існуюча система трудових відносин повинна бути переглянута, трудові угоди повинні включати домовленості про партнерство; оплата праці повинна виходити з потреб робітника і його родини, умов роботи й принципу загального блага. При цьому він особливо акцентує увагу на тому, що проголошені ним нові принципи не слід змішувати із соціалістичними поглядами [59, с. 11]. Отже, субсидіарність виступає в католицькому ученні як принцип, поєднання індивідуального і колективного начал суспільних відносин, має на увазі свободу й самостійність частини стосовно цілого, автономність нижчих інститутів щодо вищого [59, с. 11].

У ХХ ст. принцип субсидіарності одержав визнання в багатьох демократичних державах, особливо в країнах з так званою соціально орієнтованою економікою (наприклад, у Німеччині соціальна держава зобов'язує себе й своїх громадян до солідарності; одночасно через принцип субсидіарності створюються передумови й для соціальної відповідальності [341, с. 84]).

У ході європейської інтеграції принцип субсидіарності вперше офіційно був визнаний у 1975 р. у висновку Комісії з Європейського союзу. Потім, за пропозицією Європейського парламенту в 1984 р., зазначений принцип став розглядатися як один із основних принципів системи Європейського Співтовариства [278]. Далі його можна зустріти в документах, присвячених захисту навколишнього середовища, у рамках Єдиного європейського акту. В 1989 р. згаданий принцип був закладений у хартію основних соціальних прав працюючих, при підготовці Маастрихтського договору, але до кінця ХХ ст. принцип розглядався, скоріше, як бажаний, ніж обов'язковий, і лише в самому кінці ХХ ст. він отримав конституційне закріплення [5, с. 79-84] в таких країнах, як Польща, Німеччина, Італія та ін.

Принцип субсидіарності застосовується сумісно з такими етичними цінностями, як свобода, справедливість, рівноправність, пріоритет прав людини

тощо. Принцип є тією ідеєю, яка здатна примирити суперечливі явища соціального життя: охорону свободи індивіда і її обмеження, з метою забезпечення загального добра, державний патерналізм і ліберальні цінності, невтручання держави в справи нижчих суб'єктів і її обов'язок допомагати їм у певних випадках. Саме ці базові орієнтири державної політики закріплюються в конституціях європейських країн паралельно із субсидіарністю.

На думку експерта проекту «Сприяння регіональному розвитку в Україні» професора Фрайбурзького університету Томаса Вюртенбергера, запровадження цього принципу вимагає від централізованої держави захисту місцевої та регіональної демократії, а також громадянських свобод. Держава, задіявши юридичні та адміністративні важелі, втручається тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі справитися із завданнями самоврядування [106].

Сьогодні принцип субсидіарності є одним з найбільш спірних у процесі побудови сучасних федеративних та унітарних держав. Так у федеративних державах, які побудовані на поділі повноважень і розмежуванні предметів ведення між федеральним центром і регіонами (суб'єктами федерації), оскільки такий розподіл є фактором стабільності й ефективності функціонування державної влади, принцип субсидіарності набув чіткого конституційно-правового характеру і був закріплений у конституціях європейських країн. Ідея субсидіарності набула норми права, яка говорить про готовність усіх рівнів влади в країні ділитися цією владою й повноваженнями. Як зазначає В. Чиркін, субсидіарність не тільки містить у собі право і федерації, і всіх її суб'єктів, мати власне коло повноважень, визначених конституцією держави, але й припускає механізм взаємодії різних рівнів державної влади у федеративній державі в процесі їхньої реалізації [641, с. 7-8]. Отже, різні рівні державної влади федеративної держави повинні не тільки взаємодіяти в регулюванні суспільних процесів, але й доповнювати один одного при здійсненні основних цілей, завдань, функцій держави, що можливо лише за умови, якщо це передбачено конституцією держави.

Найбільше розповсюдження принцип субсидіарності знайшов у Німеччині, де вперше був конституційно закріплений у 1992 р.: «З метою здійснення ідеї Об'єднаної Європи Федеративна Республіка Німеччина бере участь у розвитку Європейського Союзу, що зобов'язується зберігати принципи демократичної, правової, соціальної й федеративної держави й принцип субсидіарності» [цит. 5]. Також на вимоги Німеччини принцип субсидіарності, за яким усі рішення повинні прийматися по можливості на місцевому рівні, був закріплений у Маастрихті в Європейському договорі [669].

Принцип субсидіарності створює умови для чіткого розмежування в німецькій державі предметів ведення між різними рівнями державної влади. За загальним правилом Федерація наділяється тільки тими предметами ведення, які вона зможе врегулювати найбільш кращим образом. Крім того, принцип субсидіарності гарантує взаємне невтручання одного рівня влади в справи іншого [226, с. 21]. Хоча сьогодні деякі дослідники говорять про кризу сучасного німецького федералізму, побудованому на цьому принципі, і його причину, на їх думку, відбувається зниження політичної ролі земельних парламентів, тому що їхню сферу виняткової компетенції беруть на себе органи Європейського Союзу.

Так у Швейцарії принцип субсидіарності став визначальним у розвитку швейцарської державності, він спрямований на оптимальний розподіл повноважень у державі, забезпечення ефективності у виконанні нових завдань і є критерієм позитивної орієнтації для нових повноважень, тобто для розвитку федералізму у світлі глобалізації проблем, і одночасно запобіжною мірою проти концентрації повноважень у центральній владі.

Однак як механізм перерозподілу компетенції між центром і периферією, принцип субсидіарності у результаті своєї гнучкості й антагоністичності стосовно твердого бюрократичного розмежування повноважень, спрямований проти зверхцентралізації й забезпечує гнучкий підхід до рішення місцевих проблем. Іншими словами, субсидіарність, на думку Т. Зонової, можна

характеризувати як принцип «уряду, максимально наближеного до громадян» [227, с. 160].

У Німеччині місцеве самоврядування здійснюється громадами, містами, районами й муніципальними об'єднаннями громад, тобто всіма муніципальними утвореннями, що мають, крім державної адміністрації, також й органи влади, що обирають безпосередньо громадянами. Особливо виділяються також громади районного підпорядкування й міста не районного підпорядкування. Всі муніципальні утворення в Німеччині є юридичними особами і мають відособлене майно, самостійний бюджет, право вступати в юридично значимі відносини із третіми особами, бути позивачем і відповідачем у суді, діяти через власні органи управління. Завдання місцевого самоврядування регулюються федеральними й земельними законами. Громади та крейси виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави й за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм державою повноважень [197, с. 78].

Досвід взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Німеччині (ФРН) є прикладом реалізації континентальної системи місцевого самоврядування в країні з федеративним устроєм, де органи місцевого самоврядування мають широку компетентність і значну незалежність від державних органів. ФРН не має спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (землям) право здійснювати законодавче регулювання місцевих питань. Виходячи з цього, дехто з дослідників вважає принцип субсидіарності одним із ключових принципів федералізму [661, с. 42].

Українська модель державного устрою багато в чому нагадує модель державного устрою Французької Республіки. Франція серед більшості демократичних країн Європи найбільш централізована держава, яка будує свою децентралізовану модель державної влади і місцевого самоврядування, у якій, як зазначає французький учений Р. Драго, місцеве самоврядування – лише один із типів місцевого управління [171, с. 17]. У Франції досить стійкі традиції

міцної державної влади на рівні департаментів та регіонів. Місцеве самоврядування закріплено в спеціальному розділі «Територіальні колективи» Конституції Франції 1958 року [268, 585-667], який, на думку деяких дослідників, не зовсім прописує права місцевого самоврядування [377].

Франція, як і Україна, – унітарна держава. Вони схожі за територією (площа Франції – 543,9 тис. км²; площа України – 609,7 тис. км²), за кількістю населення, за адміністративно-територіальним устроєм (кількість регіонів у Франції – 22; в Україні – 25) [308, с. 121], а також мають багато спільних географічних, кліматичних, демографічних та історичних ознак. Крім того, Франція, як і Україна, має чотири рівні управління: центральний, регіональний, рівень департаменту та рівень комуни, який є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою Франції і об'єктом як державного управління, так і місцевого самоврядування [377, с. 373].

Для Франції з часів французької революції був характерний високий ступінь централізації місцевого управління, тобто підпорядкування його центральній владі, яка контролювала його діяльність. Представником державної влади був префект, який і визначав усі напрямки місцевої діяльності. Однак після Другої світової війни у Франції розпочався процес децентралізації державної влади через запровадження принципу субсидіарності, так як було визнано, що централізм не посилює державну владу, а навпаки, може призвести до її недієздатності.

Основний Закон 1946 р., прийнятий після перемоги над гітлерівським фашизмом, став юридичною базою для наступних соціальних і політичних перетворень, але ультраправий заколот у Алжирі та загроза громадянської війни в самій метрополії призвели до прийняття нової Конституції 1958 року, яка закріпила принцип розподілу влади, відповідальність Уряду перед Парламентом, незалежність судової влади і створення нової організації відносин з колоніальними народами [207, с. 322]. У Конституції Франції (1958 р.) місцеве самоврядування закріплено в спеціальному розділі «Територіальні колективи» [268, 585-667]. У ст. 72 записано, що територіальними співтовариствами

республіки є комуни, департаменти, заморські території, які вільно управляються виборними радами відповідно до умов, що передбачаються законом [620]. Однак, на думку деяких дослідників, дана стаття не зовсім прописує права місцевого самоврядування [590].

Реформа 1958-1964 р. мала двоїстий характер: по-перше, вона передбачала, що в рамках централізованої держави створюються самостійні одиниці як носії місцевого самоврядування – комуни, департаменти, регіони. В межах місцевих та регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління. Метою децентралізації влади був, у першу чергу, чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування. Необхідна демократична легітимація юридичних та адміністративних функцій органів місцевого самоврядування здійснювалася за допомогою демократичних виборів до місцевих та регіональних парламентів.

З іншого боку, держава запроваджувала централізовані заходи в області територіальної структури органів державної влади й місцевого самоврядування. Концентрація політичної влади в руках виконавчих органів (глави держави і уряду) була проявом конституційно закріпленої авторитарної тенденції у французькому політичному режимі [560, с. 79].

Конституційні положення про місцеве управління були конкретизовані й деталізовані у Кодекс комун 1977 р., який став законодавчою основою місцевого управління. У 1996-2000 рр. його змінив Загальний кодекс територіальних співтовариств. Подальший процес децентралізації продовжений муніципальною реформою, яка розпочалася на початку 80-х років ХХ ст. і закріпила у Франції відсутність співпідпорядкованості між різними рівнями місцевого управління.

З 1982 до 1986 р. у Франції прийнято більше сорока законів, які закріпили певні гарантії децентралізації державної влади. 2 березня 1982 року прийнято Закон № 82-813 «Про права й свободи комун, департаментів і регіонів», тобто всіх трьох основних рівнів місцевого управління [590]. Цей Закон (іменований

«Законом про децентралізацію») та законодавство, що його продовжувало, відзначили бажання французького уряду змінити баланс сил між державою та місцевими владами (регіонами, департаментами та комунами). Закон надав місцевій владі значно більшу автономію в прийнятті рішень, розділивши адміністративні та бюджетні повноваження між центральною й місцевими владами [207, с. 323], а також значно розширив повноваження місцевого самоврядування. Громадам було надано більше прав і свобод, створено нові регіональні місцеві ради, а всі рівні місцевого самоврядування отримали змогу приймати рішення без втручання держави. Було проведено достатньо ефективну децентралізацію державної влади, найважливішими необхідними складовими якої стали «забезпеченість достатнього рівня адміністративної самостійності місцевих муніципалітетів, ефективна система взаємодії місцевих органів влади й громадськості із центральною владою і адекватна фінансово-бюджетна децентралізація, фінансове забезпечення місцевих бюджетів» [149].

Служба префекту залишилася на рівні регіонів та департаментів, її обов'язок – наглядати за дотриманням інтересів держави і громадян, а також оскаржувати законність рішень місцевих органів в адміністративному суді. Одночасно зі зверненням у суд префект має право вимагати негайного припинення виконання відповідного рішення до тієї пори ж, поки суд не встановить ступінь його законності [639, с. 121].

Згідно із Законом про децентралізацію від 7 січня й 22 червня 1983 р., було усунуто адміністративну опіку, а залишився лише фінансовий вплив у суворо визначених питаннях (наприклад, регіон не має права здійснювати опіку над департаментом або комуною, хоча фінансує сферу освіти й культури, департамент – над комунами, фінансує соціальні питання, охорону здоров'я, сільський транспорт тощо). Крім того, було пом'якшено адміністративний контроль центру над місцевими представницькими органами [273, с. 460-480]. Територіальні співтовариства отримали більшу самостійність, причому держава зберегла лише частину повноважень, що належали їй раніше. Так Франція стала децентралізованою державою з місцевою та регіональною автономією [106].

З метою реалізації політики децентралізації територіального управління були прийняті закони: Закон про розподіл компетенції між комунами, департаментами, округами й державою та Закон про розподіл джерел фінансування. Ці закони прийняті тому, що стало ясно: проблема недостатнього фінансування місцевої влади й практика перекладання вищими органами державної влади витрат на місцевий рівень є неефективною. Тому з метою більш чіткого розподілу повноважень був обраний принцип субсидіарності, який передбачає достатньо високий рівень фінансової та адміністративної децентралізації [742, с. 7], згідно з яким, як пише Н. Бровинська, «втручання держави припустиме лише в тому випадку, коли без її допомоги неможливо досягти поставлених цілей» [65, с. 752]. Таким чином, принцип субсидіарності став результатом узгодження інтересів державної влади, місцевого управління і місцевого самоврядування. Місцева влада отримала всі повноваження, які в змозі ефективно виконати. Пізніше ці акти були доповнені спеціальними законами, які вирішували питання організаційної побудови регіонів, місцевого апарату управління, проведення місцевих виборів, міжрегіонального співробітництва, участі громадян у діяльності місцевих органів влади та ін.

Регіони (*région*), які були створені у 1955 році для забезпечення основ регіонально-міського та сільського планування, стали повноправними місцевими адміністративно-територіальними утвореннями під керівництвом обраних на виборах рад терміном на шість років. Слід зазначити, що формуючи конституційну модель статусу області, для українського законодавця виявився прийнятний конституційно-правовий статус французького регіону, хоча здебільшого правова природа області ближче за своєю суттю до природи департаменту. В Україні феномен французького регіону на сьогодні привернув до себе більшу увагу не лише конституційним статусом, а тими принципами, які закладалися у його суть [214, с. 174-183].

Департаменти (*département*) у Франції виконують подвійну функцію: одночасно як централізована адміністративно-територіальна одиниця держави та децентралізований рівень державного управління. До їх складу обираються

ради, які, у свою чергу, обирають голову ради. Виконавча влада в департаментах і регіонах перейшла від призначуваного представника держави (префекта) до голови, який обирається і є керівником виконавчого органу ради, що було значним кроком до розширення місцевої автономії. Однак за префектом залишилися найважливіші повноваження, включаючи регулювання економічного й соціального життя у департаментах та комунах. Префект також несе відповідальність перед центральним урядом, а не перед органами місцевого самоврядування. Аналіз показує, що нові органи створювались з орієнтацією на центральну адміністрацію.

Достатньо ефективна структура управління регіонального рівня, яка називається «крейсами» і відповідає українським районам, існує в Німеччині. «Крейси» у середньому нараховують від 150 до 300 тисяч населення. Рівень областей в Україні відповідає федеральним землям у ФРН (деякі з них за площею не перевищують область, але мають близько 5 мільйонів населення). Оскільки Німеччина є федерацією, побудова організаційної структури регіонального рівня – це завдання окремих федеральних земель. У сфері самоврядування крейс виконує всі публічні завдання, які виходять за межі компетенції громад у складі крейсу та спрямовані на надання послуг населенню крейсу [197, с. 78]. Типовими завданнями у сфері регіонального самоврядування, серед іншого, є збір і утилізація відходів, охорона здоров'я з управлінням роботою лікарень, громадські автобусні перевезення, шкільний транспорт, планування будівництва і технічне обслуговування доріг у межах району, культура і мистецтво, а також промислові поселення регіонального значення. Як державний орган управління, окружне управління виконує всі державні завдання в межах району (крейсу). Ці завдання включають видачу дозволів на будівництво, реєстрацію автомобілів, видачу дозволів на здійснення підприємницької діяльності, діяльності у сфері громадського харчування, нагляд за водоймами і ґрунтовими водами, видачу закордонних паспортів і посвідчень осіб, а також правовий контроль за діяльністю громад [107]. Отже, перевага німецької моделі управління на районному рівні полягає у чіткому

визначенні меж компетенції у виконанні місцевих і державних справ. Усі проблеми, які можна вирішити у межах місцевості та, відповідно, регіону, вилучаються із нормативного та адміністративного поля центральних органів державної влади [106].

Однак у той же час принцип субсидіарності допускає втручання вищого рівня управління в діяльність нижчого, якщо дії останнього впливають на інтереси сусідніх територій або співтовариства в цілому. Крім того, таке втручання може бути обумовлене необхідністю збереження рівності умов життя на території всієї держави й дотримання принципу правової або економічної єдності. Зокрема, у Німеччині в земельних положеннях про громади чітко вказується мета державного нагляду – захист муніципалітетів у їхніх правах і гарантія виконання ними їхніх зобов'язань. Захист здійснюється головним чином за допомогою консультування, але види державного нагляду розрізняються залежно від конкретного завдання. Державний контроль (нагляд) необхідний тому, що виникає необхідність підтримувати мінімальні стандарти державних послуг на місцевому рівні. На думку Ф. Кнемайєра, ціль державного контролю (нагляду) – забезпечення законності дій органів місцевого самоврядування й «гарантування інтересів держави в цілому у зв'язку з особливими місцевими інтересами комун» [256, с. 118], тобто контроль – це противага правам, які гарантовані громадам настільки, наскільки контроль – це корективи права громад на самоврядування. Державний контроль органів місцевого самоврядування відіграє позитивну роль, якщо «він сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, надаваних місцевою владою, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів» [734, р. 405].

Усі муніципальні утворення в Німеччині є юридичними особами, мають відособлене майно, самостійний бюджет, а також право вступати в юридично значимі відносини із третіми особами, бути позивачем і відповідачем у суді, діяти через власні органи управління. Завдання місцевого самоврядування регулюються федеральними й земельними законами. Держава делегує частину

своїх функцій органам самоврядування, тому громади й райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави й за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм функцій.

При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами влади органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосовувати їхнє здійснення до місцевих умов, тобто мати відповідні гарантії для їхнього здійснення. Крім того, державні органи у процесі прийняття рішень, які безпосередньо стосуються місцевого самоврядування, повинні консультиватися із цими органами.

Делегування здійснюється на підставі закону й передбачає передачу фінансових засобів, необхідних для здійснення таких повноважень. Однак це підсилює контроль з боку держави за діяльністю органів місцевого самоврядування, які повинні не тільки дотримуватися закону, але й діяти відповідно до політичних пріоритетів уряду. Як вважає німецький учений Р. Граверт, що досліджував проблеми місцевого самоврядування на прикладі ФРН, «у сучасній Німеччині (як і в інших країнах) доля місцевих органів влади як складових частин держави багато в чому залежить від підтримки з боку останньої. Нерозривно пов'язані з податковою й фінансовою державною системою, вони, скоріше, є частиною єдиного цілого, ніж незалежними територіальними одиницями, і можливість що-небудь почати на місцевому рівні більше залежить від загальної ситуації в державі, ніж від специфічних місцевих обставин» [130, с. 99].

До компетенції органів місцевого самоврядування ФРН ставляться місцеві податки й збори, питання розвитку місцевої економіки, комунальні служби, служби підтримки громадського порядку, дитячі сади, школи, лікарні. Фактично місцеве самоврядування охоплює практично всі питання життєзабезпечення населення. Федерація й федеральні землі мають обмежену компетенцію – певні завдання, які перераховані й регулюються законами. Муніципалітети на

території своєї громади вправі займатися всіма справами, тобто мають загальну юрисдикцію, обмежену публічно-правовими завданнями.

Одним із важливих напрямків розвитку місцевого самоврядування, муніципальної демократії в Німеччині є община, у Франції – комуна, в Україні – територіальна громада. Це обумовлено наступними факторами. По-перше, місцеве самоврядування на рівні громади припускає ініціативу, самоорганізацію громадян, тому що громада представляє «живильне середовище» для системи місцевого самоврядування, її первинний елемент. По-друге, громади (комуни, общини) покликані зменшити детальну регламентацію держави з надання послуг громадянам. Громади можуть самі визначати пріоритетні форми обслуговування населення залежно від ресурсів і побажань громадян. Громади створюють місцеві органи самоврядування, яким і доручають розв'язувати найбільш важливі питання свого життя, контролює їхню діяльність [656, с. 6].

В результаті наближеності громади до населення громадяни мають можливість безпосередньо брати участь у вирішенні найважливіших проблем свого гуртожитку. Тим самим місцеве самоврядування є найважливішою формою самодіяльності громадян. Виходячи з цього, громада виконує політичну функцію участі населення в самоврядуванні, тобто вона є тим органом, у якому людина з активною життєвою позицією може поборотися за владу через вибори, щоб працювати в органах місцевого самоврядування. Отже, рівень громади – найбільш близький і найбільш доступний до населення рівень влади. Від того, наскільки ефективно органи місцевого самоврядування будуть справлятися зі своїми обов'язками, залежить відношення з боку населення до їх діяльності, у тому числі й рівень соціальної напруженості в суспільстві.

У Німеччині основним документом, що регулює юрисдикцію громад, є «Положення про громаду», які приймаються самостійно кожною федеральною землею. Однак у цілому дані положення дуже схожі. Крім того, Основний закон Німеччини містить норму, відповідно до якої громадам гарантується право регулювати всі справи місцевого співтовариства в рамках законів і під власну відповідальність. Завдання, які не під силу одному муніципалітету,

необов'язково передаються вищому рівню управління, але громади можуть вирішувати ці проблеми за допомогою об'єднання, або шляхом добровільної угоди між собою [197, с. 79]. Така гнучка система територіального самоврядування Німеччини допомагає муніципалітетам ефективно вирішувати ці завдання, які окремий муніципалітет не може вирішити самостійно, не звертаючись до інститутів державного управління.

У Франції комуни становлять основу територіальної організації місцевої влади. Комуни управляються муніципальною радою й мером, який є главою виконавчої влади. У Франції 36 000 комун (commune) (понад 90 % комун мають менше 2 000 чоловік населення, однак декілька комун нараховують більше 500 000 мешканців [207, с. 324]). Слід підкреслити, що комуни та їх органи є органами управління, які призначені служити національним інтересам влади на місцевому рівні [243, с. 114]. Згідно зі ст. 72 Конституції Франції, принцип незалежного управління місцевої влади та виборності членів їхніх органів, що приймають рішення, залишається основоположним принципом французьких місцевих урядів. Виходячи з цього, кожен рівень адміністративного управління має свою сферу відповідальності. Рівень регіонів приймає рішення стосовно довгострокових завдань: економічного планування, планування розвитку інфраструктури, професійної освіти. Департаменти вирішують завдання з надання послуг населенню, соціальної допомоги, облаштування сільської місцевості, забезпечення шкільним транспортом. Нижчий рівень управління (рівень комун), який більш наближений до населення, вирішує завдання з містобудування, підтримки бібліотек, музеїв, громадського транспорту тощо [207, с. 324-325].

Державна влада делегує місцевим адміністративно-територіальним утворенням певні повноваження, які вони здійснюють самостійно. При передачі повноважень закон не дозволяє вищим органам втручатися в діяльність нижчих адміністративно-територіальних утворень, але дозволяє державним і судовим органам стежити за законністю й правильністю адміністративних актів і фінансових рішень місцевої влади. Головне завдання децентралізації (1983 р.) у

Франції якраз і полягало у визначенні повноважень, переданих на кожен рівень управління, для уникнення двозначності й різночитань щодо розподілу повноважень. Так стратегія облаштування території й професійне навчання – покладені на регіони, вирішення питань у галузі містобудування – на комуни, соціальна діяльність й охорона здоров'я доручена департаментом. Ряд повноважень залишився у спільному веденні різних рівнів самоврядування: будівництво шкіл, міський і міжміський транспорт, морські й річкові порти [207, с. 325]. Подібний підхід обумовлений тим, що існують такі повноваження, де важко встановити чіткі розмежування між рівнями влади. Наприклад, економічний розвиток і забезпечення зайнятості вважаються одними з головних завдань державного управління. Це виправдує участь кожного рівня влади у виконанні завдань, які є предметом компетенції держави. Крім того, збільшення кількості нормативних актів, які доводиться приймати на нижчих рівнях самоврядування в різних секторах економічного й соціального життя, а також підвищення їхньої складності вимагає координації й досвіду, тому за допомогою необхідно звертатися до вищих органів державного управління, які, у свою чергу, здійснюють нагляд за законністю рішень органів самоврядування.

На початку 80-х рр. у європейських країнах у взаєминах громади й органів влади почався етап, що характеризується децентралізацією муніципальної (комунальної) діяльності. Громадам було передано широке коло повноважень і більша свобода в управлінні своєю економікою для забезпечення додаткових прибутків. Вони отримали право визначати пріоритетні форми обслуговування населення залежно від ресурсів і побажань громадян. Особливі відносини між органами державної влади й місцевого самоврядування склалися у Великобританії. На відміну від континентальної Європи, у Великобританії у 80-ті рр. почалася досить невдала спроба відійти від багатовікових традицій децентралізованого управління. Великобританія почала рухатися у бік збільшення централізованої системи управління й навіть так званого «агентського статусу» місцевого управління. Окремі функції місцевого управління були передані від муніципальних рад корпораціям міського

розвитку й радам з навчання й підприємництва. У результаті країна дотепер переживає перманентну кризу місцевого управління, яка привела до перетворення місцевих влад у «продовження» центрального уряду на місцях.

Здійснення функцій місцевого самоврядування часто вимагає послідовності й узгодженості дій усіх рівнів управління. Тому держава бере активну участь у процесі визначення стратегічних напрямків і цілей розвитку, особливо при формуванні місцевої політики в тих сферах, які перебувають у компетенції держави, наприклад, у сфері будівництва соціального житла, формування загальнонаціональної інфраструктури тощо. Необхідність узгодження дій місцевого рівня управління реалізується за допомогою таких державних механізмів, як прогностичні схеми, карти розміщення продуктивних сил, програми пріоритетних дій у ряді секторів, а також через договори планування, які розробляються строком на п'ять років і фінансуються державою за допомогою регіональної влади. Ці механізми є опорою політики договірних відносин між рівнями управління.

Фінансова база місцевого самоврядування у Франції складається із місцевих податків і зборів, державних дотацій (розміри яких визначаються заздалегідь і мають плановий стабільний характер) та місцевих позик для фінансування капітального будівництва (транспортні споруди, міські електростанції, підприємства комунального обслуговування; плата за використання цих об'єктів дозволяє компенсувати позику з відсотками). Існують й інші джерела фінансування: штрафи й неустойки, доходи від муніципальних підприємств, доходи від цінних паперів, від продажу муніципальної власності тощо. У загальній сумі дохідної частини місцевих бюджетів французьких міст – плата за послуги різного роду, комерційне використання майна, транспорт і т. д. (у Франції – 37 %, Німеччині – 36 %, США – 22 %, Великобританії – 21 % [207, с. 325-326]).

Ще більшого значення цей принцип набуває при вирішенні місцевих питань джерелом фінансування яких стають місцеві податки та збори. Мова йде про право вводити і стягувати податки та збори для здійснення необхідних

повноважень, у питаннях планування і в складанні перспективних планів розвитку відповідних територіальних громад.

Головне джерело фінансування планів розвитку громад – місцеві податки та збори, які встановлюються самими муніципальними органами та контролюються центральною владою. У загальній сумі прибутків місцевих бюджетів місцеві податки у Франції становлять 48 %. Для порівняння: у США – 58 %, Австрії – 72 %, Англії – 38 %, ФРН – майже 40 %. При цьому ефективність місцевих податків не тотожна їх чисельності: у Франції застосовується понад 40 видів місцевих податків, у ФРН – 55, в Італії – понад 70, у Бельгії – близько 100, в Англії та Канаді – лише один місцевий податок, але він забезпечує третину прибутків місцевих бюджетів [207, с. 325].

Державні субсидії, які раніше надавалися лише під конкретні цілі та проекти, нині надаються у вигляді загальних сум, залежно від об'єктивних критеріїв, які характеризують стан тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці [660, с. 79]. Так частка урядових субсидій у структурі доходів муніципалітетів Франції складає 35 %. Для порівняння: в Італії вона сягає 85 %, у Японії – 70 % [356, с. 127]. Значний обсяг державних субсидій зумовлений соціальною орієнтацією політики країн з розвиненою демократією, їх дбайливим ставленням до збереження культурно-історичного, структурного й функціонального розмаїття локальних громад. Що стосується дотацій, то сьогодні у Франції дотації від держави свідомо обмежуються, а розмір загальної дотації вирівнювання прив'язується до розміру ПДВ [207, с. 326].

В останні десятиліття європейські держави, в тому числі Франція, рухалися по шляху збільшення самостійності своїх адміністративно-територіальних утворень. Але треба зазначити, що з держави ніхто не знімає відповідальності за територіальну цілісність країни, її економічну й правову єдність, за розвиток всіх частин її території. З цього випливає обов'язок державної влади втручатися в діяльність місцевого самоврядування, якщо таке втручання необхідне для підтримки, забезпечення рівності умов життя і «тією мірою та в тих межах, за якими суспільство та його групи, починаючи від

індивідуумів до сім'ї, територіальних громад та інших більш значних соціальних груп, не в стані задовольнити свої різнобічні потреби» [298, с. 90].

Отже, контроль державної влади над місцевим управлінням повинен сприяти забезпеченню його ефективності, стандартизації послуг, що надаються місцевою владою, і захищати громадян від зловживання владою з боку місцевих органів, сприяти реалізації національного політичного курсу в області фінансів, економіки й загального планування [734, с. 405]. Контроль повинен допомагати забезпечити законність дій органів місцевого самоврядування й гарантувати інтереси держави [256, с. 118]. Він є важливим елементом управління фінансами, забезпечення економічного розвитку регіонів і соціальної справедливості в суспільстві, тобто «надання всім громадянам рівних можливостей, незалежно від того, на території якого муніципалітету вони проживають» [711, с. 19-20].

Що стосується делегованих повноважень, то тут дії органів місцевого самоврядування пов'язані з більш широкими обмеженнями, тому можливий контроль не тільки за дотриманням законності, але й доцільності рішень, при цьому форми реагування центральної влади можуть бути більш оперативними й рішучими. Однак коли органи місцевого самоврядування вирішують завдання в рамках власних повноважень, то таке втручання держави заборонене. Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування 1985 р. (пункт 2 стаття 8), будь-який адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування «повинен мати на меті дотримання законності й конституційних принципів» і може здійснюватися тільки у формах й у випадках, передбачених конституцією або законом [194, с. 90-94]. При цьому контроль повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу був рівнозначний інтересам, який він захищатиме. Однак контроль треба відрізнити від державного нагляду за діяльністю у сфері місцевого самоврядування. Нагляд будується на принципі правової держави і означає, що муніципалітети здійснюють свої дії в рамках законів і можуть бути обмежені тільки за допомогою законів. Тобто місцеві органи відносно держави

мають свої власні права, які вони можуть захищати в суді. Тому державний нагляд робить місцеве самоврядування більш надійним й більш безпечним у правовому відношенні.

Таким чином, принцип субсидіарності є основним принципом структурної організації влади в країні. На думку Б. Калиновського, одним із трьох рівнів існування принципу субсидіарності і є «організація інститутів влади (під якою розуміється розподіл владних повноважень у цілому, а не тільки на рівні місцевих органів влади – між рівнями, які наділені юрисдикцією і засобами її реалізувати у відповідних сферах своїх повноважень)» [238]. Тому, вважає він, субсидіарність – це «коли ресурси одного суб'єкта недостатні для виконання тих чи інших функцій, досягнення визначених цілей, а інший суб'єкт доповнює його ресурси своїми до необхідного і достатнього рівня, або бере на себе виконання його функцій» [238]. У той же час, наголошує він, під субсидіарністю «розуміють усю систему функцій і систему повноважень державної влади, які слід розділити між суб'єктами (органами) таким чином, щоб кожна функція відповідала владному повноваженню суб'єкта і найбільш ефективно реалізовувалась саме цим суб'єктом через характер його повноважень» [238].

Підбиваючи підсумки розгляду принципу субсидіарності, треба зазначити, що принцип по-перше є ключовим елементом взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в країнах західної Європи; по-друге визнаний у законодавстві, він встановлює компетенції кожного рівня влади, лежить в основі розподілу повноважень і компетенції між акторами, що перебувають на різних рівнях влади та наполягає на тому, що місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування (як самостійні одиниці системи у своїй сукупності) здобувають самостійне значення, яке залежить від політичної системи країни, частиною якої вони є; по-третє принцип субсидіарності у країнах західної Європи, застосовується у сфері розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і державною владою (у державах з унітарним устроєм), а також місцевим самоврядуванням і суб'єктами федерації (у

державою принципів субсидіарності – це проголошення відмови від «патерналістської» моделі держави і розбудова децентралізованої моделі влади, в якій центральна влада не втручається в ті питання, з рішенням яких спроможна ефективно впоратися влада на місцях; по-п'яте універсальність і гнучкість принципу полягає в тому, що він може бути використаний для відстоювання як прерогатив центральної влади, так і «місцевих» інтересів.

4.3. Стан та особливості взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації

В Україні сьогодні існує необхідність створення ефективної моделі місцевого управління, яка здатна внести стабільність у взаємини між державою й населенням, державною владою і органами місцевого самоврядування та створити нові умови взаємин між центром і регіонами. Місцеве управління – це складний механізм, що охоплює не тільки пряме державне управління на місцях, але й місцеве самоврядування, тобто діяльність органів й посадових осіб, що обирає місцеве населення. Модернізація політичної системи на сучасному етапі може спровокувати як посилення тенденції до невиправданої централізації, так і тенденцію до зростання сепаратизму. Щоб цього не відбулося, і потрібен розподіл повноважень між центральною владою й місцевим управлінням.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні, який безпосередньо залежить від державної влади, її спроможності забезпечити необхідні умови для ефективного функціонування самоврядування, сьогодні стає умовою успішної модернізації української політичної системи.

Зрозуміло, що державна (центральна) влада (це стосується будь-якого суспільства, у тому числі і демократичного) має природну тенденцію до

централізації, тому що більш управляючою може бути централізована, або гіперцентралізована модель державної влади, що характеризується концентрацією переважної більшості управлінських функцій, зокрема, з управління фінансами та ресурсами суспільства на центральному рівні влади. «І в остаточному підсумку, як зазначає А. Токвіль, вона цього домагається, невпинно й цілеспрямовано впливаючи на людей, чиї думки, бажання й суспільне становище щоденно міняються» [594, с. 484].

Надмірна централізація державної влади іноді здатна на значні здійснення в певний час й у певному місці [594, с. 487]. Однак така модель державної влади, в якій існує надмірна концентрація влади і відсутня збалансованість державної влади, породжує деструктивні тенденції, які здатні призвести і фактично призводили до розпаду державних утворень. Тому процес «децентралізації влади є об'єктивним, оскільки моноцентрична, ієрархічно побудована влада в умовах інформаційного суспільства не спроможна адекватно представляти інтереси населення, локальних і регіональних суб'єктів влади, бізнесу, громадського сектору» [306, с. 80].

Для відновлення оптимального стану публічної влади демократичні країни сучасності вдаються до децентралізації влади, під якою найчастіше розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Можна погодитися з Р. Колишко, що «значення децентралізації державної влади зростає в умовах свідомого й цілеспрямованого інтегрування України в європейське співтовариство, у якому прийнято вважати, що жодна держава не може бути демократичною, якщо вона не має територіальної децентралізації державної влади» [264, с. 7].

Але якою б сильною не була влада в центрі, вона ніколи не зможе стати демократичною в повному розумінні цього слова, якщо не буде спиратися на ініціативу громадян та їх самодіяльність. Саме такий порядок зміцнює основи державності, стабілізує політичну систему, забезпечує єдність й цілісність

країни. Вивчення проблем децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні і світі дозволяє з'ясувати роль державної влади і місцевого самоврядування в процесах децентралізації і розбудови реальної демократичної моделі державної влади і місцевого самоврядування, яка стане запорукою розвитку і зміцнення громадянського суспільства в Україні. Крім того, демократична децентралізація державної влади (мова йде про делегування частини повноважень державної виконавчої влади на рівень відповідних територіальних громад та їх органів) підвищує активність населення, дає можливість здійснювати в країні реформи, розвивати місцеве самоврядування.

Проблема децентралізації державної влади для України сьогодні займає важливе місце в процесі формування структури інститутів державної влади як у центрі, так і на місцях, оскільки надає можливість змінити суттєві характеристики суспільства – насамперед через залученість громадськості до вироблення політики на місцях [63, с. 76]. Зрозуміло, що Україна як демократична держава не може обійтися без децентралізації державної (виконавчої) влади, оскільки жорстка централізація цієї влади властива лише тоталітарним режимам. Однак форми децентралізації можуть бути різними. Одна з них – деконцентрація влади – перерозподіл повноважень усередині системи державної влади згідно з ієрархією, тобто передача функцій управління від центральних органів влади нижчим державним структурам. Це «адміністративна», або функціональна децентралізація, тому що вона стосується адміністративного аспекту управління. Приклад такого досвіду має Франція, де деконцентрація виявляється в тому, що значні повноваження держава передає службовцям, які є представниками центральної влади в адміністративно-територіальних округах, на які поділена вся країна [207, с. 323]. Децентралізація публічного управління у Франції є реальним способом забезпечення реалізації конституційного принципу – «правління народу – з волі народу й для народу» (ст. 2 Конституції Французької Республіки) [273, с. 460]. Хоча Франція все ще залишається країною переважно централізованої системи управління.

Друга форма децентралізації – деволюція – передбачає передачу повноважень від державних органів автономно функціонуючим і демократичним шляхом сформованим органам місцевого управління. Як правило, це стосується системи надання відповідних послуг населенню: комунальних, охорони правопорядку, охорони здоров'я, освіти тощо. Місцеві органи управління самостійно приймають рішення щодо надання певних послуг населенню й фінансуванню своєї діяльності. В умовах деволюції органи місцевого самоврядування, що не входять до системи органів державної влади, мають більше автономії під час прийняття рішень на (суб)регіональному рівні. Прикладом деволюції є Великобританія, в якій вона носить регіональний характер й асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремим частинам Королівства при повному збереженні суверенітету Центру. У Великобританії при деволюції відбувається розподіл фінансів із центру до регіонів, через відповідні програми [521, с. 63]. Британські вчені визначають деволюцію у двох варіантах. Перший варіант – законодавча, коли органам регіону надається право видавати закони. Другий варіант – адміністративна, коли органи відповідних субнаціональних одиниць отримують право реалізовувати закони й політику, що розробляється центром, але пристосовує її до місцевих умов [689, р. 397].

У Великобританії також існує ще така форма децентралізації, як дивестиція (*divestment*), тобто пряма передача функцій планування і виконавчих функцій від інститутів влади – недержавним організаціям, але вона не зв'язана прямо з діяльністю органів місцевого самоврядування. Дивестування означає, що планування й адміністративна влада або інші функції передаються в добровольчі, приватні або громадські організації. Вона часто проводиться із частковою передачею адміністративних функцій у сполученні з дерегуляцією або частковою приватизацією [162].

Однією з форм децентралізації є делегування повноважень і відповідальності від центральних органів влади органам місцевого самоврядування, тобто наділення органів місцевого самоврядування

відповідними повноваженнями для забезпечення населення управлінськими послугами. Така форма децентралізації державної влади використовується у Франції і є або вертикальною децентралізацією, при якій усі повноваження з представництва інтересів центральної влади передаються одному чиновникові, або горизонтальною, яка полягає в існуванні на місцевому рівні декількох центрів влади, коли обов'язки розподіляються за галузевим принципом і деконцентрацією, коли виконання державних послуг і відповідальності за їх виконання покладається на місцеві органи, але повноваження при цьому залишаються за вищими органами державної влади [80, с. 9]. Іноземні дослідники таку децентралізацію вважають «політичною децентралізацією» [687; 749, р. 18].

Досвід Франції показує, що делегування управлінських функцій згори донизу мають тільки адміністративний характер і зовсім не мають у своєму розпорядженні законодавчу або судову владу [185; 67, с. 86; 80, с. 392]. В цьому випадку місцеве самоврядування отримує державно-суспільний характер як інститут державної влади. Отримуючи державні повноваження, місцеве самоврядування має законодавчо закріплену відповідальність перед державною владою, а, виходячи з цього, місцеві питання отримують державне значення, що, на думку О. Зінченка, є «запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління» [225, с. 21]. Підтвердженням цього є те, що, по-перше, система місцевого самоврядування – це один з основних механізмів реалізації державної політики в соціальній сфері (освіта, охорона здоров'я, культура тощо), житлової, комунальної, транспортного обслуговування населення, благоустрою територій, а так само в інших областях; по-друге, органам державної влади як центрального, так і регіонального рівнів далеко не байдуже рішення більшості питань місцевого значення, тому що від їх вирішення залежить економічна і політична ситуація в країні.

Як бачимо, всі ці докази спрямовані на те, щоб підкреслити державний характер місцевого самоврядування. Крім того, можна послатися на практику взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в країнах з

англійською системою, де місцеве самоврядування вже досить тривалий час еволюціонує в державне управління. Цей процес неможливо вважати ні позитивним, ні негативним, якщо країна залишається демократичною. Однак розмежовуючи в теорії сферу державної влади й сферу місцевого самоврядування, треба мати на увазі не тільки природу органів місцевого самоврядування і державної влади, але і специфіку їхніх функцій.

У тому випадку, коли органи місцевого самоврядування не належать до органів державної влади, вони позбавлені державних повноважень і, відповідно, місцеві питання не мають державного значення. На нашу думку, визнання децентралізації – це визнання органів місцевого самоврядування складовою частиною системи державних органів. Дійсно, це може покращити систему розподілу повноважень між державними органами й місцевим самоврядуванням, уникнути багатьох конфліктів, але в той же час органи місцевого самоврядування перестають бути органами населення територіальних співтовариств. А органи державної влади отримують право втручатися в діяльність органів і посадових осіб, у компетенцію й предмети ведення органів місцевого самоврядування. Цьому також сприяє фінансова залежність органів місцевого самоврядування від державної влади, коли вони не можуть самостійно вирішувати проблеми територіальної громади. На жаль, у цьому випадку органи місцевого самоврядування на практиці підпадають під політичну й організаційну залежність від органів державної влади.

Сьогодні в Україні процеси децентралізації державної влади обумовлені боротьбою регіональних політичних акторів (еліт) за владу, а це приводить до порушення такої обов'язкової умови децентралізації, як її конституційність і законність. Наприклад, у Польщі процеси децентралізації влади були обумовлені логікою політичного компромісу [750, р. 31] і відповідали вимогам перетворень, які відбувалися в країні, тому й мали успіх. Отже, децентралізацію державної влади й розвиток місцевого самоврядування в Україні доцільно розглядати як явища одного порядку в загальному контексті розбудови української державності. Децентралізація потрібна тому, що вона сприяє

розвитку демократичних початків, підтримує громадську активність населення територіальних громад, впливає на зміну управління всією політичною системою, від жорстко централізованої до децентралізованої.

В Україні можлива як демократична децентралізація, так і адміністративна децентралізація, тобто передача частини державних повноважень (центральної влади виконавчої влади) місцевим державним адміністраціям, які становлять т. зв. виконавчу вертикаль. Вибір форм децентралізації влади багато в чому залежить від того, як держава в особі тих політичних сил, що знаходяться при владі, ставиться до місцевого самоврядування: чи довіряє вона своїм громадянам та органам місцевого самоврядування в питаннях самостійного управління місцевими справами; чи готові територіальні громади до здійснення влади [503].

У 1991 році перший Президент України Л. Кравчук з приводу визначення стратегічного курсу державного будівництва й економічного розвитку України відзначав необхідність створення системи місцевого самоврядування як найважливішого елемента демократичної й правової держави, в якій «...кожен громадянин України буде мати право брати участь у керуванні справами громади, на території якої він проживає, як безпосередньо, так і через своїх представників в органах місцевого самоврядування», а «...органи місцевого самоврядування будуть рівноправні стосовно органів місцевої державної влади» [300, с. 23]. Розпочавшись, процес привів до створення відповідної нормативно-правовий основи місцевого самоврядування. Відповідні норми були закладені у прийнятій 28 червня 1996 року Конституції України, а через рік, 21 травня 1997 року, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак політологічний аналіз проблеми показує, що конституційна формула «народ здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції України) [283] насправді не спрацьовує. Головною причиною цього є порушення принципу відділення місцевого самоврядування від системи органів державної влади, який декларується, але його реалізація державою не забезпечується.

Особливість місцевого самоврядування полягає в тому, що органи муніципальної влади мають власну легітимність, тому що формуються безпосередньо населенням або за його участі і діють у рамках власних повноважень. Це означає, що принципи наділення повноваженнями органів місцевого управління і надання окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування різні, що дуже важливо для розуміння ролі місцевого самоврядування в державі.

Центральні органи влади представляють інтереси держави, а органи місцевого самоврядування виявляють інтереси лише територіальних громад, або їх об'єднань. Отже, хоча в Конституції України місцеве самоврядування і визнається як право територіальних громад, але це право практично не реалізоване в яких-небудь підзаконних актах і фактично суперечить адміністративно-територіальному устрою країни, тому що діяльність місцевого самоврядування у державно-організованому суспільстві обмежена територією громади. Так органи регіонального самоврядування, якими в Україні є районні й обласні ради, по суті, не є представницькими органами обласних і районних громад, тому що Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування. «Обласні, районні ради конститууються як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією й законами України» [243, с. 81].

З розвитком демократії можливості самоврядування зростають, воно отримує права самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України) [283]. Це положення дозволяє сприймати місцеве самоврядування за своєю сутністю відособленим інститутом суспільного і державного механізму, специфічною формою публічної влади, яка «відрізняється від державної влади тим, що їй властиві: особливий суб'єктно-об'єктний склад, своя структурна організація, порядок формування її органів територіальним колективом, спрямованість на вирішення місцевих справ, локальний інтерес в основі її функціонування,

системний і підзаконний характер, відсутність «силових придатків» тощо» [58, с. 5-6]. По суті, це право визнається державою за місцевим самоврядуванням і «має своїм джерелом не державну, а конституційну волю» [43, с. 61]. Як наголошує В. Борденюк, це дає підстави багатьом авторам (О. Батанов, М. Баймуратов, П. Біленчук, В. Кравченко, М. Підмогільний та ін.) стверджувати, що «народ нібито є джерелом такої публічної влади, яка поділяється на владу державну, яку здійснюють органи державної влади, та муніципальну (місцеву), яка здійснюється територіальними громадами безпосередньо або через відповідні органи місцевого самоврядування» [60, с. 421]. Згідно Конституції України місцеве самоврядування є самостійною формою публічної влади територіальної громади поряд із державною владою [283]. Отже, громада (село, селище, місто) є політичною одиницею, що безпосередньо встановлює контакт між кожним громадянином і державою [562, с. 40].

Деякі дослідники вважають, що місцеве самоврядування є елементом державного управління, система якого тісно пов'язана з адміністративно-територіальним устроєм держави [60, с. 420-431]. С. Болдирєв визначає його, як елемент механізму держави [58, с. 5], якому властива спрямованість на вирішення місцевих справ [58, с. 6]. Інші дослідники, наприклад, В. Шаповал, визначають місцеве самоврядування як «децентралізовану форму державного управління» [653, с. 51]. Однак загальноновизнано, що місцеве самоврядування не є державним управлінням, тому більшість конституцій зарубіжних країн так чи інакше обумовлюють автономність органів місцевого самоврядування та «неналежність» їх до ієрархічної вертикалі виконавчої влади. На нашу думку, якщо місцеве самоврядування не входить до системи органів державної (виконавчої) влади, не зовсім вірно визначати його як «форму децентралізації державної влади».

На думку О. Іщенка, хоча органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму і структурно не входять у систему органів державної влади, але це ще не означає організаційну відособленість

місцевого самоврядування від державної влади, його повну автономність. Тому «неприпустимим є намагання знайти шляхи вирішення проблем у цих сферах на засадах протиставлення державної влади та місцевого самоврядування» [237, с. 334].

По суті взаємозалежність державної влади та місцевого самоврядування полягає в тому що вони взаємопов'язані, як дві форми публічної влади у межах однієї політичної системи. В той же час місцеве самоврядування – це самостійний елемент функціонування громадянського суспільства, а не елемент системи державної влади. Тобто місцеве самоврядування становить поряд з державною владою окрему форму публічної влади і є одним із характерних атрибутів сучасної правової держави й громадянського суспільства. Конституція України, закріпивши концептуальні основи місцевого самоврядування, лише створила політико-правові передумови для розбудови системи місцевого самоврядування в Україні, виходячи з потреб суспільства й держави на даному історичному етапі, в якому місцеве самоврядування, на наш погляд, відіграє роль механізму узгодження інтересів місцевих співтовариств і держави. Тому його «головна роль у державі полягає в тому, що інститут місцевого самоврядування, будучи дуже ефективним механізмом взаємодії між місцевим співтовариством і державою, забезпечує узгодження інтересів суспільства (в особі місцевих співтовариств) і держави» [325]. Отже, місцеве співтовариство – це територіальна громада, яку необхідно розглядати як найважливіший елемент громадянського суспільства, як «політичну одиницю, що безпосередньо встановлює контакт між кожним громадянином і державою» [566, с. 40].

В той же час треба зазначити, що місцеве співтовариство (територіальна громада) не є суб'єктом політичного процесу його права й обов'язки на законодавчому рівні не визначені. Місцеве населення по суті відсторонено від участі у місцевому самоврядуванні, у рішенні місцевих справ. Його намагання відстоювати свої права (боротьба за екологію, за якісні комунальні послуги і т.д.) припиняються владою. Політична участь населення зведена лише до участі

в голосуванні на місцевих виборах. Тобто звинувачення населення територіальної громади у відсутності активності у вирішенні місцевих справ знаходиться в площині не його соціально-психологічній неготовності до цього, і не у відсутності традицій демократії, а в небажанні влади надати їм таку можливість.

Однак місцеве самоврядування існує поряд з державою, а тому для підвищення ефективності управління держава намагається законодавчо закріпити та на практиці підтвердити незалежність органів місцевого самоврядування від державних органів, а це можливо лише на шляху децентралізації державної влади, тобто передачі частини державних повноважень органам місцевого самоврядування.

Зрозуміло, що децентралізація державної влади може відбуватися на шляху делегування повноважень місцевим інститутам державної влади (місцевого управління) і органам місцевого самоврядування. Однак якщо перерозподіл владних повноважень буде відбуватися в бік місцевого управління, тобто органам, в ієрархічному плані підпорядкованим центральній владі [245], то це буде лише перерозподіл влади по вертикалі між центральними і місцевими органами, у бік збільшення повноважень місцевих органів [80, с. 58-59], тому це лише «розподіл функцій між різними органами однієї ланки влади» [667, с. 34]. Така децентралізація дає місцевим органам виконавчої влади змогу уникнути надмірної концентрації влади на центральному рівні, перевантаження центру місцевими справами, надання «місцевому населенню додаткових можливостей участі в політичному процесі» [306]. Однак у результаті місцеві органи виявляються залежними від уряду, який, у свою чергу, попадає в залежність від місцевої влади.

Показовим у цьому плані є досвід Росії, де завжди велика увага приділялася посиленню центральної влади та значимості її регіональних структур. У 90-ті роки були створенні федеральні округи, інститут повноважних представників, тому що на регіональному рівні влада виявляється вирішальним фактором політичних відносин, і треба було «вносити істотні корективи в

механізми поділу влади в провінції» [39, с. 139]. Починаючи з 2000 р., політика центральної влади в Росії стосовно місцевої автономії стала принципово мінятися у бік централізації – перетворення органів місцевого самоврядування в нижню ланку «виконавчої вертикалі» [406, с. 22].

Місцеве самоврядування в Росії почало перетворюватися в низову ланку державно-адміністративного апарату. Як зазначають російські дослідники, специфічною рисою російської політичної культури, особливо значимої для розуміння управлінської традиції, є патерналізм, «суть якого зводиться до сприйняття в суспільній свідомості відносин «держава – піддані» як відносин у великій родині» [193, с. 225]. Це відбувається тому, що в патерналізмі узгодження інтересів не передбачається, у підлеглої сторони відсутня свобода рішень і дій. Тобто правила, які структурують взаємовідносини, встановлюються зверху [291, с. 52]. Патерналістська модель взаємовідносин активно використовується в традиційному суспільстві і пов'язана з його основними характеристиками (сувора ієрархічність, значимість особистих зв'язків і т. п.). Головна риса патерналізму – особлива система взаємовідносин, заснованих на вірі й відданості.

Дослідження автора показує, що такі відносини існували між державою й російською селянською общиною (громадою), між общиною і її членами, між общиною і родинами. Через громаду влада регулювала всі сторони селянського життя [209, с. 69]. В общині селяни бачили захисника своїх інтересів, але можна погодитися з О. Кочновою: надмірне заступництво й опіка з боку держави не сприяють розвитку в людині ініціативності, активізації її внутрішніх ресурсів [291, с. 53].

Українська селянська громада, наприклад на Півдні України, була осередком з характерним укладом відносин громадського суспільства в умовах твердої бюрократичної системи Російської імперії. Селяни-домохазяїни були більш самостійні у рамках громади [209, с. 104]. На думку О. Кочнової, українському народу притаманний матерналізм, тобто риси не тільки «селянськості» взагалі, але й «клімат інтимності», звуженість ментальної й

поведінкової активності сферою «малих колективів» (малої родини, на відміну від великої «патріархальної» родини в Росії, кола приятелів і т. п.). Саме отут проявляється кордоцентрична спрямованість до «внутрішнього життя», що розкривається як «здатність до товариства, психологічного розуміння чужого щиросердечного життя, ... здатність до інтроспекції й спостережливої настроєності» [291, с. 160]. Як і раніше, так і сьогодні Російське суспільство характеризується пріоритетом державних дій відносно соціального управління перед тенденціями самоврядування, що зароджуються, причому функціональна роль представницьких органів завжди зменшувалася [406, с. 19].

Зрозуміло, що українське суспільство, підпавши під вплив не звичних для себе традицій, багато чого успадкувало, але, на думку автора, така тенденція зовсім не відповідає об'єктивно складним обставинам і особливостям української політичної культури.

Сьогодні українська модель децентралізації влади відбувається у напрямку передачі повноважень з прийняття рішень на нижчі рівні державного управління (місцевим органам центральної влади) і має на меті з їхньою допомогою нав'язати своє бачення й підходи місцевому населенню. Тобто центральна влада намагається вибудувувати вертикаль державної влади, яка має перевагу перед місцевими органами самоврядування й регіональними радами. На місцях створена система двовладдя – державні адміністрації і ради. По суті, держава розподіляє компетенції між різними органами одного рівня управління, використовує принципи концентрації й деконцентрації, а не принципи централізації й децентралізації, які регулюють питання взаємини центру й регіонів.

Таким чином, якщо наслідком децентралізації є надання державних повноважень і створення відповідної правової та фінансової бази органам місцевого самоврядування, забезпечення участі населення в здійсненні владних повноважень і зближення держави з громадянським суспільством, то наслідком деконцентрації стає перерозподіл владних повноважень між органами державної влади.

Проблема двовладдя, яка існує на місцях, завжди вирішувалася дуже просто – ресурси й фінанси для реалізації інтересів місцевого населення зосереджувалися в руках центральної влади, від якої залежало життя на місцях. Органи місцевого управління отримували відповідні ресурси від центральної влади, але місцеві органи управління не є органами самоуправління населення, тому що частіше враховують інтереси влади, ніж інтереси місцевого населення.

Ступінь демократичності держави вимірюється безпосередньою здатністю центральної влади делегувати більшу частину повноважень органам місцевого самоврядування, які самі приймають рішення, що зачіпають життя місцевого населення. В цьому випадку важливі для місцевих громад рішення будуть прийматися не в закритому режимі, а гласно, за участю самого населення. Однак сьогодні в Україні відношення центральної влади до органів місцевого самоврядування все ще залежить від таких факторів, що знаходяться за межами правового поля: політичної належності представників органів місцевого самоврядування; значення території для тих або інших груп інтересів; етнічного складу місцевої спільності та ін.

Отже, в основу організації державного управління суспільно-політичними процесами повинні бути покладені основні принципи прав і свобод людини, тому саме місцеве самоврядування повинно отримати більше повноважень для вирішення проблем і задоволення потреб місцевої громадськості. А це неможливо, якщо буде існувати дублювання повноважень органів місцевого самоврядування й місцевих органів центральної виконавчої влади, недостатня фінансова й матеріально-технічна база для виконання своїх законних повноважень органами місцевого самоврядування. Звідси виникає необхідність розвивати реальне самоврядування на рівні окремих сіл, селищ, міст.

Необхідність зміни конституційних норм про місцеве самоврядування була визнана українськими політиками ще в 2004 році. Однак, як зазначив Роман Коваленко, директор Центру законодавчих ініціатив, ніяких помітних зрушень правової основи місцевого самоврядування з тих пір не відбулося. Питання місцевого самоврядування, як і раніше, є предметом політичного

торгу. У січні 2009 року Конституційний Суд України в черговий раз розглянув законопроект про внесення змін до Конституції України щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування (регістр. № 3207-1). Але навіть побіжний огляд даного законопроекту дозволяє виділити ряд питань, які не знайшли відображення у відповідному висновку Конституційного Суду. Наприклад, відповідно до згаданого законопроекту, «законом визначається мінімальна частина від податків і зборів, які направляються на формування доходів місцевих бюджетів». При цьому не гарантовано, що надалі така «установлена законом мінімальна частина» виявиться достатньою для задоволення потреб територіальних громад. Скоріше за все, виходячи зі сформованих українських реалій, така частина буде дійсно мінімальною в буквальному значенні цього слова. Неоднозначним представляється й популярна теза про необхідність ліквідації райдержадміністрацій, зміни правового статусу облдержадміністрацій і формування власних виконавчих органів районних й обласних рад. Висока ймовірність того, що існуючі недоліки системи місцевого державного управління органічно приживуться в знову створеній системі виконавчих органів місцевого самоврядування. За певних умов така реформа може завершитися лише зміною табличок на адміністративних будинках (що вже було зроблено раніше), тоді як якість управлінських послуг, надаваних службовцями виконавчих органів обласних і районних рад (колишніми службовцями відповідних місцевих державних адміністрацій), залишиться незмінною [260].

Практика українського нормотворення свідчить, що прийняті поспіль конституційні зміни на основі принципу політичної доцільності чреваті наступними кризами й потрясіннями. Більше того, конституційні положення можуть бути по-різному конкретизовані на рівні спеціальних законів і підзаконних актів.

Сьогодні й центральна влада, і народні депутати, і депутати місцевих рад в один голос говорять про те, що повноваження місцевого самоврядування потрібно розширювати і що території повинні бути повноцінними одиницями,

які самі можуть вирішувати, як їм потрібно жити й працювати. На думку дослідників, у цьому плані для України дуже корисним може бути досвід Франції. Так А. Павко вважає, що в Україні формується французький тип системи місцевого самоврядування з розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевою державною адміністрацією, який має свої характерні риси, що виявляються у визначенні місця та ролі обласних і районних рад, співвідношенні майнових та фінансових повноважень між громадою міста й територіальною громадою району в цьому населеному пункті [445].

Франція, як і Україна, є унітарною державою, але проблема співіснування державних і місцевих інтересів в країні поєднується на основі принципів деконцентрації й децентралізації. Досвід деконцентрації у Франції полягає в тому, що значні повноваження держава передає службовцям, котрі є представниками центральної влади у адміністративно-територіальних округах, на які поділена вся країна [696, р. 12]. Виходячи з цього, французькі дослідники розрізняють вертикальну й горизонтальну деконцентрації. У рамках вертикальної деконцентрації всі повноваження центральної влади на місцях передаються тільки одному державному чиновникові, у результаті чого деконцентрація в центрі супроводжується концентрацією на місцях. Горизонтальна ж деконцентрація виражається в існуванні на місцевому рівні декількох центрів влади з розподілом обов'язків за галузевим принципом. Наприклад, у Франції міністр делегує частину своїх функцій префектам з метою прийняття ними в своїх департаментах рішень, які найкраще враховуватимуть місцеві потреби. У такому випадку і міністр, і префект діють від імені держави, тобто мусять обирати напрямки реалізації владних повноважень, враховуючи загальнодержавну стратегію [696, р. 28-29]. Ключовою особливістю деконцентрації влади є контроль за реалізацією делегованих владних ресурсів від органу вищого рівня органів, який за субординацією йому підпорядковується [721, р. 221]. Деконцентрація, відзначає Ж. Ведель, – це лише техніка управління, що сама по собі не рівнозначна розвитку демократії,

оскільки вона зберігає всю адміністрацію в розпорядженні центральної влади або її представників [80, с. 392].

Крім того, особливість побудови влади й самоврядування у Франції полягає в тому, що та сама територія має різний статус. Так департамент (регіон, комуна) є й державним адміністративним округом, очолюваним префектом, і територіальним самоврядним колективом, наділеним власною компетенцією й очолюваним власними виборними органами.

Децентралізація у Франції, яка «полягає в передачі владних повноважень не державним службовцям й органам, що представляють центральну владу, а іншим органам, що не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні останньою, тобто органам, що обираються населенням» [80, с. 392], заснована на дотриманні трьох умов. По-перше, на визнанні й законодавчому закріпленні факту існування інтересів на рівні регіону, департаменту й комуни, відмінних від державних, тому що «демократизм набагато більш реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному» [80, с. 397]. По-друге, на законодавчому рівні закріплена незалежність органів місцевої влади від державних органів у частині прийняття рішень і розпорядження майном, яка забезпечується виборністю органів місцевої влади, і це «є набагато менш значущим і набагато більше практичним, ніж централізоване управління» [80, с. 397].

По-третє, місцеві органи влади й управління не входять у державну вертикаль і самостійні у вирішенні місцевих питань, але за кожним територіальним самоврядним колективом закріплений «представник держави», що здійснює контроль щодо актів місцевої влади (контроль законності).

Процеси децентралізації дозволили владі забезпечити передачу цілої низки повноважень на трьох рівнях: громаді, департаменту, регіону, та вирішити такі проблеми: налагодити взаємовідносини між державою і громадами, особливо в частині забезпечення місцевої автономії; внести відповідні конституційні зміни, які прискорили процес децентралізації;

налагодити бюджетний контроль та контроль за рішеннями відповідних регіональних рад.

Цікавим у Франції також є те, що комуна, яка є природним об'єднанням громадян (власників), – це юридична особа очолювана власною обраною владою. Від розміру комун залежить її фінансовий стан і розміри державних дотацій, норми виборів муніципальних радників тощо. Між комунами існує міжкомунальна співпраця, яка підтримується державною владою для того, щоб покращити управління якраз за різними формами кооперації. Діє три типи міжкомунальних об'єднань: об'єднання комун окремих міст, об'єднання комун в одному місті, об'єднання сільських комун.

Французькі уроки територіального реформування дозволяють зробити висновок, що територіальну реформу в Україні треба розпочати з фінансового стимулювання тих територій, які вирішили об'єднатися в одну громаду. Таким стимулом могло б стати навіть обов'язкове виділення державних субвенцій на вирішення соціально-економічних проблем територій, зміцнення соціальної інфраструктури тощо. Також це допомогло б у налагодженні взаємодії між державною владою і органами місцевого самоврядування щодо розподілу владних повноважень між центром і територіями. Цей розподіл повинен був розпочатися ще Конституційною реформою [480], але, по суті, не відбувся. «Основні проблемні моменти, на думку Я. Турчин, – це: надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування» [607, с. 106].

Проведення децентралізації в Україні вкрай необхідне і диктується як політичними, так і економічними причинами. По-перше, децентралізація є важливим елементом розвитку демократії тому, що зміцнює демократію шляхом наближення рівня, на якому приймаються рішення до місцевого населення, а по-друге, надання державних послуг покращується, тому що вони надаються органами, які краще розуміють потреби населення. Децентралізація дозволяє громадянам впливати на рішення, які приймаються на місцевому рівні, бо це рішення приймають органи місцевого самоврядування, які обираються

зацікавленим населенням і не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні центральним органам влади. Однак для цього державна влада на рівні законів та інших нормативних актів повинна забезпечити необхідні засоби й умови їх існування.

Метою децентралізації державної влади в Україні повинен стати чіткий і збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління й місцевого самоврядування. Якщо це відбудеться, то інститут місцевого самоврядування стає ефективним елементом створення удосконаленого механізму стримувань і противаг між законодавчою та виконавчою гілками влади, протистояння між якими не тільки не припиняється, а в періоди передвиборних кампаній навіть загострюється. Можна погодися з О. Зінченко, що тільки «децентралізація влади – делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування – є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління» [225, с. 21].

Отже, місцеве самоврядування повинно відігравати роль механізму узгодження інтересів місцевих громад і державних інституцій, воно повинно стати основою стабільності й повноцінного розвитку держави, в якій децентралізація державної влади – це «діяльність незалежного місцевого самоврядування в результаті передачі йому повноважень держави» [139, с. 58]. Передача повноважень у цьому випадку розглядається не як делегування, а як перетворення державних повноважень на самоуправлінські. Закордонний досвід переконує: відсутність самостійності в місцевих громадах неминуче призводить до криз із можливою зміною державного ладу [445]. Тому делегування частини повноважень державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць та органів, котрі вони обирають, стає запорукою стабільності політичного режиму і політичної системи.

Ключовими принципами децентралізації державної влади в Україні повинні стати такі як законодавче делегування громадам певних повноважень держави і надання достатнього рівня адміністративної самостійності місцевим

муніципалітетам [149]; забезпечення реалізації делегованих повноважень фінансовими і людськими ресурсами (фінансово-бюджетна децентралізація) та юридичними гарантіями; нові партнерські стосунки між державою та громадами [156, с. 97-130]. Тобто відмова від ідеології «громадяни для держави»

У цьому плані цікавим є досвід Німеччини, де місцеве самоврядування здійснюється громадами, містами, районами й муніципальними об'єднаннями громад, тобто всіма муніципальними утвореннями, що мають, крім державної адміністрації, також і органи влади, які обираються безпосередньо громадянами [197, с.77].

Отже, демократична децентралізація дозволяє значно скоротити урядовий апарат за рахунок ліквідації всіх представництв місцевого рівня, використовуючи місцеве населення не лише як споживачів, а й як виробників послуг, менш витратним та більш ефективним способом вирішувати завдання суспільства. Однак державний контроль (нагляд) за органами місцевого самоврядування залишається. Він необхідний для того, щоб підтримувати мінімальні стандарти державних послуг на місцевому рівні [197, с. 78]. Державний контроль «сприяє забезпеченню ефективності місцевого управління, стандартизації послуг, надаваних місцевою владою, захищає громадян від зловживання владою з боку місцевих органів» [734, р. 405].

Процеси, які відбуваються в українському суспільстві, показують, що державна влада через управління прагне до централізації, демонструє зовнішню впорядкованість справам суспільства й забезпечує можливість досягнути певної одноманітності вияву людської активності. Але це в значній мірі – ілюзія [307], тому що, як писав А. Токвіль, централізація адміністративної влади здатна тільки дратувати людей, які цій владі підлягають, бо вона постійно прагне послабити в них громадський дух [594, с. 65].

Для України, вважає А. Колодій, найважливішими є наближення влади до народу і недопущення концентрації влади, адже ми повсякчас нашо́вхуємося на узурпаторські тенденції центру і на те, що населення наше ніяк не

перетворюється у громадян [551]. Отже, державна влада і місцеве самоврядування в демократичному суспільстві – це дві форми народовладдя, їх не можна протиставляти одна одній, навпаки, створюючи умови для розвитку місцевого самоврядування через децентралізацію, державна влада забезпечує формування громадянського суспільства. Тому самоврядування слід розглядати як «найбільш повний вияв демократії в недержавній формі її існування і розвитку, в якій представлено інтереси територіальних громад, уповноважених самостійно розв'язувати різноманітні питання повсякденного життя» [19, с. 23].

Досвід показує, що не існує універсальних моделей й алгоритму вирішення питань децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування. Кожна країна має свій досвід децентралізації і мету її проведення. Наприклад, «країни, що розвиваються, проводять її для підвищення ефективності економіки та покращення управління. Пострадянські держави проводять її як природний крок у переході до ринкової економіки та демократії. Латинська Америка розглядає децентралізацію як спосіб демократизації. Африка – як шлях до національної єдності» [цит. 208, с. 328].

Так у Великобританії з кінця 1980-х рр. пройшла певна деконцентрація управління – через устанovu т. зв. «виконавчих агентств», які повинні були виконувати ті завдання, які раніше виконували міністерства. В 1998 році було проведено децентралізацію, коли Шотландія й Уельс перетворилися в регіони з виборними регіональними асамблеями [100].

Литва, Естонія, Латвія проводять децентралізацію як одне із завдань переходу до ринку. Всі три країни мають дворівневу систему управління, виборні місцеві ради та їх керівників, однак деякі місцеві чиновники призначаються центральною владою, чим забезпечується певний контроль над місцевими владами. У всіх трьох країнах місцеві ради мають право розробляти та приймати свої бюджети, але не мають контролю над доходами – вони повністю залежні від грантів та трансфертів з центру. Окрім того, центр контролює й місцеві податки. У Латвії уряд може делегувати певні задачі місцевим владам, але передає й необхідні для цього фінанси. Вважається, що

місцеві влади не мають можливості збирати податки та підтримувати роботу відповідних служб [208, с. 327].

Цікавим є досвід Швеції. В 1952 й 1974 роках шведський парламент провів великомасштабну територіальну реформу муніципалітетів, довів їхню чисельність до 34 тисяч чоловік. Ця реформа підсилила здатності муніципалітетів виконувати свої завдання як «місцеві держави загального добробуту» [100].

Аналіз правових норм про місцеве самоврядування, які існують в Конституції Швеції, Законі про місцеве самоврядування 1991 р. [217, с. 78-93], а також в інших законодавчих актах, що становлять основу правової бази організації місцевого самоврядування Швеції, дозволяє зробити висновок, що публічна влада в країні поділяється на два види: державну владу й місцеве самоврядування (муніципалітети і ландстинги). При цьому треба відзначити, що місцеве самоврядування не входить у систему державної влади, а вся публічна влада у Швеції здійснюється на національному, регіональному й місцевому рівнях. Тобто в Швеції створена дворівнева система місцевого самоврядування, відповідно до якої перший рівень місцевого самоврядування у Швеції представлений 290 муніципалітетами (комунами) і здійснюється на місцевому рівні публічної влади, а другий рівень місцевого самоврядування представлений 20 муніципальними округами (ландстингами) і здійснюється на регіональному рівні публічної влади [23, с. 40-47].

В. Гришин, вивчаючи шведську конституційно-правову модель місцевого самоврядування, доводить, що «специфіка моделі місцевого самоврядування у Швеції полягає в тому, що, з одного боку, шведське законодавство детально регламентує багато процедурних питань діяльності органів місцевого самоврядування (зокрема, порядок внесення питань на розгляд представницького органу, прийняття рішень і процедури голосування щодо них), а з іншого – муніципальним утворенням надане повноваження самостійно визначати власну систему органів влади й посадових осіб (у зв'язку з чим вона істотно розрізняється в муніципальних утвореннях)» [140, с. 34-35].

Державна влада у Швеції децентралізована. Так багато важливих завдань в області соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, екології, вирішення яких у багатьох європейських країнах покладено на державу, у Швеції реалізуються винятково органами місцевого самоврядування. Держава тільки законодавчо регулює ці питання та частково фінансує їх у рамках системи державних трансфертів і вирівнювання бюджетної забезпеченості муніципальних утворень.

Законодавство Швеції не встановлює єдиного переліку питань, вирішення яких відносяться до ведення органів місцевого самоврядування. Повноваження, покладені на органи місцевого самоврядування Парламентом Швеції або Урядом Швеції, носять імперативний характер і визначені в Законі про місцеве самоврядування, а також у ряді спеціальних законів, що стосуються тієї або іншої сфери управління й за допомогою яких здійснюється розподіл повноважень і предметів ведення між різними рівнями влади [140, с. 37-38]. Х. Волман визначає законодавче регулювання діяльності місцевого самоврядування у Швеції у порівняно з іншими країнами, як досить делікатне, а з огляду на фінансову автономію місцевої влади воно є чудовим прикладом незалежності місцевого самоврядування у Швеції [100].

Крім того, однією з відмітних рис конституційно-правової моделі місцевого самоврядування у Швеції є те, що рішення представницького органу муніципального утворення не підлягають прямому контролю з боку держави навіть з питань принципового характеру, що має найбільш важливе значення для розвитку муніципального утворення (визначення цілей і напрямків діяльності, бюджет, податки, призначення референдуму й ін.), за винятком їхнього судового оскарження жителями муніципального утворення, а також контролю держави за реалізацією муніципальними утвореннями повноважень, покладених на них Парламентом Швеції або Урядом Швеції [140, с. 38]. Як бачимо, подібна система надає муніципалітетам і муніципальним округам у Швеції більшу свободу діяльності.

Особливістю фінансового забезпечення місцевого самоврядування у Швеції є те, що основна частина видаткової частини бюджетів муніципальних утворень покривається за рахунок доходів від муніципальних податків, хоча існують і державні дотації, у тому числі відрахування від деяких державних податків, плата за надані послуги, доходи від продажу муніципальної власності й позики.

Залежність муніципальних бюджетів від зовнішніх джерел фінансування невелика, оскільки фінансова забезпеченість муніципальних утворень здійснюється за рахунок прив'язки муніципальних бюджетів до системи муніципальних податків і підвищення економічної значимості останніх [613, с. 100-111].

Роль держави у Швеції «в системі фінансового розвитку місцевого самоврядування полягає у вирівнюванні бюджетної забезпеченості муніципальних утворень за рахунок так званого негативного трансферту, що виражається в перерозподілі засобів муніципальних утворень, а також за рахунок надання їм державних дотацій. Вирівнювання рівня бюджетної забезпеченості муніципалітетів і муніципальних округів обумовлено необхідністю надання населенню, що проживає на їхній території, однакового обсягу послуг незалежно від доходів муніципального утворення, а також інших істотних факторів, що значно варіюються по країні» [140, с. 36-37].

Однією з відмінних рис моделі місцевого самоврядування у Швеції є наявність на місцевому рівні великої кількості муніципальних партій. Це нагадує Україну, де з прийняттям пропорційної виборчої системи партії беруть участь у боротьбі за владу. Однак ще М. Драгоманов застерігав, що «територіальні громади будуть ефективними лише в тому випадку, якщо вони будуть об'єктивними, не будуть заангажованими, не матимуть зовнішнього впливу» [175]. Можливо, тут і порушується право громади на вільне волевиявлення [210, с. 349].

Треба відзначити, що діяльність партій у шведському законодавстві спеціально не регламентована, але їхня роль у формуванні органів місцевого

самоврядування є ключовою, тому що вибори на місцевому рівні проходять тільки за пропорційною виборчою системою. Також склад всіх органів місцевого самоврядування формується на партійно-пропорційній основі.

На відміну від України, відмітною рисою конституційно-правової моделі взаємин політичних партій і муніципальних утворень у Швеції служить те, що муніципальні утворення (нарівні з державою) наділені правом фінансувати діяльність політичних партій, тим самим прямо впливаючи не тільки на їхню діяльність, але й на політичну ситуацію в країні. Загальнонаціональні політичні партії на регіональному й місцевому рівнях мають свої відділення. Їх політичні програми містять у собі спеціальні розділи, присвячені місцевому самоврядуванню, у яких чітко викладаються основні напрямки політики на місцях й особливі стратегії розвитку місцевого самоврядування. Таким чином, у Швеції, на відміну від України, у межах політичної системи на національному, регіональному й місцевому рівнях політичні партії є найважливішим об'єднуючим фактором для реалізації національної й місцевої політики.

У Швеції створені національні асоціації муніципальних утворень, які складають із Урядом угоди з різних питань і мають своїх представників у більшості центральних органів державної влади. Асоціації муніципальних утворень, що діють на правах суспільних об'єднань, прямо не впливають на рішення окремими муніципальними утвореннями питань місцевого значення, тому що акти цих асоціацій мають рекомендаційний характер. Однак оскільки рекомендації національних асоціацій розробляються за участю Уряду Швеції, то на практиці всі муніципальні утворення завжди дотримуються рекомендацій таких об'єднань [140, с. 36].

Отже, Швеція має дуже високий ступінь децентралізації, причому державна влада не втручається в справи місцевої влади. Шведська модель місцевого самоврядування соціально орієнтована й ефективна з погляду здійснення народовладдя на місцевому рівні, тому вивчення досвіду функціонування шведської моделі місцевого самоврядування дозволяє

здуматися про шляхи розвитку й удосконалювання місцевого самоврядування в Україні.

Автор відзначає, що єдиної моделі децентралізації не існує, кожна країна залежно від традицій культури будує свою модель децентралізації. Тим більше, що загальносвітові тенденції реформ місцевої влади можна звести до двох напрямків: розвитку місцевого самоврядування й децентралізації. Крім того, процеси децентралізації завжди припускають і процеси централізації, тобто створення демократичної держави припускає розумне поєднання тенденцій як децентралізації, так і централізації. Тобто створення необхідного і доцільного балансу між ними. По суті, державну владу можна вважати децентралізованою, якщо для виконання своїх повноважень місцеві органи (органи державної влади, або місцевого самоврядування) можуть самі визначати джерело фінансування, «свої податки й пакет послуг відповідно до переваг своїх громадян» [750, р. 31].

Україні потрібна своя національна «Програма децентралізації державної влади й розвитку місцевого самоврядування», яка б забезпечила зміцнення системи народовладдя, консолідації громадянського суспільства та створення ефективного місцевого самоврядування. Зміцнення системи народовладдя допомогло б досягти політичної стабільності в країні, підвищити економічний добробут населення і забезпечити соціальне благополуччя. В цьому нас переконує європейський досвід, де органи місцевого самоврядування зміцнюють державну владу, роблячи її більш гнучкою й ефективною, тому що вони найбільш доступні для людей, максимально пристосовані до використання ресурсів для задоволення потреб населення.

Крім того, місцеве самоврядування має політичний характер, тому що є посередником між різними зацікавленими групами, сприяє формуванню громадянської самосвідомості, стає важливою умовою забезпечення соціального миру в державі. Саме ступінь децентралізації державної влади є показником самостійності місцевого самоврядування.

Отже, модернізація ідеології публічної влади в напрямі зміни «класичної» природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до

філософії служіння держави інтересам людини [3, с. 14] стає фактором демократизації громадського життя, необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. Дослідження М. Харитончука підтверджує, що «децентралізаційні практики мають своїм об'єктом, передусім, сферу місцевого самоврядування, а не сферу державної влади на регіональному рівні» [627, с. 14]. Враховуючи світовий досвід, Україна повинна побудувати свою власну модель системи влади, в якій місцеве самоврядування буде визнано єдиною формою організації публічної влади на рівні територіальних громад.

Підводячи підсумки визначимо, що децентралізація є процесом політичним і потребує терпіння та уваги, однак вона може стати важливим механізмом для підвищення якості управління та стійкого людського розвитку, тому що надає більшу самостійність місцевим органам і створює більш тісні зв'язки влади й населення. Для розбудови децентралізованої моделі державної влади потрібно:

- провести децентралізацію за рахунок поширення самоврядування на рівень областей та районів, створення територіальних громад, реально здатних здійснювати ефективне самоврядування;
- здійснити територіальну реформу, але використовуючи французький досвід територіального реформування, розпочати її в Україні з фінансового стимулювання тих територій, які вирішили об'єднатися в одну громаду;
- забезпечити нормативно-правову основу взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням на (суб)регіональному рівні і рівні територіальної громади для чого прийняти Муніципальний кодекс України, закони (про фінансово-економічні засади територіальних громад і їх органів, про комунальну власність, про місцеві податки і збори та інші правові акти), за допомогою яких буде будуватися українська модель місцевої влади;
- на практиці реалізувати конституційну концепцію розподілу влад і автономності інституту місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства і демократичної політичної системи, де громадяни беруть участь у місцевому управлінні й рішенні всіх питань місцевого значення;

– визначити й гарантувати загальнодержавні стандарти, той мінімум благ, що вправі одержувати й вимагати громадяни держави, а також забезпечити державний контроль за дотриманням загальнодержавних соціальних стандартів.

Висновки до розділу 4

1. Розбудова української демократичної держави значною мірою залежить від взаємовідносин між органами державної влади і місцевого самоврядування. Виходячи з Європейської хартії місцевого самоврядування такі взаємовідносини повинні будуватися на відповідних принципах, в яких знаходять висвітлення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку місцевої влади. Впровадження на (суб)регіональному рівні і рівні територіальної громади запропонованих автором принципів (компліментарності, субсидіарності, демократизму, департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади) дозволяє побудувати в Україні сучасну децентралізовану модель державної влади і економічно самостійне місцеве самоврядування, яке маючи власні джерела доходів, під власну відповідальність буде вирішувати місцеві питання, шляхом погодженої взаємодії всіх суб'єктів управління.

2. В умовах євроінтеграції України назріла необхідність формування ієрархічно не супідрядної системи місцевого самоврядування, яка повинна будуватися на принципі субсидіарності, тому що, по-перше, застосування принципу субсидіарності в правових та адміністративних системах більшості держав, західної Європи (як в унітарних, так і у федеративних) свідчить про його універсальний характер, а також перспективність його використання в країнах, що вдосконалюють державне управління; по-друге, принцип є методологічно конститутивним щодо визначення різниці в об'єкті, предметі, обсягах і межах повноважень державної влади й місцевого самоврядування; по-

третє, принцип наголошує на тому, що повноваження повинні здійснюватися на рівні, що перебуває ближче всього до громадян; по-четверте, принцип субсидіарності наполягає на тому, що повноваження центру доцільно зберігати тільки тоді, коли їхнє виконання більш ефективно здійснюється на вищому рівні; по-п'яте, принцип субсидіарності є політичним принципом управління справами суспільства, тому його застосування припускає необхідність законодавчого визначення; по-шосте визнання державою принципу субсидіарності – це запровадження децентралізованої моделі влади, тобто перерозподіл компетенції між державною владою і місцевим самоврядуванням.

3. Для відновлення оптимального стану публічної влади демократичні країни сучасності вдаються до децентралізації влади, під якою найчастіше розуміється перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади із зміщенням акценту на рівень місцевого самоврядування в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій.

Децентралізація як політичний процес, по-перше є важливим механізмом для підвищення якості державного управління та збільшення самостійності, органів місцевого самоврядування при вирішенні місцевих питань; по-друге збільшуючи самостійність органів місцевого самоврядування створює більш тісні зв'язки влади й населення, дозволяючи громадянам брати участь у місцевому управлінні; по-третє підвищується самостійне значення інституту місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства і демократичної політичної системи.

РОЗДІЛ 5

ДЕРЖАВНА ВЛАДА І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

5.1. Громадянське суспільство та його роль в формуванні інститутів публічної влади та демократизації політичної системи українського суспільства

Процес демократизації, який почався в Україні після здобуття незалежності, обумовив необхідність зміни взаємовідносин держави й суспільства, держави й особистості, побудови громадянського суспільства, в якому держава виконує обслуговуючу роль. Громадянське суспільство є важливою умовою забезпечення всіх прав і свобод людини й громадянина. Воно необхідне для зміцнення демократії. Чим більший рівень його розвитку, «тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більше у них можливості самореалізації в різних сферах громадського життя й тим менша небезпека узурпації влади» [259, с. 44]. У громадянському суспільстві публічна влада здійснюється на основі принципу визнання, дотримання й захисту прав і свобод людини та громадянина. Тобто громадянське суспільство стає механізмом забезпечення гідних умов життя громадян, гарантом демократії.

Розбудова громадянського суспільства відбувається разом з розвитком публічної влади, яка є інституціоналізованою легальною соціальною владою, що реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства та консолідує дане співтовариство як цілісну систему відповідно до пануючих у суспільстві цінностей [384, с. 7-8]. Публічна влада згідно з Конституцією України існує в двох формах: державна влада і місцеве самоврядування. Державна влада є верховною суверенною владою, яка реалізується за допомогою державних органів і має монопольне право

застосовувати правовий примус у масштабах усього суспільства. Під владою місцевого самоврядування розуміється різновид публічної влади, джерелом якої є населення територіальної громади (адміністративно-територіального утворення). Публічна влада реалізується як на державному, регіональному так і місцевому рівнях. Її розвиток у громадянському суспільстві можливий лише на шляху децентралізації державної влади та підвищення ролі місцевого самоврядування, за допомогою якого громадяни можуть найбільш повно реалізувати свої громадянські права, впливаючи на процес прийняття управлінських рішень. Головним критерієм ефективності діяльності інститутів публічної влади та демократизації політичної системи українського суспільства є якість життя людей. Саме місцеве самоврядування, яке є суб'єктом (суб)регіонального рівня політики, груповим політичним актором (організовані групи в суспільстві, що здатні впливати на політично значущі рішення [707, р. 10]) і повинне забезпечити якість життя конкретної людини.

Політичну систему кожної країни можна розглядати як досить широку сферу суспільних відносин з приводу влади, де державні й громадянські елементи є її підсистемами, яка характеризується певним балансом політичних відносин між своїми елементами (зокрема, між територіальними рівнями, центром і регіонами тощо). Індикатором стабільності політичної системи є її здатність до саморегуляції, у міру необхідності видозмінювати свою структуру, піддавати коректуванню хід процесів, які протікають між окремими її елементами.

Інститути публічної влади в системі відносин «держава – громадянське суспільство» виступають ланкою, яка об'єднує державу і громадянське суспільство, а це потребує з'ясування взаємин публічної влади й громадянського суспільства. По-перше, державна влада й місцеве самоврядування постійно перебувають у взаємозв'язку й взаємодії. Їм постійно доводиться погоджувати державні інтереси й цілі з цілями відповідних громад і кожної конкретної людини. По-друге, сучасний досвід державного будівництва як в Україні, так і країнах західної демократії, показує, що демократичне

суспільство неможливе без децентралізації влади й управління у наданні більш широких повноважень органам місцевого самоврядування, яке стає одним з основних інститутів організації влади на місцях. По-третє, впровадження місцевого самоврядування повинно відбуватися поряд із принципом поділу влади, створюючи демократичну систему управління суспільством.

Однак перш ніж почати розглядати проблему взаємозв'язку публічної влади і громадянського суспільства, треба визначитися із самим поняттям «громадянське суспільство», яке сьогодні широко використовується іноді в суперечливих значеннях. Ми розуміємо, що різні чинники можуть обумовлювати основні непорозуміння й навіть некоректне використання терміна. Особливо це стосується його визначення щодо західних моделей громадянського суспільства й проблем, що виникають, коли саме таке розуміння поняття «громадянське суспільство» використовується в інших регіонах світу, в тому числі і в Україні. Проблема полягає також у тому, що термін постійно еволюціонує, і це теж ускладнює знаходження основи для його загального розуміння.

Античними філософами, такими як Платон [468, с. 79], Цицерон [636], термін був використаний для позначення суспільства як сукупності громадян, що перебувають у системі зв'язків і взаємин. У Аристотеля термін «громадянське суспільство» («*koionia politikí*»), або латинською мовою «*societas civilis*» (*civil society*) позначав насамперед цивілізоване суспільство, яке в ті часи ще не відокремилося від держави [24, с. 377-378].

Праці давньогрецьких учених поклали початок проблематиці громадянського суспільства в XVII ст. Особливої уваги заслуговують погляди таких учених, як Г. Гроцій [142], Т. Гоббс [122], Дж. Локк [350], які розглядали громадянське суспільство як сферу діяльності різних суспільних інститутів, в якому держава є лише необхідним інститутом, основне завдання якого полягає в охороні громадянського суспільства, прав і законних інтересів особистості.

Подальший розвиток ідеї про перехід суспільства із природного стану, заснованого на силі, до об'єднання на основі закону, права, моралі, одержали в

дослідженнях І. Канта [241, с. 121-258], Ж.-Ж. Руссо [529, с. 151-194; 530 с. 106-150], Ш. Монтеск'є [400], Гегеля [113] та інших мислителів. На їх думку, громадянським суспільством є держава, яка побудована на суспільному договорі і виражає інтереси громадян шляхом узгодження. Так, за І. Кантом, принципами, на яких базується громадянське суспільство, є свобода члена суспільства як людини, рівність його з іншими як підданого, а також самостійність члена суспільства як громадянина. Ця самостійність ґрунтується на самоврядності людського розуму та на незалежності сумління кожної людини [241, с. 121]. Разом з тим вони відзначали, що в дійсності реальна держава найчастіше придушує громадянське суспільство. Вже тоді, як зазначає Л. Мамут, поняття громадянського суспільства містило в собі такі важливі елементи, як договір, облік і реалізація інтересів громадян [365, с. 94]. Отже основою громадянського суспільства, його головною діючою особистістю стає людина, зокрема людина як особистість. Г. Гегель підкреслював особливу важливість «принципу суб'єктивної (тобто особистої) свободи», яка поєднується з «системою всебічної залежності членів суспільства один від одного» [113, с. 228].

Формування громадянського суспільства в європейських країнах пройшло досить тривалий шлях, починаючи від становлення різноманітних структур (ремісничі цехи, гільдії, громади, вільні міста, корпорації), у яких склалися нормативні засади й потреби самоврядної демократії [454, с. 42]. Розвиток ідеї громадянського суспільства вплинув на розуміння публічної влади. Ще в часи середньовіччя поряд з державною владою починає формуватися такий інститут, як місцеве самоврядування як форма громадського самоврядування (вічові збори в містах Києві, Новгороді, Пскові, Флоренції, Генуї) [204, с. 67]. Саме на рівні місцевого самоврядування (общин, громад, комун) знаходить свій прояв громадянська самодіяльність. Муніципальна влада, первинним і активним суб'єктом якої є жителі певної території, у рамках якої реалізується комплекс важливих устремлінь людини, служить найважливішим чинником становлення й відтворення громадянського суспільства [137, с. 198].

У XIX ст. ліберальна доктрина й ідеї «громадянського суспільства» сприяли посиленню автономізації місцевого управління в Європі і стали основою децентралізації державної влади та формування муніципальної влади (місцевого самоврядування) в європейських країнах. В цей час з'явилися нові підходи до організації державної влади. Були запропоновані методи рішення місцевих питань законодавчими механізмами через визнання самостійності, незалежності місцевого самоврядування, під контролем закону й суду, але без підпорядкування уряду і його органам, як у центрі, так і на місцях. Джерелом влади визнавалася не держава, навіть не народ, а індивіди, які на вільній основі, самосвідомо і відповідально об'єднуються для вирішення своїх справ.

Стосовно українців указані процеси посилили їхнє прагнення до державного самовизначення, до створення власної держави, оскільки саме з її «утворенням пов'язувались надії на подолання як соціально-економічного, так і національного гноблення» [244, с. 14]. У Галичині і Буковині, які знаходилися у складі Австрійської імперії, формуються крайові представницькі органи [202, с. 180]. Інститути місцевого самоврядування (земства) створюються в українських губерніях Лівобережжя та Півдня України [515]. У другій половині XIX ст. місцеве самоврядування розглядається вже як демократичний інститут, який представляє інтереси територіальних громад. Основною функцією органів місцевого самоврядування стає право розпоряджатися ресурсами, які їм довірені населенням громади. На думку представника ліберального руху М. Драгоманова, децентралізація влади повинна відбуватися на основі розвитку самоврядування громад й областей [178, с. 437]. Не дивно, що земства в рамках абсолютної монархії ставали загрозою самодержавства, перетворившись у базу формування ліберальної опозиції правлячому режиму [204, с. 68]. Тому діяльність земств поступово обмежувалася, але самодержавству не вдалося зробити їх «слухняним зряддям уряду» [93, с. 151].

Посилення ролі держави, тоталітарні тенденції у політичному житті на початку XX ст., прихід до влади у багатьох європейських країнах авторитарних, диктаторських режимів перервали процес розбудови громадянського

суспільства, але ненадовго. Після падіння тоталітарних режимів у другій половині ХХ ст. у Європі починається процес відродження громадянського суспільства, формуються недержавні інститути (політичні партії, профспілки, громадські організації, у тому числі й органи місцевого самоврядування), які починають відігравати активну політичну роль у суспільстві. Вони перетворюються в найважливіші елементи політичної системи, у її недержавну, громадянську частину, яка стає передумовою й одночасно фактором формування політичної системи демократичного типу.

Політична діяльність виходить за межі державного управління, адже формуються демократичні політичні системи, в яких найважливішою передумовою й одночасно фактором формування стає наявність громадянського суспільства, яке характеризує всю сукупність різноманітних форм соціальної активності населення [204, с. 68]. Основою громадянського суспільства стає громадянин, як самостійний, що усвідомлює себе таким, член суспільства, який має певний комплекс прав і свобод, а також відповідальний за свої дії.

Громадянське суспільство А. Токвіль характеризує як сукупність різноманітних форм соціальної активності населення, тобто реальний рівень самоорганізації соціуму, не обумовлений діяльністю державних органів. У громадянському суспільстві кожна територія має можливість жити своїм власним політичним життям. Це необхідно для того, щоб громадяни отримали необмежену кількість стимулів діяти спільно й відчували б щодня свою залежність один від одного [594, с. 380] .

Політична система громадянського суспільства виступає як сукупність політичної влади суб'єктів, відносин, політичної організації і політичної культури суспільства, яка забезпечує його соціальну стабільність і порядок та має певну соціально-політичну орієнтацію. Розвивається такий громадський інститут як місцеве самоврядування, який поєднує людину й суспільство. Збільшується кількість громадян, які добровільно беруть участь у різних громадських ініціативах на місцевому рівні. Створюються різного роду добровільні громадські комітети, об'єднання, асоціації (екологічні, жіночі,

конфесіональні, професійні тощо) для вирішення загальних проблем. Політична сфера виступає як область громадських відносин з приводу влади, де державні й громадські елементи виступають її підсистемами [204, с. 69].

Як правило, «громадянське суспільство» формується на основі розвитку горизонтальної активності населення й виступає у вигляді різного роду добровільних асоціацій, об'єднань, комітетів громадян. При цьому, на думку Р. Дарендорфа, «громадянське суспільство» не може претендувати на досконалість, а часом навіть воно буває «не завжди законним» [151, с. 74]. Так у недемократичних політичних системах і режимах влади держава практично контролює всі форми громадської активності, тобто держава поглинає суспільство як самостійний суб'єкт соціальної діяльності, позбавляючи його функцій щодо самоорганізації й самоврядування своєї життєдіяльності.

У демократичних політичних системах (у демократичному громадянському суспільстві) держава лише фіксує мінімально достатній рівень політичних обмежень і не втручається в те коло питань, що громадяни можуть вирішувати самостійно, без звернення до державних інститутів. У громадянському суспільстві через поєднання державного управління і самоврядування «сила влади стає менш непереборною й не настільки небезпечною» для людини [594, с. 72]. Політична система в таких умовах, пристосовуючись до впливу мінливих факторів, повинна постійно вдосконалювати свою будову, штучно добудовуючи власні порядки необхідними інститутами й структурами, сприяючи при цьому цілеспрямованим змінам суспільних відносин [562, с. 165].

У політичній системі громадянського суспільства держава – це інститут, що організовує діяльність людей, соціальний порядок, підтримку відповідних норм і правил людського гуртожитку на території держави, тобто держава – це «вища й всеохоплююча колективна спільність», яка формується «всім народом» [745, р. 214]. Тому такі дослідники, як Ф. Хайек [624, с. 16-28], В. Нерсесянц [418, с. 284], К. Гаджиєв [108, с. 35] важливими компонентами громадянського суспільства вважають демократію й самоврядування. Як зазначають автори

монографії «Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії», громадянське суспільство – це лише сукупність неполітичних і недержавних інститутів [157, с. 37]. Виходячи з цього, місцеве самоврядування, яке є окремою формою публічної влади поряд з державною, можна вважати недержавним інститутом, але в той же час політичним інститутом, тому що воно здійснює самостійний та відповідальний контроль над ресурсами місцевого співтовариства, переданими йому державою й населенням. Тобто місцеве самоврядування – це інститут (від лат. *institutum* – установа, установа) політичної системи громадянського суспільства, значимість і специфіка якого визначаються, по-перше, його місцем і роллю в політичній системі суспільства як максимально наближеного до громадян і відповідального перед ними рівня публічної влади, по-друге, визнанням полікорпоративності публічних інтересів, по-третє, дуалістичною суспільно-державною природою місцевого самоврядування, що зв'язує державу й громадянське суспільство в єдиний соціально-політичний організм.

В політичному реформуванні українського суспільства місцеве самоврядування, як складова частина політичної системи, покликане задіяти конструктивний потенціал населення у здійсненні модернізації країни. Європейський досвід показує, що активність, ініціатива місцевого самоврядування, дозволяє ефективніше вирішувати багато соціально-побутових, житлово-комунальних й інших питань, над якими роками «б'ється» виконавча влада. Сфера дії органів державної влади і місцевого самоврядування в громадянському суспільстві відрізняється тим, що державна влада представляє, в першу чергу, інтереси держави, а місцеве самоврядування – інтереси місцевого співтовариства (громади), але місцеве самоврядування не є опозицією державної влади, воно лише її інструмент, що запобігає соціальному безладдю усередині країни.

З вищевикладеного можна припустити, що розвиток місцевого самоврядування веде до подальшого розвитку демократії в суспільстві. З погляду зовнішніх, формальних атрибутів демократичного режиму, це дійсно

так. Однак з позиції відповідності внутрішнього змісту інституту самоврядування суті політичного режиму політичної системи це не зовсім так, тому що демократичні режими можуть використовувати насильницькі методи не менш часто, ніж диктаторські й авторитарні. Крім того, наявність у політичній системі формальних демократичних процедур, таких як вибори, й інститутів, таких як місцеве самоврядування, не робить її демократичною. Досвід показує, що факт виборів в органи влади, що формально надає населенню право на політичну участь, реально аж ніяк не гарантує демократизму політичної системи.

Громадянське суспільство – це система недержавних суспільних відносин та інститутів, які гарантують людині (громадянину) реалізацію його природних, соціальних прав і виражають різноманітні потреби, інтереси й цінності незалежних членів суспільства [640, с. 21], що дозволяє максимально залучати громадян до політичної участі, у тому числі через органи державної влади і місцевого самоврядування і «захищати їх у випадку, якщо їм загрожує небезпека» [383, с. 52].

Громадянське суспільство в країнах із розвинутою демократією базується на принципі невід’ємності прав і свобод людини, через реалізацію яких кожен індивід проявляє себе в діяльності численних партій, асоціацій, рухів, громадських організацій, у тому числі і в місцевому самоврядуванні. Таким чином, громадянське суспільство в сучасному розумінні – це сукупність горизонтальних зв’язків, наявність автономних від держави інститутів, об’єднань, добровільних некомерційних організацій (наприклад, благодійних, правозахисних), груп інтересів (профспілки, підприємницькі, селянські асоціації, культурні, спортивні), соціальних рухів (екологічні, антивоєнні й т. п.), створених вільними й відповідальними індивідами для захисту своїх інтересів.

Органи місцевого самоврядування, які виражають інтереси територіальних громад у громадянському суспільстві, відіграють величезну роль у забезпеченні автономії суспільства від держави, але, з іншого боку, вони поєднують

суспільство з державою, забезпечуючи вирішення соціально-політичних функцій на місцевому рівні, тому що держава не в змозі досить повно охопити приватні інтереси, які досить динамічні й різноманітні. Органи місцевого самоврядування, виражаючи місцевий публічний інтерес, виражають місцеву публічну владу.

Отже, розвиток місцевого самоврядування в країнах класичних моделей самоврядування пов'язаний із взаєминами індивідів-власників (так званого середнього класу), які є основною, зацікавленою стороною функціонування локальної місцевої влади. В Україні на сьогодні «середній клас» достатньо малочислений, він не є владоутворюючим класом, тому західна ідеологія середнього класу, закладена в основу законодавства про місцеве самоврядування, не спрацьовує. Крім того, цьому процесу заважають державні структури, які не зацікавлені у втраті частини своїх повноважень, та неготовність українських владних і ділових еліт зрозуміти, що основою їх безпеки й стабільності в суспільстві якраз і є середній клас власників. Якраз ініціатива середнього класу стає соціально-економічною основою для розвитку країни і дозволяє подолати розрив між державною владою і населенням. Середній клас цементує населення територіальних громад, тобто формує його як місцеве співтовариство, як суб'єкт громадянського суспільства. Існування заможного середнього класу є соціальною опорою місцевого самоврядування, яке є інструментом формування громадянського суспільства.

Принципово важливо те, що відносини усередині громадянського суспільства засновані не на владних повноваженнях одних стосовно інших, тому що влада нібито винесена за межі громадянського суспільства й використовується лише як гарантія дотримання громадянами загальних для всіх правил і законів. Державна влада – всього лише інструмент, що має певні строго окреслені функції, але вона діє під контролем громадянського суспільства.

Отже, громадянське суспільство – це вільне демократичне правове цивілізоване суспільство, де немає місця режиму особистої влади, класової ненависті, тоталітаризму, насильству над людьми, де в пошані закон і мораль,

принципи гуманізму й справедливості, тобто це суспільство розумного балансу інтересів різних соціальних верств [204, с. 67]. Дисертант вважає, що громадянське суспільство – це суспільство людей, які в змозі самотійно задовольняти свої соціальні потреби, без тиску ззовні самоорганізовуватися для того, щоб зробити своє життя в суспільстві кращим. Громадянське суспільство дозволяє побудувати ефективно діючу модель взаємовідносин між державною владою й місцевим самоврядуванням, в якій місцеве самоврядування не перебуває в адміністративній залежності від державних органів, вирішуючи питання місцевого значення на основі принципів саморегулювання, самоорганізації, самоконтролю, самофінансування, самозабезпечення.

«Перебудова», розпочата в СРСР в середині 80-х років ХХ ст., якраз і запропонувала механізм реального включення громадян у політичний процес. Науковцями було розроблено і запропоновано поняття «соціалістичне самоврядування народу» [566, с. 21; 146, с. 3-11; 98, с. 21-29], яке характеризувало активне включення громадян у процес здійснення самоуправління на місцях, підвищення їх ролі у процесі прийняття рішень і реалізації практичних програм, які приймаються органами власті.

Перебудова відзначилася розширенням громадської активності, появою та реалізацією на практиці нових форм представницької та безпосередньої демократії [479, с. 6]. В цей період почалося формування багатопартійності, створення мережі недержавних, добровільних громадських організацій, у тому числі й органів місцевого самоврядування. Були створені умови для громадянської самоорганізації населення, для становлення громадянського суспільства в Україні.

Громадська і національна свідомість знайшли своє вираження у прийнятій 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет [154], Акті проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. [11]. Подібний процес був притаманний країнам Центральної та Східній Європи, де «оксамитові» революції кінця 80-х років породили «радикальний інтелектуальний поворот у бік категорії громадянського суспільства» [253, с. 78].

Розбудова громадянського суспільства в Україні відповідало намірам значної частини суспільства сформувати демократичні інститути влади, кардинально змінити відносини держави й громадян, дати людям можливість самим робити вибір. Наступним кроком повинно було стати законодавче закріплення нових відносин [259, с. 44]. З 1992 – 1995 рр. приймається низка законів України [495; 492; 277], які визначають межі функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні.

Прийнята 28 червня 1996 р., Конституція України запропонувала термін «публічна влада», який став уживатися в якості узагальнюючого поняття, що поєднує державну владу і місцеве самоврядування [283]. Як зазначає П. Минаков, підставою розподілу публічної влади на види служить певна політико-територіальна спільність людей, що виступає як безпосереднє джерело влади відповідного виду [384, с. 8], тому публічна влада – це інституціоналізована легальна соціальна влада, яка реалізує артикульовані суспільні інтереси територіально-організованого співтовариства через систему пануючих в суспільстві цінностей, через ряд функцій: реалізацію публічного інтересу, консолідацію суспільства, управління, захист існуючої системи суспільних відносин, нормотворчість, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Конституція закріпила інституційну структуру, викладену у Конституційному договорі, надавши широкі гарантії прав і свобод людині й громадянину, незалежно від походження, майнового стану, статі, раси, мови, релігії, політичних та інших переконань, тобто права й свободи людини були визнані невідчужуваними й непорушними. Конституція обмежила діяльність державних органів, що відповідає принципам правової держави, й залишила простір для суспільної самодіяльності й ініціативи, визнав, що «громадське життя в Україні ґрунтується на началах політичної, економічної й ідеологічної розмаїтості» (ст. 15 Конституції) [283].

Основний Закон визначив низку основних принципів, найважливішим з яких є принцип визнання та легалізації локальної демократії, закріплений у ст. 7

[283]. Відповідно до ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади безпосередньо й через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення [283], для чого у власності територіальних громад знаходяться рухоме й нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є матеріальною й фінансовою основою місцевого самоврядування (ст. 142 Конституції) [283]. Тому територіальні громади й органи, що вони утворюють, мають власні повноваження, у межах яких діють самостійно, під свою власну відповідальність (статті 142, 143 Конституції) та мають право захищати свої права в судовому порядку (ст. 145 Конституції) [283].

На рівні Конституції України було визнано, що місцеве самоврядування – це елемент політичної системи суспільства, складова частина конституційного ладу та об'єкт законодавчого врегулювання. Визнання місцевого самоврядування, на думку А. де Токвіля, – це протидія надмірному індивідуалізму, який послабляє існуючі соціальні зв'язки, але не створює нових. Коли громадяни змушені займатися суспільними справами, вони неодмінно відволікаються від особистих інтересів. Він підкреслює, що всі суспільні справи повинні вирішуватися спільними зусиллями, тому кожній території варто дати можливість жити власним політичним життям. Це необхідно для того, щоб громадяни отримали необмежену кількість стимулів діяти спільно й відчували б щодня свою залежність один від одного [594, с. 380].

Конституційне закріплення отримав підхід, згідно з яким державна влада і місцеве самоврядування – це дві форми публічної влади, які становлять собою систему установ, інституцій та закладів, що управляють справами суспільства в цілому, або його окремими сегментами, і в якій виражається внутрішній устрій державної організації. Ознаками державної влади є: володіння правом застосовувати легалізоване насильство в масштабах усього суспільства; верховенство; суверенність; можливість органів державної влади встановлювати загальнообов'язкові податки й збори, а також делегувати дане право іншим

органам, наприклад, органам місцевого самоврядування; переважне право нормотворчості, у порівнянні з іншими видами публічної влади [384, с. 15]. Що стосується місцевого самоврядування, то воно є різновидом публічної влади, безпосереднім джерелом якої є населення місцевого співтовариства і її наявність обумовлена потребами управління певною територією в інтересах населення. Як зазначає А. Павко, є тим «новим для України політико-правовим інститутом, у межах якого здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію місцевих жителів, за згодою і за підтримки держави» [445].

Місцеве самоврядування існує за наявності декількох обов'язкових умов: наявності представницьких органів, що обираються населенням; виконання основних виконавчих функцій органами або посадовими особами, що обираються безпосередньо населенням, або місцевим представницьким органом; контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування й виконання деяких загальнодержавних або загальнорегіональних функцій; самостійності місцевих органів влади у веденні місцевих справ; наявності місцевого бюджету із самостійними дохідними джерелами; існування муніципальної власності, майна, необхідного для виконання місцевою владою своїх завдань і функцій; використання інститутів безпосередньої демократії, у першу чергу, референдумів і сходів, зборів громадян із вирішальними повноваженнями; розвитку різних форм місцевого громадського самоврядування; різноманітних форм участі громадян у веденні місцевих справ [384, с. 15-16].

Усе це посилює роль і значення інститутів державної влади й місцевого самоврядування в становленні громадянського суспільства у сучасній Україні, особливо роль місцевого самоврядування, яке, з одного боку, є інститутом публічної влади, а з іншого – вважається одним із найважливіших інститутів громадянського суспільства. У такому контексті діалектика взаємин публічної влади й громадянського суспільства дозволяє зрозуміти взаємозв'язок співвідношення державного й місцевого управління в єдиній системі

управління, розкрити взаємозалежність і взаємозумовленість державного й місцевого (муніципального) будівництва в процесі реформування державних і самоуправлінських структур.

Таким чином, місцеве самоврядування – це самостійна форма публічної влади, яка є інститутом громадянського суспільства, але в той же час воно – особливий елемент державності, який включений у систему поділу влад. «Держава має лише впорядковувати самоврядну активність місцевого населення, не встановлюючи її. Ці питання місцевого життя територіальних громад мають не державний, а громадський характер, оскільки своїм існуванням зобов'язані громадянському суспільству» [45, с. 75].

Організація місцевого самоврядування входить у коло фундаментальних проблем, функціонування демократичного суспільства й держави. Процеси реформування всіх сторін громадського життя у сучасній Україні проходять в умовах кардинальних змін політичної системи, принципів політичного й державного управління, з одного боку, з іншого боку – необхідності зміни громадської свідомості, коли демократичні форми організації життя суспільства стикаються з консервативними устремліннями до спрощеного розуміння відносини людини й суспільства, громадянина й держави.

Посилення авторитарних тенденції в політиці Л. Кучми у 2001-2004 роках, існуюча політична напруженість у суспільстві, яка виникла на ґрунті протиріч між політикою центру й інтересами регіонів, на ґрунті неефективності існуючої системи політичної влади, у рамках якої вкрай була принижена роль місцевих управлінських структур, вимагали практичних дій для подальшого формування громадянського суспільства в Україні. Суспільство потребувало реальної децентралізації державного управління, суть якої полягала не тільки в делегуванні на більш низький рівень частини владних повноважень, але й об'єднанні локальних співтовариств із метою підвищення ефективності управління. Гострота проблеми виявлялася в тому, що зміцнення української державності могло відбуватися лише на шляху демократизації державної влади і розвитку системи місцевого самоврядування, але при цьому важливим було те,

що демократизація повинна була бути пов'язана з підвищенням можливостей громадян впливати на політичні рішення, з розвитком активної й усвідомленої участі місцевого співтовариства в політичних процесах.

На думку дослідників В. Мельниченка, Г. Ситника, найбільш важливими напрямками подальшого формування громадянського суспільства в Україні були такі: подальше реформування політичної системи, дослідження політико-правових і економічних аспектів взаємодії органів державної влади й інститутів громадянського суспільства та втілення їхніх результатів у практику державотворення; установлення закономірностей формування громадянського суспільства з обліком культурно-історичних і соціально-економічних особливостей розвитку українського суспільства; обґрунтування системи індикаторів (показників), які б дозволяли здійснювати моніторинг процесу формування й розвитку громадянського суспільства [378, с. 30; 554, с. 187]. Отже, завдання демократичних сил в умовах посилення авторитарних тенденцій полягало в збереженні і розвитку демократичних інституцій. У той же час, як відзначали учасники круглого столу 2003 року, елементи громадянського суспільства були ще інституціонально несформовані, оскільки будь-яка неурядова організація має задовольняти щонайменше три вимоги: організаційну самоідентифікацію, організаційну солідарність, організаційну відповідальність [94, с. 43]. Реальний вплив громадських організацій на політичній арені був незначний, а їх можливості обмежені.

Невирішення питань, пов'язаних із демократизацією влади, призвело до консолідації політичних акторів широкого ідеологічного спектру («Наша Україна», БЮТ, СПУ та КПУ) задля обмеження домінантності Президента, зокрема через посилення суб'єктності (суб)регіональних політичних акторів. В Україні Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року було започатковано конституційну реформу. Стратегічний зміст реформи полягав у радикальній зміні формату політичної гри шляхом зниження значущості президентського «призу» і переведення політичного процесу у парламентську площину [32, с. 157]. Реформа не змінила підходи до

проблем державної влади й місцевого самоврядування, їх роль у розбудові громадянського суспільства. Нічого не було зроблено з точки зору покращення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування, оскільки Основний Закон «не містить конституційно визначеної вимоги щодо обов'язкової адекватності матеріальних та фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування для реалізації наданих їм функцій та повноважень, як це передбачає ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування» [224]. Поділ управлінських ресурсів між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями відбувся на користь місцевих державних адміністрацій. Не було вирішено питання відносин між громадами, їх органами і органами державної влади на рівні області та району.

Парламентські вибори у 2006 р. до місцевих рад усіх рівнів відбувалися за пропорційною виборчою системою, яка розповсюджена на проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи [727, р. 297], хоча у більшості європейських країн передбачена можливість висування не лише партійних, але і позапартійних (незалежних) кандидатів. Крім того, пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими (голосування за «напівзакриті» та «відкриті списки») [358, с. 11]. Вибори 2006 року показали високу активність партій і блоків, що взяли участь у виборах. Достатньо велика кількість представників партій увійшла до складу органів місцевого самоврядування, тому що вони апелювали до актуальних проблем громад і пропонували альтернативні політики щодо їх подолання [524, с. 40]. Вибори засвідчили недостатню кількість недержавних громадських організацій і використання їх, як інструменту, в політичній боротьбі за владу, показали підвищення політичної активності первинної ланки самоврядування, «незважаючи на стрімкий процес комерціалізації політики, зростання впливу бізнес-структур шляхом лобювання власних інтересів на місцевому рівні» [248, с. 80].

Політична криза 2006-2007 рр. продемонструвала, що стимулювання консолідації демократії в Україні є необхідною умовою збереження стабільності

інституціонального порядку, а також виховання громадянської політичної культури як у політичній еліті, так і у громадян. Однак 2007 рік, рік політичного протистояння, яке мало шанси перерости у відкрите, продемонстрував здатність вітчизняного політикуму (далекого від досконалості в усіх відношеннях) йти на компроміси, довів неможливість узурпації або монополізації влади якою-небудь однією елітною групою. Політичне протистояння 2007 року було розблоковано без конституційних змін – рішенням про проведення парламентських виборів, але «системні причини, здатні породжувати кризи, залишилися» [528]. Водночас умовна систематизація позицій представників громадськості щодо доцільності внесення змін до Конституції «тут і зараз» дозволяє зробити висновок, що відсутність політичного консенсусу унеможливорює легітимність конституційної реформи [21; 510].

Особливостями виборчої кампанії було те, що вона проходила достатньо коректно (порівняно з 2004 і 2006 рр.). По-перше, внаслідок ряду об'єктивних і суб'єктивних чинників удвічі скоротилося число учасників кампанії порівняно з попередньою кампанією півторарічної давності. По-друге, вибори 2007 року переконливо продемонстрували, що український виборець більше не голосує за ідеологію. Він голосує за особистості. Тому «кабінетні» сценарії, побудовані на внутрішньоелітних домовленостях, стають все більш важко реалізованими (зокрема, «електоральна відплата», яку відчули соціалісти на дострокових виборах до парламенту, і несподівано високий результат БЮТ). По-третє, значна частина українських громадян розчарувалася у всіх діючих політиках. Про це свідчить зниження явки виборців, а також високий відсоток людей, які проголосували «проти всіх». По-четверте, партії, які не подолали трипроцентний бар'єр, набрали дуже мало голосів. По-п'яте, вибори показали, що в умовах «розриву», що поступово збільшується, між політичним простором і рештою сфер суспільного життя іншого способу добитися відгуку у вигляді голосів виборців у політиків, окрім використання популістських гасел, не існує. Підсумки дострокових виборів продемонстрували і деякі позитивні для

української політики, суспільства і країни в цілому моменти: намітилися позитивні зрушення в плані єдності України. Борючись за місця в Парламенті, пропонуючи альтернативні механізми розвитку країни і критикуючи опонентів, політики мимоволі зближували між собою виборців різних регіонів. Це означає, що партійні проекти поступово перетворюються з регіональних у загальнонаціональні [357].

Отже конституційна реформа 2004 р. істотно модифікувала політичну систему України, привівши до зміни акцентів у системі прийняття державно-владних рішень і способу формування представницьких органів, а також розподілу контрольних повноважень у системі державної влади. В той же час недосконалість конституційного визначення системи територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні виявили негативні наслідки, якими є наявність законодавчих можливостей для маніпулювання процесом врядування на місцях; політизація діяльності органів місцевого самоврядування, сформованих за принципом пропорційного представництва; послаблення позиції місцевого самоврядування в процесі його взаємодії з державою; неможливість запровадити повноцінне місцеве самоврядування на рівні району та зниження ефективності регіонального самоврядування.

Такий стан системи територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні обумовлює залежність цього інституту від політичних процесів на загальнодержавному рівні, а тому перетворює його на об'єкт маніпулювання з боку як місцевих чиновників, так і представників центральної влади. За таких умов потребує негайного реагування проблема забезпечення доступу громадськості до влади, а також її впливу на процеси на місцевому рівні закладення відповідних механізмів взаємодії [275].

Це дійсно так, тому що побудова громадянського суспільства неможлива без формування активної громадської позиції населення, «трансформування його з простої сукупності жителів на певній території у спільноту, яка має схожі інтереси, здатна об'єднати ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади» [364, с. 15]. Громадянське суспільство створюється,

перш за все, через громади (місцеві співтовариства), від ролі яких у політичному житті країни залежить становлення демократичної держави. У громадах ефективніше можуть бути реалізовані принципи рівності й демократії, тому «сила громади в суспільстві, по суті, має бути первинною щодо політичної влади й контролю над нею» [242, с. 243].

Інститут місцевого самоврядування, який представляє інтереси територіальних громад, знаходиться між державою і громадянським суспільством, реально поєднує в собі й державну, і суспільну складові, тим самим має як політичний, так і неполітичний характер. На думку А. Саватєєва, місцеве самоврядування як форма публічної влади займає «центральну позицію» між державою й громадянським суспільством. Саме в цій позиції місцеве самоврядування відіграє ключову роль у збереженні й зміцненні державності, власне кажучи, будучи інститутом узгодження волі й інтересів між населенням та органами державної влади [533, с. 12]. Тобто місцеве самоврядування, існуючи поряд з розвиненою мережею різноманітних автономних у своїх діях суб'єктів (окремих громадян та соціальних груп), суспільних інститутів (громадських організацій, профспілок, незалежних ЗМІ та ін.) є однією з основних рис демократичної форми самоорганізації суспільства, тому що визнає основні права громадянина і людини, без яких не може бути громадянського суспільства.

Розглядаючи сучасне громадянське суспільство як вільне демократичне, правове суспільство, орієнтоване на конкретну людину, треба зазначити, що в «загальній структурі соціального управління громадянське суспільство виконує багатогранну роль: по відношенню до себе воно виступає суб'єктом самоврядування, стосовно держави громадянське суспільство є одночасно об'єктом і суб'єктом управління. Як суб'єкт управління громадянське суспільство, у свою чергу, впливає на державу (державну владу), виходячи з особливих і спільних інтересів людей і соціальних спільнот, які його складають» [533, с. 11].

Взаємини між публічною владою і громадянським суспільством відбуваються у бік розвитку місцевого самоврядування, яке має подвійну природу, з одного боку, як владного інституту з іншого – як соціального. Саме самоврядування, як інститут публічної влади в громадянському суспільстві сприяє «створенню необхідних умов для самореалізації, самоорганізації особистості» [533, с. 12]. Отже, діалектика взаємин публічної влади й громадянського суспільства дозволяє зрозуміти взаємозв'язок співвідношення державного й місцевого управління в єдиній системі управління, розкрити взаємозалежність і взаємозумовленість державного й місцевого (муніципального) будівництва в процесі реформування державних і самоуправлінських структур.

В умовах розбудови громадянського суспільства змінюються взаємовідносини між формами публічної влади у бік місцевого самоврядування, яке артикулює й акумулює інтереси населення, виступає «посередником» між територіальним співтовариством й органами державної влади (центральної й регіональної), та забезпечує реалізацію політичної активності всіх членів співтовариства, незалежно від їхніх політичних переваг.

Незважаючи на те, що державна влада як форма публічної влади діє в масштабі країни, а місцеве самоврядування – на рівні громади і (суб)регіональному рівні, місцеві справи не байдужі державі, тому не випадково деякі державні питання реалізуються на рівні місцевого самоврядування. Такі дослідники, як М. Баглай, Ю. Лейбо, Л. Ентін вважають, що місцеве самоврядування націлене на виконання тих або інших адміністративних повноважень, які мають винятково місцеве значення, без втручання в політику держави, відповідно до доктрини «муніципальна влада – поза політикою» [270, с. 289]. З цього приводу слід висловити заперечення, тому що органи місцевого самоврядування в громадянському суспільстві спрямовані на захист соціальних прав та інтересів індивідів й створення необхідних умов для їх самореалізації, самоорганізації, а це вже сфера політична. Місцеве самоврядування, як категорія політична характеризує відповідну форму держави, політичний

режим, політичні цінності, політичний рух. Поєднання цих характеристик дозволяє вважати існування в країні інституту місцевого самоврядування показовим у плані переходу від авторитарного до демократичного суспільства, в якому створюються рівні можливості й умови для задоволення різноманітних матеріальних і духовних інтересів громадян.

Громадянське суспільство необхідне для затвердження демократії. Отже, чим більше воно розвинуто, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більше у них можливості самореалізації в різних сферах громадського життя й тим менша небезпека узурпації влади та здійснення повного контролю за суспільними процесами [259, с. 44]. В той же час, як переконливо засвідчує Європейський досвід, формування громадянського суспільства залежить від створення дієздатних та самодостатніх громад за широкої участі громадськості в прийнятті управлінських рішень [392, с. 37].

У розвиненому громадянському суспільстві державна влада і місцеве самоврядування (інститути публічної влади) спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян, створення необхідних умов для ефективного надання державних і громадських послуг. В цих взаємовідносинах органи місцевого самоврядування займають особливе місце тому що по-перше, вони є не державними органами, а формуються безпосередньо територіальними громадами і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування. Відповідно, вони краще, ніж державні органи, обізнані з усіма потребами і проблемами територіальних громад та їх членів.

По-друге, органи місцевого самоврядування знаходяться найближче до громадян, які проживають на відповідній території, тому можуть швидко, і з найменшими витратами вирішити значну кількість їх питань. Крім того, вони володіють механізмами найширшого залучення громадян до розв'язання місцевих проблем – у такий спосіб відбувається посилення ролі самих членів територіальної громади в покращенні життєвого рівня населення і задоволенні власних потреб.

По-третє, органи місцевого самоврядування поєднують риси інститутів громадянського суспільства й органів публічної влади. Як і громадські організації, вони є самоврядними органами, але їх діяльність спрямована на забезпечення не вузьких, окремо визначених інтересів (як політичні партії), а на забезпечення життєдіяльності та розвиток територіальних громад.

По-четверте, як і органи державної влади, органи місцевого самоврядування мають певні владні повноваження, але політичні моменти у місцевому самоврядуванні зводяться до мінімуму, їх заміщує самодіяльність, яка призначена для задоволення повсякденних людських потреб (житло, транспорт, відпочинок, безпечне для життя та здоров'я довкілля, громадський порядок тощо) насамперед на місцевому рівні.

Саме у громадянському суспільстві забезпечуючи права громадян, органи місцевого самоврядування співпрацюють з органами державної влади, що знаходить своє відображення в базових принципах взаємовідносин органів державної влади і органів місцевого самоврядування, які визначаються як обумовлені природою публічної влади відправні засади, ідеї та вимоги, на яких ґрунтуються організація та функціонування системи органів публічної влади на місцях, форми й методи їх діяльності. *(Більш детально базові принципи взаємовідносин органів державної влади й місцевого самоврядування розкрито автором в розділі 4)*. Треба констатувати, що розглянуті принципи (принцип компліментарності; принцип субсидіарності; принцип демократизму; принцип департаменталізації, принцип гомогенності, принцип рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади) визначають побудову та функціонування публічної влади та виступають як критерій оцінювання діючої системи публічної влади, особливо такої її форми, як місцеве самоврядування.

Таким чином, громадянське суспільство впливає на формування інститутів публічної влади та демократизацію політичної системи українського суспільства через демократизацію і децентралізацію державної влади у бік розвитку системи місцевого самоврядування, яке, по-перше, є гарантією

запобігання авторитаризму, по-друге, покликане слугувати з'єднуючою ланкою між суспільством і державою, тому що є засобом примирення між собою соціальних інтересів різних верств населення і по-третє, звільняє державну владу від невластивих їй справ.

У кожній країні, в кожний конкретно-історичний період будується своя система державної влади і місцевого самоврядування, яка залежить від того, наскільки централізована, або децентралізована система влади, від ролі і місця місцевого самоврядування в системі влади, ступеня його самостійності і нормативно-правової регламентації. Виходячи з того, що державна влада в демократичній державі – це влада народу, її можна визначити як систему, яка складається зі спільнот, індивідів, а також створюваних ними органів щодо здійснення належних їм публічних прав, свобод, наданих повноважень і покладених обов'язків, що виражають їхні соціальні якості й потреби. Як зазначав класик німецької юридичної науки Г. Еллінек, «всяка організація людей має потребу в єдиному вольовому керівництві» [188, с. 279] і саме таким керівництвом, підкріпленим силою держави, є державна влада. В демократичному суспільстві протиположною центральному владі, що сприяє обмеженню можливого свавілля з її боку, є «місцеве самоврядування, всебічний розвиток якого є запорукою утвердження в державі демократичних стандартів управління» [225, с. 21].

В умовах громадянського суспільства основною функцією органів місцевого самоврядування стає право розпоряджатися ресурсами, які їм довірені населенням громади. Це функція органів державної влади, але в демократичній політичній системі створюється необхідний баланс державних і місцевих інтересів, тому що «місцеве самоврядування звільняє державні органи від «плинності», дозволяє сконцентруватися на вирішенні загальнонаціональних проблем, сприяє оптимізації центрального управління» [20, с. 156].

Характеризуючи сучасну українську політичну систему, яка є сукупністю інститутів та груп, що формують і розподіляють політичну владу, здійснюють управління суспільними процесами, а також репрезентують інтереси певних

соціальних груп, ми можемо визначити, що основною функцією місцевого самоврядування, як інституту публічної влади є функція розподілу ресурсів, які їм довірені населенням громади. Це функція органів влади, тому що саме право розпоряджатися ресурсами призводить до конфлікту інтересів, політичної боротьби. Господарська функція (забезпечення роботи комунальних служб, муніципальних підприємств тощо) залишається, але вона стає лише вторинним проявом основної функції – функції розподілу ресурсів.

Органи місцевого самоврядування, вирішуючи місцеві проблеми, захищаючи певні інтереси, виконують політичну функцію, обсяг якої в різних країнах різний і залежить від моделі взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням. Так особливістю французької моделі є те, що вона сформувалася шляхом поступового делегування повноважень місцевій владі від влади державної [439; 207, с. 321-329], німецької, що органи місцевого самоврядування діють за дорученням держави, на основі законів і під свою відповідальність [197, с. 76-81], скандинавської, що вона формується на принципі колективного керівництва місцевою виконавчою владою [445], північноамериканської де сфера діяльності муніципалітетів орієнтована, в першу чергу, на обслуговування інтересів бізнесу. Слід зазначити, що європейські моделі влади є більш привабливими для України, адже вони більше відповідають процесу європеїзації вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування, прискорюючи євроінтеграційний рух України [202, с. 184]. В той же час будуючи європейську модель влади і місцевого самоврядування в Україні, треба використовувати досвід накопичений українським народом на попередніх етапах становлення та розвитку державної влади і місцевого самоврядування в українських землях, так і регіональні особливості місцевої влади як складової частини публічної влади яка формувалася в різних історико-культурних умовах.

Сучасна українська політична система насправді функціонує лише в політичній практиці людей на локальних місцевих рівнях і сприяючі

«цілеспрямованим позитивним змінам суспільних відносин» [562, с. 165] повинна постійно вдосконалювати свою структуру.

З точки зору політичної науки місцеве самоврядування – це взаємини політичних суб'єктів, що виникають у місцевих співтовариствах з приводу влади, у зв'язку з можливістю контролю над місцевими ресурсами. Успіх у боротьбі за владу й можливість цього контролю над ресурсами прямо залежить від того, наскільки ефективно політичним суб'єктам вдається поєднати свій приватний інтерес з інтересами всього місцевого співтовариства, яке підтримує або не підтримує їх. Якщо раніше «єдиним способом участі, доступним для громадян... було голосування за лідерів і дискусії» [732, р. 5], то з розвитком інституту місцевого самоврядування рядові члени політичної системи мають можливість впливати на результати її діяльності.

Процеси, що відбуваються на місцевому рівні – це політичні процеси, де місцеве самоврядування виступає найбільш активним суб'єктом місцевої політики, за допомогою якого громадяни змушують державу почути свої вимоги. Розвинуте місцеве самоврядування здатне ініціювати перебудову всього суспільного організму й сприяти поступовому становленню в Україні демократичної політичної системи, тому що вбудоване у загальну систему політичних структур, відносин і взаємозв'язків, воно є формою узгодження інтересів й активності жителів відповідних територіальних громад і влади. Функціонуючи у складній системі відносин і взаємозв'язків, що виникають у політичному просторі на локальному рівні, органи місцевого самоврядування випробовують на собі тиск різних груп інтересів, стають об'єктом впливу з боку політичних сил, тому перерозподіл публічної влади у бік місцевого самоврядування зміцнює публічну владу, роблячи її більш гнучкою, ефективною та сприяє забезпеченню соціального миру і формуванню громадянської самосвідомості.

Таким чином, в Україні в умовах розбудови громадянського суспільства і модернізації політичної системи, повинна змінитись система взаємовідносин серед суб'єктів публічної влади (державної влади й місцевого самоврядування)

у бік більшої автономії місцевого самоврядування, а також поступовий перехід від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, яка базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав та обов'язків державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства.

Отже, публічна влада й громадянське суспільство взаємозалежні одне від одного в тому плані, що чим більш розвинута така форма публічної влади, як місцеве самоврядування, тим більш розвинуте громадянське суспільство, в якому громадяни мають більше можливостей захищати свої інтереси в різних сферах громадського життя. Вплив громадянського суспільства на державу відбувається за допомогою обмеження державної влади, що здійснюється переважно в правовій формі, безпосередній політичний вплив здійснюється через інститути прямої й представницької демократії, тому розвиток громадянського суспільства обумовлює делегування державною владою своїх владних повноважень, зокрема такому інституту, як місцеве самоврядування.

5.2. Модернізація політичної системи як важлива умова удосконалення механізму взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні

Складності й багатомірності владних відносин сьогодні вже не можна звести тільки до діяльності державних структур, тому що влада перестала бути монополією держави, а владні відносини набули більш складного характеру, оскільки в них стали брати участь недержавні органи. Тому розглядати модернізацію політичної системи, «її структуру, межі, чотири головні групи елементів (політичні інституції, політичну свідомість і політичну культуру, політичні відносини, політичні принципи і норми)» [612, с. 67] в сучасній

Україні треба з урахуванням особливостей впливу даного процесу на еволюцію взаємовідносин інститутів державної влади і місцевого самоврядування.

До того, ж як почати розгляд поняття «політична система», умови її модернізації на розвиток взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в Україні, треба спочатку визначити поняття «система», яке Л. фон Берталанфі розглядає як «сукупність взаємозалежних елементів, як цілісність, яка складається з елементів, що перебувають у взаємодії» [53, с. 11]. Виходячи з його розуміння, зміна навіть одного елемента системи за необхідності змінює її цілісність. Отже, політична система, за Г. Алмондом і Дж. Пауелом, – це «сукупність інститутів (зокрема, парламенти, бюрократії та суди), які формулюють і втілюють у життя колективні цілі суспільства або існуючих у ньому груп» [567, с. 38]. Політична система відображає стан суспільства, включаючи економічні умови його існування, соціальну й національну структуру, стан і рівень суспільної свідомості, культури й міжнародного становища. На думку Т. Парсонса, політична система – це взаємодія чотирьох підсистем: економічної, політичної, соціальної й духовної, кожна з яких виконує певні функції, реагує на вимоги, які надходять зсередини або ззовні, а разом вони забезпечують життєдіяльність суспільства в цілому. Призначення політичної системи, вважає він, полягає у забезпеченні інтеграції, виробленні й реалізації спільних справ [452, с. 23-45]. Важливим компонентом політичної системи є її структура, тобто внутрішня організація, взаємозв'язок і взаємодія компонентів, що сприяють її функціонуванню, реалізації цілей і завдань, що стоять перед суспільством, тому діяльність політичної системи проявляється через механізм функціонування державної влади, яка є базовим елементом політичної системи, її організаційної структури.

Термін «модернізація» для нас не новий, але частіше використовується на Заході, тому що в налагодженій політичній системі необхідна саме постійна модернізація. В Україні ми маємо справу з неналагодженою й неефективно працюючою політичною системою, тому іноді застосовуємо термін

«модифікація» у значенні «системне перетворення», але протиставлення термінів модернізації й модифікації є винятково методологічним.

Деякі дослідники використовують поняття «трансформація» (від лат. *transformatio* – перетворення, зміна виду, форми, істотних властивостей чого-небудь), але можна погодитись з М. Михальченко, «трансформація, зміна, розвиток можуть бути орієнтовані на зміну реалій куди завгодно: уперед, назад, убік, по колу і т. д.» [388, с. 6]. Трансформації як процесу «притаманна тотальність, тобто правила, норми, механізми, що зазнають постійних змін. Можна також говорити про багатоманітність векторів спрямованості цих змін. Трансформація передбачає співіснування одночасно процесів модернізації, постмодернізації та традиціоналістського відступу» [103, с. 205].

Для тих процесів, які відбуваються в політичній системі України, краще використовувати термін «модернізація», тому що в Україні всі зміни у політичній системі, пов'язані з державною владою і місцевим самоврядуванням, торкалися і торкаються структури системи на елементному рівні, не змінюючи характер самої структури влади і принципи її організації. При модернізації ми реконструюємо політичну систему, тобто модернізація, як зазначає американський політолог С. Хантінгтон, – це «осучаснення», «вдосконалення» владних інститутів [709, р. 40]. «Модернізація орієнтує суспільство і його структури, на ... просування вперед, на розробку й реалізацію нових цілей, задач, пріоритетів, стратегій» [388, с. 6].

Отже модернізація сучасної української політичної системи – це відповідь на нові виклики на шляху інновацій та реформ, які стоять перед країною. Як стверджує П. Штомпка, – це «комплекс політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій...» [670, с. 170]. Якщо у пострадянській Україні політична модернізація полягала в заміні радянської політичної системи демократичною політичною системою, яка б сприяла прийняттю рішень у взаємодії легітимної влади із суспільством. Сучасну конфігурацію політичної системи в Україні можна розглядати як протидію старого порядку новому [603]. Всі зміни в системі державної влади в Україні (зміна змісту елементів системи,

заміна елементів усередині системи при незмінному зв'язку цих елементів) виконувалися й виконуються за рахунок модернізації політичної системи. «Стара» політична система модернізується, йде пошук нових форм для її збереження. Як зазначає В. Холод, в умовах модернізації йде зростання спроможності політичної системи постійно та ефективно адаптуватися до нових взірців соціальних цілей і створювати нові інститути. Особливість останніх виявляється в тому, що вони забезпечують не тільки контроль над ресурсами, але й канали для дієвого діалогу між урядом і населенням [630, с. 33]. Вітбувається «розширення політичної участі громадян, поширення демократичних цінностей і норм, властивих розвинутих країнам, у країнах менш розвинутих» [473, с. 364].

Можна погодитись з думкою С. Хантінгтона, що при модернізації зміна однієї системної одиниці (елемент системи) спричинює ланцюгову реакцію в зміні інших елементів системи, що, в свою чергу, спричиняє цілісний системний переворот, тому різні традиційні суспільства, модернізуючись, стають схожими у своїх основних структурах і функціях [див. 387, с. 59].

Модернізація політичної системи почалася в 80-ті роки, коли Україна ще входила до складу СРСР. Однак модернізації політичної системи дуже заважав «механізм гальмування» в особі величезного бюрократичного апарату, що виник через «деформацію соціалізму» в 30-ті роки [69, с. 23]. Все це породило зміни в суспільній структурі і появу «неформальних об'єднань» [1, с. 148], які охопили значну кількість людей. Зрозуміло, що серед них були й такі, які виражали активний протест проти влади (наприклад, дисидентський рух, український національний рух). Опозиційні процеси «знизу», пробудила ініціативу та енергію різних верств суспільства і показали, що демократизація країни неможлива без змін у політичній системі. На січневому (1987 р.) пленумі КПРС були сплановані заходи щодо реформування політичної системи і визнана необхідність дозованого плюралізму думок та гласності [405, с. 117]. Проголошена гласність сприяла формуванню в Україні демократичних сил, виникненню громадських об'єднань, рухів та політичних партій, які згодом

стали опозиційними. Хоча в цей час політичні партії формально ще не виступали суб'єктами політичного процесу (зокрема, згідно з виборчим законодавством) [33, с. 258].

У результаті цього процесу «правляча в УРСР партія КПУ ... позбулася ідеологічного та політичного впливу» [546, с. 8]. Одним із кроків до демократії стало створення багатопартійної системи у Радянському Союзі. У 1990 році під тиском мас було змінено ст. 6 Конституції СРСР. Право на участь у виробленні політики Радянської держави, в управлінні державними і суспільними справами» поряд з КПРС, отримали інші партії, профспілки, громадські організації і рухи. Можна з упевненістю стверджувати, що це було однією з причин краху соціалістичного режиму, тому що порушило систему способів і методів управління радянським суспільством.

Дозвіл на участь недержавних громадських організацій, громадськості у здійсненні державної політики вплинув на діяльність політичної системи модернізація якої не змінила владні відносини, але посилила соціальні конфлікти, «послабила існуючі владні інститути, які починають заважати демократичним перетворенням» [733, р. 12]. Отже, чим більше вплив недержавних громадських організацій у державній політиці, тим більше криза влади, яка впливає на діяльність усіх політичних інститутів, тому можна погодитися з С. Хантингтоном, що «модернізація породжує нестабільність» [709, р. 48] і може відбуватися з відхиленнями, затримками, навіть з тимчасовими поверненнями назад, але одного разу почавшись, вона завершується успіхом, тому що є незворотним процесом [див. 387, с. 59].

Після розпаду СРСР модернізація політичної системи і процес становлення й розвитку державної влади та місцевого самоврядування в Україні входять у нову фазу. Починаються цілеспрямовані спроби впровадження елементів самоврядування спочатку в трудові колективи (самофінансування, виборність керівників), а потім, як експеримент, і в регіональні суб'єкти господарювання.

Центральною подією у суспільному житті республіки в цей період було проведення виборів народних депутатів до Верховної Ради України, обласних, міських, районних та сільських рад народних депутатів, що відбулися у березні 1990 р. і проходили «у період становлення багатопартійності» [103, с. 88]. Вихід на політичну сцену нових громадських формувань і партій суттєво змінив сам характер виборів. Новою стає широка їх альтернативність (на 450 депутатських місць до Верховної Ради УРСР претендувало близько 3 тис. кандидатів). Для більшості нових політичних об'єднань та угруповань вибори стали не тільки пробою сил, а й серйозним показником відношення до них широких народних мас [57, с. 32-34].

Перші демократично обрані місцеві ради прагнули позбутися партійної опіки і перетворити місцеве самоврядування в автономну від держави демократичну інституцію [179]. Місцеве самоврядування в цих умовах було використано в регіонах як противага партійним органам і Центру. Політичні трансформації, які відбуваються в Україні, такі як втрата Комуністичною партією монополії на владу, впливають на становлення інститутів місцевого самоврядування, які стають складовою частиною процесу політичної демократизації влади [111, с. 180]. У квітні 1990 р. Верховна Рада СРСР приймає закон «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» [218]. Згідно із законом, «Місцеве (територіальне) самоврядування в СРСР – це самоорганізація громадян для розв'язання безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази» [218]. Політичні процеси в країні змінюють ставлення до місцевого самоврядування, тому закон був серйозним кроком уперед і відіграв найважливішу роль у демократизації політичної системи. Закон гарантував права, повноваження, відповідальність, фінансову й матеріальну основу самоврядування.

Союзне законодавство починає послідовно змінюватися. Приймаються закони про власність, землю, оренду, кооперації, які не тільки змінюють характер відносин місцевих органів влади з державними підприємствами, кооперативами, громадянами, але й надають можливість місцевим органам максимально використати територіальні ресурси та підвищити відповідальність місцевих рад за положення справ на відповідній території, зацікавити їх у розвитку місцевого господарства й використанні комунальної (муніципальної) власності.

Як бачимо, політична система радянського союзу зреагувала на вимоги, що йшли від різних верств населення, прийняттям цілою низки політичних рішень на різних рівнях влади і проведенням прийнятих політичних рішень у життя. Громадські об'єднання, політичні партії, рухи, громадяни, які були залучені до політичної участі й діяльності, стаючи активними учасниками політичного процесу, вимагали нових рішень і подальшої модернізації радянської політичної системи. Однак радянська політична система, як соціально-політичний механізм, за допомогою якого приймаються й проводяться в життя обов'язкові для всіх владні рішення, що забезпечують функціонування й розвиток суспільства як єдиного організму, не могла далі модернізуватися, тому що модернізація вимагала зміни політичної влади (політичного режиму) в країні і руйнування самої політичної системи.

Як зазначав Д. Істон, обмін і взаємодія політичної системи із середовищем здійснюється за принципом «входу-виходу». «Вхід» – це канали впливу середовища на політичну систему, а «вихід» – зворотний вплив системи на середовище. Д. Істон розрізняє два типи «входу»: вимога й підтримка. Вимога – це звернене до владних органів думка з приводу бажаного або небажаного розподілу цінностей у суспільстві. Вимоги, підкреслює Д. Істон, послаблюють політичну систему [702], тому радянська політична система в кінці 80-х – на початку 90-х років почала втрачати підтримку населення, що проявилось у демонстраціях, виступах проти режиму в радянських республіках.

Своєрідність політичної модернізації в Україні у пострадянський період обумовлена низкою об'єктивних і суб'єктивних факторів, аналіз яких дозволяє стверджувати, що головним був суспільно-політичний фактор, особливість якого полягала в тому, що політична модернізація українського суспільства була ініційована зверху, а це визначає сегментарну й фрагментарну підтримку в електоральному просторі. Крім того, політична модернізація в Україні у пострадянський період була обтяжена вантажем минулого й порушенням наступності. Процес політичної перебудови суспільства не міг бути лінійним, тому що в пошуку нової ідентичності стало необхідним звертання до історичних українських традицій і цінностей.

Прийняття Верховною Радою України 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет [154] стає правовою основою процесу незалежного державотворення в Україні. Закон від 7 грудня 1990 р. «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування в Україні» [493] змінює відношення державної влади до місцевого самоврядування в країні. По суті, це був протест проти одержавлення суспільства, проти надмірного розростання ролі й впливу держави в політичній системі. Згідно із Законом було введено інститут комунальної власності, право розпорядження якою від імені населення територіальних одиниць надавалося радам, було розширено їх права з утвердження та виконання місцевих бюджетів, які були виділені з державного бюджету, віднесення до їх компетенції встановлення місцевих податків та зборів.

Закон, як визначає В. Малиновський, уперше в державотворчій практиці розмежував поняття «державна влада» та «місцеве самоврядування» [361], хоча й не проводив розрізнення між органами місцевого самоврядування і органами державної влади, являючи собою приклад т. зв. муніципального дуалізму – відповідні ради визнавалися одночасно і головною ланкою місцевого самоврядування, і представницьким органом державної влади [302, с. 50]. За таких умов «органи самоврядування перетворилися на органи представництва населення районів та областей, у певну форму участі (а не самоврядування) у

реалізації державної влади на місцях» [302, с. 51]. Органи місцевого самоврядування у формі рад були сформовані на рівні всіх адміністративно-територіальних одиниць (село, селище, місто, район і область).

Згідно із «системною моделлю» Д. Істона [702] це були імпульси, на які реагувала українська політична система. Прискорився процес формування недержавних інститутів (політичних партій, громадських організацій [40, с. 399]). Однак в інституціональному плані для України як «багатоукладного, сегментованого суспільства», з одного боку, був властивий компромісний стиль усередині еліти, який припускав можливість взаємного блокування (елементи «консенсусної демократії» за А. Лійпгартом [717, р. 37]), а з іншого – ускладненим виявився сам процес прийняття політичних рішень. Суспільство було недостатньо структурованим і не готовим сприймати складні механізми компромісів та коаліцій у парламентських моделях [111, с. 181].

Символом нової державності стає Закон від 5.07. 1991 року «Про заснування посади Президента Української РСР і відповідно до цього внесення змін і доповнень до Конституції Української РСР» [488]. 24 серпня 1991 р. позачергова сесія Верховної Ради України розглянула надзвичайно важливе для долі українського народу питання про політичну ситуацію в республіці у зв'язку із створенням ДКНС і прийняла справді історичний документ – Акт проголошення незалежності України [11]. Отже, намагання прихильників перебудови зміцнити радянську політичну систему, демократизувати владні інститути призвело до розпаду системи і до зміни політичного режиму в Україні, але мало що змінило у системі владних відносин в Україні, відзначених політичним відчуженням людини від суспільства.

В Україні формуються інститути державної влади, у тому числі й виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні села, селища, міста. На початку 1992 вводиться інститут представника Президента України [495]. Представник Президента ставав найвищою посадовою особою державної виконавчої влади в області і районі. На нього покладається загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, виконання районного й обласного

бюджетів, контроль за дотриманням Конституції та законодавства. Під контроль представників Президента в областях і районах підпадають органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих державних повноважень, дотримання Конституції і законів України. Нова редакція Закону про місцеве самоврядування, ухвалена 26 березня 1992 року, позбавляє районні й обласні ради народних депутатів власних виконавчих органів, функції яких переходять до державних адміністрацій які очолюють представники Президента. Місцеве самоврядування залишається лише на рівні населених пунктів: село, селище, місто [492].

Згідно з Указом Президента від 14 квітня 1992 р. «Про місцеві державні адміністрації», при Представникові Президента створюються органи державної виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (на базі відповідних виконавчих комітетів рад), які фінансуються з державного бюджету України [289, с. 285-286]. Відбувається розподіл між сферами державного управління та самоврядування. До сфери державного управління було віднесено адміністративно-територіальні одиниці – область та район. Нова система влади поєднувала принцип забезпечення в регіонах державного управління через місцеві державні адміністрації з широкою самодіяльністю громадян у населених пунктах через органи самоврядування. Внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування»: територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область, у його систему входять районні й обласні ради народних депутатів, місцеві референдуми в межах території району, області, інші форми самоорганізації громадян районів і області [481]. Місцеве самоврядування стає органічним поєднанням форм представницької і безпосередньої демократії, тобто систему самоврядування становлять як певні представницькі органи, так і форми безпосереднього волевиявлення населення територіальної одиниці.

Підвищення ролі регіональних та субрегіональних політичних акторів в Україні стає наслідком ухвалення Верховною Радою 3 лютого 1994 р. нового

закону «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Закон скасовує посаду Представника Президента, його повноваження передаються головам відповідних рад (обласних та районних), які обиралися на прямих виборах та за посадою ставали головами виконкомів рад [499]. Вибори голів рад, проведені у 1994 р., стали додатковим фактором легітимації обраних (суб)регіональних політичних акторів в очах громадськості. Розбудова інституту місцевого самоврядування в політичній системі залучає населення до рішення життєвоважливих для відповідної території питань та поліпшення якості соціальних послуг, тобто наближує владу до населення. Тому в умовах демократизації становлення інституту місцевого самоврядування в політичній системі – об'єктивно обумовлений процес.

Формування державних інститутів влади в цей час неможливе без удосконалювання політико-правових форм управління й методів взаємодії між органами влади на всіх рівнях. Особливістю цього процесу було постійне коливання між вертикальною автономією і залежністю, а також між розподілом повноважень і злиттям повноважень на регіональних і місцевих рівнях. Однак, незважаючи на всі недоліки процесу, політична система радянського зразка в Україні поступово модернізується у політичну систему, в якій існує оптимальне співвідношення між виконавчою, законодавчою й судовою гілками влади, між центром і регіонами. Погоджуючись з думкою Г. Алмонда, можна визнати, що політична система стає комплексом взаємодіючих ролей, систематизація яких створює структуру, яка функціонує на інституціональному та асоціативному рівнях [682, р. 393-394]. Це дозволяє зрозуміти множинність різних інтересів усередині політичної системи, їхнє зіткнення й об'єднання.

Функції різних політичних інститутів в українській політичній системі того часу за схемою Г. Алмонда і Г. Пауела пройшли у своєму розвитку такі основні функціональні етапи: артикуляція індивідуальних і групових інтересів, носієм вираження яких є групові об'єднання («групи інтересів»); агрегування інтересів, що пов'язано з діяльністю політичних партій (об'єднання в єдиній партійно-політичній позиції досить різнорідних інтересів індивідів і груп);

вироблення політичного курсу (інтегруючи роль тут відіграють представницькі та законодавчі інститути, які формують колективні рішення); реалізація ухвалених рішень (функціонування інститутів виконавчої влади, які організують для цього належні заходи і знаходять необхідні ресурси); контроль і арбітраж (діяльність інститутів судового і конституційного нагляду, які виконують функції усунення розбіжностей між різними організаціями і групами на базі загально визнаних норм) [682, р. 9-10].

Зміни у політичній системі у цей період пов'язані з перебудовою політичного управління, що веде до порушення сформованих у ньому алгоритмів і може спровокувати як посилення тенденції до не виправданої централізації, так і тенденцію до зростання сепаратизму. Тому розподіл повноважень між центральною владою й місцевим управлінням стає умовою успішної модернізації політичної системи. Причому цей «розподіл залежить від розкладу політичних сил у суспільстві, що політизує співвідношення централізації й децентралізації й, відповідно, роль місцевого самоврядування в політичній системі» [375, с. 6].

У той час, крім позитивних демократичних тенденцій, відбувалися й негативні тенденції, суть яких полягала в тому що до влади на (суб)регіональному рівні прийшли політичні сили, які представляють місцеві елітні клани, сформовані з пострадянської номенклатури. В цих умовах інститут місцевого самоврядування найкраще відповідав їх інтересам та сподіванням і став політичною платою за підтримку центральної влади. Звільнившись від ієрархічного, підконтрольного характеру побудови радянських органів влади, місцеві еліти змогли активно включитися в приватизаційні процеси.

Однак боротьба політичних сил за владу приводить до прийняття 28 червня 1994 р. Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади й самоврядування», відповідно до якого органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, районні, міські, районні в містах й обласні ради. Вони наділяються власною компетенцією, у межах якої діють самостійно. Разом

з тим у законі відзначалося, що голови перерахованих рад й очолювані ними виконавчі комітети в порядку й у межах закону здійснюють делеговані їм повноваження державної виконавчої влади [482]. Отже, обласні, міські, районні в містах, районні, сільські й селищні ради народних депутатів одночасно є органами місцевого самоврядування й органами державної влади, тобто вони наділяються власними (самоуправлінськими) повноваженнями й повноваженнями державної влади.

Боротьба двох гілок влади, різке погіршення економічної ситуації в країні та падіння життєвого рівня населення призводять до дострокових виборів президента. Тобто у відповідь на соціально-економічні і політичні проблеми демократичним шляхом відбуваються перевибори і парламенту, і президента. Новим главою держави стає Л. Кучма, який почав зміцнення президентської влади [111, с. 183], у напрямку посилення можливості державної влади щодо здійснення контрольних функцій над політичними акторами українських регіонів [683, р. 213]. 6 серпня 1994 р. Президент України приймає Указ «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» [486] і підпорядковує собі голів районних та обласних рад при реалізації ними функцій державної виконавчої влади, що суперечило тодішньому законодавству, яке встановлювало їхнє обрання прямими виборами. На рівні району та області виникає протистояння між органами самоврядування та органами державної влади. Будується вертикаль виконавчої влади, підпорядкованої президенту і залежної від нього, яка отримала можливість контролювати перерозподіл ресурсної бази в загальнодержавних межах.

Підписання Україною у 1994 р. Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) між Україною і ЄС також підштовхувало до проведення реформ, які знайшли своє відображення у Конституційному договорі між Верховною Радою та Президентом України (1995 р.) [346, с. 6], з підписанням якого в Україні знову утворювалися місцеві державні адміністрації, але на нових принципах їх комплектування і діяльності [277]. Конституційний договір посилює повноваження президента за рахунок парламенту (даючи йому право

призначати прем'єр-міністра без згоди Верховної Ради), посилює позиції виконавчої влади по лінії «державна влада – місцеве самоврядування», створює новий баланс сил між загальнодержавними та (суб)регіональними політичними акторами.

Документи які приймаються в цей період надають місцевим держадміністраціям ряд повноважень, які навіть теоретично не можуть передаватися державній виконавчій владі: право вносити зміни в бюджет, встановлювати місцеві податки [494; 485] та вносить додаткові обмеження на власні фінансові ресурси місцевих рад [483]. Отже, відновлюючи в Україні вертикаль виконавчої влади та посилюючи керованість територіями з боку центрального уряду держава обмежує права органів місцевого самоврядування. Обласні і районні ради знову позбавляються виконавчих органів. Функції органів виконавчої влади на (суб)регіональному рівні покладені на обласні і районні держадміністрації [637, с. 54].

В Україні в цей період сформувалася політична система, яка відповідає характеристикам незрілої, номенклатурно-кланової демократії. Демократія існує в нерозвиненій формі, переважно в інтересах владних політичних і економічних груп, які контролюють інститут ЗМІ, який у демократичному суспільстві є механізмом демократії. Верховна Рада України зберігає багато важливих прерогатив Верховної Ради УРСР й, у першу чергу, монопольне право внесення змін у Конституцію. Новий політичний інститут – місцевого самоврядування, який покликаний стати механізмом розвитку демократії, з одного боку, не має необхідних матеріально-фінансових і політичних ресурсів, а з іншого – нагадує старий радянський інститут рад.

Прийняття 28 червня 1996 року нової Конституції України стає вагомим фактором інституційної стабілізації [700, р. 27], завершення перехідного етапу державного самовизначення України і створення цілісного державного механізму [608, с. 4]. Конституція України встановила нові правила, за якими мають організовуватися і функціонувати системи місцевої державної влади і місцевого самоврядування. В зв'язку з тим, що Конституція України 1996 р.

була прийнята Верховною Радою внаслідок компромісу [115, с. 136-137; 747, р. 67; 748, р. 260] і на політично-кон'юнктурній основі, це позначилося і на самому тексті [651, с. 17].

Згідно Конституції місцеве самоврядування в Україні, було визнано однією з форм публічної влади поряд з державною владою. Це була установка суспільству щодо місця територіального самоврядування в розбудові української державності. Місцеве самоврядування починає розглядатися як механізм демократичної самоорганізації громадян, як передумова побудови правової держави й формування громадянського суспільства в Україні. Однак Конституція не вирішила всіх питань організації і здійснення державної влади та місцевого самоврядування в Україні, адже вона у своїй основі була Конституцією компромісу різних політичних кіл [637, с. 52].

Конституція заклала певні протиріччя. Згідно зі ст. 5 Конституції України, «народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади й органи місцевого самоврядування», відповідно до частини 4 статті 140 Конституції районні й обласні ради прирівнюються до органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, зазначається й гарантується на підставі ст. 7 Конституції, яка заперечує положення про призначення президентом України глав обласних і районних державних адміністрацій.

Таким чином, організацію виконавчої влади в областях і районах повинні були б здійснювати не структурні підрозділи виконавчої державної влади (держадміністрації), а виконавчі структури самих органів місцевого самоврядування, оскільки останні формуються безпосередньо народом. Однак на практиці була реалізована «державницька» теорія місцевого самоврядування, згідно з якою місцеве самоврядування породжене державою й нерозривно з нею пов'язане, тому й спостерігається здійснення державних повноважень через органи місцевого самоврядування, які згідно зі ст. 5 Конституції України є недержавними органами.

На думку дослідників прийняття Конституції – це бажання загальнодержавних політичних акторів запропонувати єдину систему правил

гри для всіх регіональних та субрегіональних політичних акторів, це спроба уніфікації і стабілізації системи формальних інститутів у загальнодержавному масштабі [525].

Відповідно до Конституції України Закон України «Про місцеве самоврядування» 1997р. [490], в ст. 71 гарантує територіальній громаді право самостійно реалізувати свої повноваження в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Однак ст. 44 того ж закону прямо ставить за обов'язок районним й обласним радам делегувати відповідним місцевим державним адміністраціям усі свої основні повноваження. Це суперечить Конституції України і ст. 1, 2, 3, 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування 1985 року, яка наголошує, що одним з основних принципів місцевого самоврядування є право визначати свої адміністративні (виконавчі) структури [105, с. 65-69].

Тобто Конституція і визнані Україною міжнародні акти дають органам місцевого самоврядування певні права, а закон зобов'язує делегувати значну їх частину органам державної влади. По суті, відсутність в Україні виконавчих органів місцевого самоврядування на (суб)регіональному рівні є непрямим визнанням того, що влада в Україні не бажає віддати право формування виконавчих органів місцевого самоврядування в руки населення, а це впливає на ефективне управління територіями і породжує сепаратистські настрої регіональних еліт.

Крім того, позбавлення органів місцевого самоврядування реальних владних важелів на (суб)регіональному рівні перебуває в явному протиріччі із загальноєвропейською тенденцією на максимальне розширення прав місцевого самоврядування і прав людини. «Де-факто самоврядування як право місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя в Україні існує лише на рівні середніх і великих міст, його практично немає на інших рівнях» [502, с. 9]. Прийняття у 1999 році Закону «Про місцеві державні адміністрації» [491] – це спроба звести до мінімуму протиріччя між державними адміністраціями і радами на обласному і районному рівнях.

Створена в 1996 році політична система і модель влади більш-менш успішно працювала до осені 2000 р. Можна погодитися з дослідниками, що це був період інституційної стабілізації в Україні і певного балансу гілок влади, але механізмом досягнення такого балансу були «домовленості», тому кожний прийнятий документ щодо правил гри був компромісом під тиском обставин [655, с. 341].

Аналізуючи ситуацію, яка склалась, і порівнюючи досвід перетворень у посткомуністичних суспільствах, треба зазначити, що Україна на той час дистанціювалася від політичної системи радянського типу, але в той же час впровадження демократичних стандартів у життя суспільства не стало справжньою метою влади, яка їх тільки декларувала, нічого не роблячи для того, щоб їх виконати. Демонтувавши стару політичну систему, влада почала гальмувати впровадження у суспільстві демократичних інститутів і процедур, у межах яких і виникають умови, що сприятимуть становленню демократичної політичної системи. Створена в Україні на той час політична система, на думку дослідників, була «ефективною і в той же час неефективною. Вона неефективна тоді, коли йдеться про забезпечення політичної стабільності й економічного розвитку, але досить ефективна тоді, коли необхідно забезпечувати власну безпеку й умови самовідтворення» [111, с. 203].

Ті виклики, які постали перед Україною, показали, що держава й суспільство не здатні «по-перше, адекватно визначати найістотніші проблеми сьогодення і знаходити такі способи їхнього розв'язання, які дають соціальний та економічний вигравш переважній більшості населення, а не окремим особам або групам. По-друге, правильно й вчасно реагувати на проблеми, що можуть постати в майбутньому. І, по-третє, ефективно взаємодіяти з іншими державами й суспільствами у розв'язанні подібних проблем, оскільки значна їх частина має наднаціональний характер і, отже, повинна долатися спільними зусиллями» [111, с. 203].

Склалася парадоксальна ситуація: з одного боку, незворотність соціально-політичних перетворень, відносна стабілізація економіки, а з іншого –

несформованість демократичних моделей взаємовідносин між державою і громадянами, відсутність політико-економічних механізмів громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод громадян.

Держава, точніше «апарат виконавчої влади, виходить на політичне поле як самостійний гравець, причому в досить своєрідній ролі. Держава – не опікун, тобто не є постачальником певного обов'язкового комплексу благ і послуг; не медіатор, зацікавлений в ініціативі й відповідальності певних колективних і приватних економічних та політичних акторів; і не інституціональний протектор основних прав і свобод особи. Вона – один із багатьох суб'єктів, що претендує на владу і здійснює її заради самої влади» [111, с. 206]. При цьому владою використовується кілька основних механізмів. *По-перше*, інтеграція партій і фінансово-політичних угруповань у державу з допомогою найрізноманітніших заходів і способів – від надання безпосередніх привілеїв і прав на монополію та обіцянок щодо їх забезпечення до силового упокорення. *По-друге*, персоніфікація невдач і деперсоніфікація стратегій розвитку. Всі промахи в економіці й соціальній сфері пов'язуються з парламентом України – Верховною Радою. І навпаки, стратегії розвитку і початок економічного зростання у 2000 р. пов'язують із запропонованою президентом програмою ринкових реформ. Проте серед населення дуже поширені очікування публічного висунення стратегії розвитку та прийняття відповідальності за її реалізацію. *По-третє*, монополізація державою права й можливостей конструювання «волі народу». Звідси – інтенсивне застосування мобілізаційних практик, що дозволили на всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. добитися такої явки на виборчі дільниці, як у радянські часи, й рідкісної одностайності у відповідях на питання референдуму [111, с. 206-207].

Усе це визиває невдоволення опозиційних (на період 2002-2004 рр.) політичних сил і призводить до нестабільності політичного режиму [626, с. 279-280]. Для стабілізації ситуації 8 грудня 2004 р. приймається Закон «Про внесення змін до Конституції України». Запропоновані зміни та низка відповідних законів були спрямовані на: налагодження ефективної співпраці

парламенту із урядом та посилення їхньої взаємної відповідальності, уможливлення контролю законодавчої влади над виконавчою; структурування парламенту; зміцнення партійної системи, укрупнення партій та їх посилення як середовища формування політичної еліти.

Починається процес демократизації політичної системи України через запровадження політичної та конституційної реформ. Зміна форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську, посилення ролі вищого законодавчого органу в країні, запровадження принципу партійного квотного представництва в усіх державних органах та впровадження пропорційної виборчої системи на національному та місцевому рівнях погіршили політико-правову та соціальну ситуацію в країні, створили умови для боротьби політичних партій за рейтинг популістськими методами, заклавши великий конфліктний потенціал у підвалини системи державної влади в Україні, але так і не вирішивши питання ефективності державного управління.

Зміни в Конституції призвели до численних дисбалансів і суперечностей у діяльності владних інститутів, а також в умовах політичної нестабільності та правової неврегульованості, фактично зіштовхнули основні владні інститути – Президента, Парламент, Уряд – у боротьбі за розподіл повноважень. Реформа остаточно розбалансувала політичну систему держави як на національному, так і на місцевому рівнях. Спроба створити в політичній системі декілька владних центрів призвела до появи декількох нових конфліктних зон. До традиційної лінії конфлікту Рада – Президент, додалися нові: Президент – Уряд, Уряд – МДА, місцева рада – МДА, міська рада – міський голова, міжпартійні чвари, які були характерними виключно для Верховної Ради України, перенеслися практично в усі місцеві ради [588]. Президент втратив важелі впливу на вирішення владних конфліктів, що призвело до загальної кризи державної влади в Україні, яка почала залежати від політичної кон'юнктури у парламенті.

Намагання створити умови для виникнення та діяльності коаліційного уряду як політично відповідальної перед народом структури, як основи успішної діяльності парламентської більшості, реалізації політичних програм

партій, які створили коаліцію фракцій, призвело до створення більш політизованої форми «квотного уряду», до ще більшої нестабільності в країні без феномена політичної відповідальності уряду перед населенням. Визначений Конституцією механізм стримувань і противаг функціонування владних структур не спрацював. Боротьба особистих і корпоративних інтересів призводять до постійної зміни конфігурації політичного поля як у парламенті, так і в країні у цілому, до дестабілізації політичної системи. «Створена неефективна система управління в державі впливає на усі показники життя українського громадянина – Україна відстала від своїх сусідів не тільки за виробництвом ВВП на душу населення, а й за показниками якості життя – індексом людського розвитку» [588].

Політична реформа 2004 року створила в Україні не досить ефективну і не стабільну політичну систему, тому що рівень «стабільності політичної системи залежить від рівня стабільності і ступеня стійкості інститутів, що регулюють політичну динаміку» [626, с.124]. Політична система у період з 2005-2009 рр. не демонструє цілісності, слабо залежить від волі суспільства і неспроможна здійснювати перспективну політику для реалізації національних інтересів. У своїх практиках влада демонструє розрив між політичними деклараціями і здатністю втілювати їх у життя. Навіть уже створені передумови демократизації суспільства і перші успіхи свободи не можуть вважатися незворотними і значною мірою залежать від політичної кон'юнктури. В той же час повернення до президентсько-парламентської форма правління, яка закладена в Конституції України 1996 р., і більш ефективна при вирішенні проблемних та конфліктних ситуацій, призведе до посилення президентської влади і позбавлення її контролю з боку громадськості і Парламенту.

Продовжувати процес демократизації державної влади і розбудови демократичного громадянського суспільства, в якому обов'язковим елементом є права людини, можливо лише через створення структур, які існують поза волею уряду, тому що головною ознакою громадянського суспільства є його незалежність від держави, «недержавність» (політична, фінансова) [141, с. 52].

В зв'язку з тим, що громадянське суспільство повинно виконувати «роль інституційної ланки між державою і громадянином» [511, с. 69], об'єктивною потребою є формування його структур на основі самоорганізації населення. По-перше, це не дає верхівці узурпувати владу. По-друге, тісна співпраця урядових структур з такими неформальними об'єднаннями чи організаціями підвищує ефективність усього суспільства й часто мінімізує державні видатки на вирішення суспільних проблем [412, с. 8]. У цих умовах зростає роль місцевого самоврядування, яке може забезпечити активну, усвідомлену, повсякденну й самостійну участь громадян у вирішенні своїх конкретних нагальних проблем. В. Журавський вважає, що «наявність і ступінь розвитку інституту місцевого самоврядування є одним із найважливіших показників зрілості держави і суспільства, демократичності його політичної системи» [212, с. 15].

Історичний досвід розвитку провідних країн засвідчує, що політична система скоріше може бути модернізована через формування розвинутого місцевого самоврядування, яке знижує ступень відчуження між владою і суспільством, виступаючи необхідною демократичною протипагою центральній владі, тому що «надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі» [306].

Інституціоналізація місцевого самоврядування в політичній системі передбачає: реалізацію вимог місцевого співтовариства до влади в єдиному організованому порядку; відповідність цих вимог державній політиці; вирішення будь-яких виникаючих соціальних проблем у рамках єдиних у державі соціальних норм і правил; перетворення встановлених норм і правил у суспільні відносини; обов'язковість і універсальність норм і правил для органів державної влади й місцевого самоврядування [746, с. 42]. Місцеве самоврядування як соціально спрямований інститут дає можливість місцевому населенню використати свої права в межах існуючих норм [538, с.179]. Отже, можна погодитися з думкою Ю. Куценко, що успішний розвиток демократичних країн, був зумовлений активною співпрацею між органами влади та громадянами при вирішенні проблем місцевого значення [317, с. 68]. У

той же час невідповідність має до управління, невміння використати інститути влади і нездійсненність їхніх очікувань від включення в політику сприяють дестабілізації політичної системи і корумпованості режиму.

На сьогодні особливістю положення місцевого самоврядування в політичній системі України є його фінансово-економічна залежність від органів державної влади, низький рівень соціально-економічного становища населення, його не здатність контролювати місцеве самоврядування «знизу», цьому заважає існуюча виборча система і відсутність закону про територіальну громаду, яка формально функціонує безпосередньо, а, по суті, лише через органи місцевого самоврядування: ради та їх виконавчі органи. Місцеве самоврядування, почавши свій шлях як політичний інструмент демократизації й знищення радянської політичної системи сьогодні, є таким політичним інструментом, але вже в руках політичних партій, що борються за владу в регіонах. Тому серед населення надія на демократичні інститути швидко змінилася розчаруванням у їхній дієздатності [103, с. 113].

Модернізація політичної системи – це складний, тривалий процес демократизації суспільства і влади [504, с. 122]. Аналіз політичних систем перехідних країн або країн, які знаходяться на стадії транзиту від одного укладу до іншого (Африка, Південна Америка, Південна Азія), показує, що вони, як і розвинені країни Заходу (Франція при Шарлі де Голі, Велика Британія при Маргарет Тетчер, США при Рональді Рейгані та ін.), проходять періоди модернізації політичних систем і формування нової системи державного управління. Модернізація політичної системи в сучасних умовах можлива лише через реформування державного управління, яке випробує на собі сильний вплив політичної кризи, що проявляється в падінні довіри населення до керівництва. А. Ткачук вважає, що формування нової системи державного управління – це необхідна умова модернізації політичної системи, а тому може стати інструментом подолання кризи в Україні, і «як тут не згадати ситуацію 2005 року, а тепер і 2009 року, коли, посилаючись на кризу, мотивують відмову від реформи системи управління» [590, с. 64]. Сьогодні, як ніколи, потрібен

перехід від управління суспільством до «діалогу з суспільством» [78, с. 30], тобто налагодження взаємодії між владою і суспільством – це шлях прогресу та розвитку. Б. Курашвілі писав, що державне управління – «це, безумовно, вплив, але якщо бути точнішим, то взаємодія, і якщо на визначення державного управління буде виділено лише одне слово, то слід було б сказати, що це співробітництво» [315, с. 88-89]. А для цього, вважає Авер'янов, існує нагальна потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни «класичної» природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам людини [3, с. 14]. Згідно з О. Сушинським, «критерієм ефективності реформування політичної системи є ступінь підконтрольності, а відтак і відповідальності здійснення публічної влади» [575, с. 505-507]. Україні потрібна така політична система, яка б запобігала узурпації влади і «підвищувала ступінь підконтрольності здійснення публічної влади (під поняттям «підконтрольність» він розуміє «підзвітність» і «відповідальність») [576].

За Г. Алмондом і Д. Пауелом модернізація політичної системи має діставати своє відображення в змінах владних інститутів для регулювання соціальних процесів [682, р. 94-95, р. 115]. Ключовим поняттям, за допомогою якого розкривається зміст і сутність політичної системи суспільства, є влада, яка визначається як «право керувати державою, політичне панування» [81]. Саме влада в усіх її проявах, виражаючи хоча б формально волю всіх громадян держави, здійснює спрямовуючий, організуючий, регулюючий вплив на суспільство [159, с. 329] у широкому розумінні й становить зміст політичної системи. Державна влада не може існувати без зворотних зв'язків з тими суб'єктами відносин, на поведіння яких вона впливає, тому державну владу треба розглядати у взаємодії з інститутами громадянського суспільства, одним із яких є інститут місцевого самоврядування. Саме місцеве самоврядування, будучи одним із рівнів публічної влади, артикулює й акумулює інтереси населення, виступає як «посередник» (медіатор) між територіальним співтовариством й органами державної влади (центральної і регіональної), тобто

є «інститутом, що забезпечує взаємодію влади й суспільства» [396, с. 21]. В той же час автор розуміє, що місцеве самоврядування само по собі не перетвориться в інститут громадянського суспільства, тому що таке перетворення залежить від характеру політичних сил, що стануть політичною базою місцевого самоврядування.

Отже, модернізація політичної системи України повинна бути спрямована на усунення монополії центрального апарату на владу, подолання відчуження територіальних громад, соціальних спільнот, особистостей від політичної влади, яка в таких умовах стає не зовнішнім – формальним атрибутом, а внутрішньою потребою людини-громадянина, центральним, стрижневим елементом політичної системи.

Однак українське суспільство не являє собою інтегрованої на основі спільних цінностей, інтересів і цілей спільноти, не виконує важливі функції в громадському житті, українське суспільство є здебільшого конгломератом «дезорієнтованих, неконсолідованих соціальних верств та груп, які погано усвідомлюють і виражають свої інтереси, не об'єднані в певну цілість, що здійснює міжгруповий узгоджений проект майбутнього» [387, с. 73], в якому держава покликана відігравати роль інтегруючої, цементуючої сили [330].

На сьогоднішній день модернізація політичної системи вимагає оптимізації реально сформованих взаємовідносин між державною владою та органами місцевих співтовариств, де місцеве самоврядування – це «інститут, що забезпечує взаємодію влади й суспільства» [396, с. 11], тому від того, наскільки результативним воно є, залежить ефективність державного управління в цілому. Треба усвідомити, що саме на рівні місцевого самоврядування формується громадянська ініціатива й досягається суспільний договір, тому місцеве самоврядування – це явище громадського життя, яке притаманне громадянському суспільству, а не державній владі. В демократичній країні воно не стільки опонент, скільки партнер державної влади, тому що звільняє державні органи від тактичних завдань, дозволяє сконцентруватися на рішенні

загальнонаціональних проблем, сприяє оптимізації центрального управління» [20, с. 156].

Аналіз ситуації, яка об'єктивно існує в українському суспільстві дозволяє запропонувати наступні моделі, які можуть бути реалізовані на практиці у взаємовідносинах між державною владою і місцевим самоврядуванням в унітарній державі, якою є Україна. Це централізована модель державної влади з елементами децентралізації (модель – централізованого управління); децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням; модель координаційного управління; модель партнерства між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних управлінських послуг; патерналістська (авторитарна) модель державної влади.

Перша – це централізована модель державної влади з елементами децентралізації, ґрунтується на домінуючій ролі держави в особі центрального уряду. Держава використовує потужні організаційно-економічні важелі для того, щоб успішно виконувати роль головного стабілізуючого фактора при несподіваних змінах. Консолідація засобів у центральному бюджеті дозволяє ефективно перерозподіляти наявні ресурси, що дає істотні переваги в умовах їхньої обмеженості, особливо для реалізації стратегічних цілей.

Централізована модель достатньо ефективна в умовах функціонування планово-командної системи господарювання, тому що побудована на ієрархічній субординації структурних ланок, включаючи усі основні елементи відносин: обов'язковість рішень вищих ланок; їх право скасовувати рішення нижчих, дозволяє забезпечувати належну реалізацію рішень центру згори донизу, швидко вирішувати численні кризові ситуації й забезпечити керованість, єдність правового й економічного простору, і в окремих випадках – це дійсно так. Однак цей ефект буде короткостроковим, тому що централізація різко збільшує організаційно-управлінські ризики й знижує гнучкість реагування на складні економічні й політичні процеси. Також централізація може привести до невиправданого перевищення владних повноважень

центральними органами, до виникнення протиріччя між органами державної влади і місцевого самоврядування.

Сьогодні де-факто Україна є децентралізованою унітарною державою, оскільки у її складі знаходиться одна національно-територіальна автономія – Автономна Республіка Крим, яка має власний представницький орган (Верховну Раду АРК) і уряд (Раду Міністрів АРК). Але автономія не має юридичної правосуб'єктності, оскільки згідно Конституції України є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, наданих Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання [283].

Україна формально децентралізована країна, оскільки в Конституції закріплено принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Однак, ці принципи не гарантують Україні повноцінної децентралізації влади, більше того, вони жодним чином не створюють умов для роботи механізму децентралізації влади на практиці.

Фактично в Україні створена – формально децентралізована модель, або централізована модель державної влади з елементами децентралізації, коли органи місцевого самоврядування формально не входять до системи державних органів, а фактично від них залежать. На рівні формальних процедур діяльність органів самоврядування в цілому відповідає законодавству: процедура виборів, структура органів самоврядування, необхідні документи є в наявності в певному законі порядку. Однак закладений у концепцію місцевого самоврядування зміст зовсім не відповідає існуючим реаліям: участь населення в управлінні громадою зведена до мінімуму; право й можливість рішення місцевих питань у органів місцевого самоврядування досить обмежені, тому що вони не мають достатніх фінансових і матеріальних ресурсів і очікують на допомогу уряду; не завжди дотримуються основні принципи самоврядування, які закладені в Європейській Хартії місцевого самоврядування [194, с. 90-94] і Законі України «Про місцеве самоврядування» [490]; обов'язкові функції самоврядування в області комунального господарства, водопостачання, опалення і т.д. здійснюються тільки за підтримкою інших організацій, в основному через

фінансову неспроможність органів місцевого самоврядування.

Для підвищення ролі і значення місцевого самоврядування, а також для дотримання відповідних міжнародних норм державі потрібно не делегувати, а передавати територіальним громадам певні права й повноваження, які досі належать державі, але це ні в якому разі не заперечує можливість державного контролю в межах закону за діями органів самоврядування. Однією з важливих проблем, на яку слід звернути увагу в Україні є проведення адміністративно-територіального реформування для побудови раціональної системи взаємодії центральних, місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

Централізована модель повинна трансформуватися в децентралізовану модель державної влади, яка полягає в раціональному поєднанні централізації й децентралізації в управлінні і передбачає надання повної самостійності органам місцевого самоврядування територіальних громад. Реалізація даної моделі веде до стійкого розвитку територій за допомогою збалансованості соціальних й економічних інтересів різних рівнів національної економіки.

Переваги даної моделі: реальне здійснення народовладдя, тобто відповідність демократичним принципам управління, першочергове врахування інтересів і потреб місцевого співтовариства, ефективне рішення місцевих завдань і використання наявних матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

Основою такої моделі виходячи з існуючої практики є розмежування повноважень, які відрізняються за рівнем прийняття рішень. Тобто рішення питань, які стосуються безпосередньо життя місцевих громад, вирішуються на місцевому, а не центральному рівні. За центральною владою закріплюються питання які стосуються усього суспільства, а не окремої громади. Для цього в Конституції України необхідно зафіксувати не тільки принципи централізації і децентралізації, але і європейський принцип субсидіарності, тобто передачі на верхній рівень влади лише тих повноважень, яких громада не в змозі здійснювати сама, під свою власну відповідальність і в інтересах свого населення [296, с. 64-65].

Що стосується суперечок між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, то вони повинні вирішуватися на паритетних засадах, через створення погоджувальних комісій для розгляду таких спорів. Органи державної влади і місцевого самоврядування мають право укласти договори й угоди, створювати спільні координаційні, консультативні, дорадчі й інші робочі органи як тимчасові, так і постійно діючі для вирішення важливих для населення питань. Саме децентралізована модель державної влади з розвинутим місцевим самоврядуванням здатна забезпечити взаємозалежне існування держави й місцевих співтовариств в Україні.

Разом з тим, слід згадати і інші можливі моделі державної влади та місцевого самоврядування. Так характер взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування може відбуватися на моделі координаційного управління, яка базується на чітко визначеному державою ступені залежності органів місцевого самоврядування від органів державної влади. Отже, координаційне управління – це діяльність, що узгоджує функціонування різних форм публічної влади в процесі реалізації державної політики для досягнення загальних цілей і завдань. В координаційній моделі державна влада і місцеве самоврядування автономні, самостійні організаційні системи, кожна з яких має власну сферу діяльності, мету, завдання й методи здійснення функцій для забезпечення їх гармонічного функціонування.

В моделі координаційного управління влада визначає, але не встановлює механізм реалізації такої залежності, тому що влада не настроєна на врахування місцевих інтересів, які з державної висоти в їхньому справжньому виді нерозрізнені. Однак, в умовах цієї моделі відбувається перехід від методів адміністрування (управління по вертикалі) до методів координаційного управління, тобто управління заснованого на рівноправному горизонтальному співробітництву всіх учасників територіального розвитку – державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, рухів, корпорацій, трудових колективів, профспілкових, кооперативних організацій, різних груп населення й т.д.

Координаційна модель управління допомагає вирішити проблему з'єднання зусиль різних органів управління (органів державної влади і місцевого самоврядування і є достатньо самостійною системою, яка має власні органи управління, наділені координаційними повноваженнями, поряд з існуванням органів державної влади (які перебувають у прямому підпорядкуванні) й місцевого самоврядування. Таки об'єднані органи створюються для координації діяльності між ними і базується на чіткому визначенні повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування в області вирішення місцевих проблем і спрямовані на досягнення цілей державної регіональної політики.

Отже, якщо централізоване управління базується на твердому адміністративному підпорядкуванні, впливі на нижчестоящих посадових осіб, примусі до виконання команд, що надходять із вищих органів управління, то координаційне управління в унітарної державі, містить у собі систему центральних і регіональних координуючих органів; сукупність функцій, які здійснюються координуючими органами, а також різноманітні методи, ресурси, які вони використовують для реалізації цих функцій; систему зв'язків (прямих і зворотних), що виникають між координуючими органами й суб'єктами управління.

На центральному рівні влади може створюватися відповідна структура (орган), який займається питаннями взаємодії державної влади і місцевого самоврядування. На рівні парламенту існувати відповідні профільні комітети, діяльність яких зосереджена на розробці законів в області регіональної політики. На рівні місцевого співтовариства, територіальної громади створюються органи місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з місцевою територіальною громадою з метою підвищення рівня і якості життя її населення. Влада на рівні громади функціонує на принципі поділу влади: виконавча влада (мер), законодавча – міська рада, і судова – міський суд й міський підрозділ міністерства юстиції. Її впровадження дозволяє здійснити єдність управлінських дій всіх суб'єктів управління (органів державної влади і

місцевого самоврядування).

Четверта можлива для реалізації в українському суспільстві – це модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням з надання якісних послуг.

Ідеї партнерства на яких можуть будуватися взаємовідносини між державою і представницькими органами з'явилися ще у ХІХ столітті, зокрема, у працях Дж. Ст. Мілля, але тільки в сучасних умовах вони дійсно можуть бути реалізовані. Згідно моделі партнерства відносини між державною владою і місцевим самоврядуванням – це відносини партнерів, що переслідують загальні цілі й роблять необхідні управлінські і інші послуги населенню [639, с. 115], тобто – це форма співробітництва. В цій моделі місцеве самоврядування – це інститут через який місцеве населення (міське співтовариство, громада) реалізує свої прагнення. Зрозуміло що ця модель може існувати лише в умовах співробітництва, між органами державної влади і місцевого самоврядування, а також при наявності громадянського суспільства і діючого громадського контролю. В цієї моделі місцеве самоврядування – це конституційно закріплена форма самостійного вирішення місцевим співтовариством, його виборними органами питань місцевого значення (управління муніципальною власністю, місцевим бюджетом, місцевими податками й зборами, охороною громадського порядку, питання місцевого благоустрою, транспорту, водопостачання, побутового обслуговування тощо).

Саме модель партнерства (співробітництва) між державною владою і місцевим самоврядуванням дозволяє виявити величезний потенціал місцевого самоврядування, що має особливий статус у побудові нової системи відносин між суспільством і державою як стратегічний інструмент розвитку громадянського суспільства, наближення суспільних послуг до населення, як гарант свободи особи, розвитку громадянської самостійності й відповідальності.

Значний потенціал містить в собі патерналістська (авторитарна) модель державної влади. Це модель опіки державною владою місцевого самоврядування, яке має обмежену самостійність. Модель заснована на

політичній лояльності органів місцевого самоврядування до органів державної влади. За це державна влада забезпечує підтримку діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прямого фінансування, надання дотацій, субсидій, субвенцій, грантів, фінансування окремих проектів розвитку інфраструктури місцевого самоврядування й інших способів.

В умовах патерналістської моделі всі функції, обов'язки органів місцевого самоврядування знаходиться під контролем держави (яка через органи державної влади контролює, опікає та оберігає місцеве самоврядування від прийняття незаконних, неправильних, необґрунтованих рішень), тому поки держава здійснює такий контроль, важко називати цю систему «самоврядуванням».

На практиці така модель виключає можливість прояву місцевих ініціатив і заважає незалежній адміністративній діяльності. Патерналістські відносини тільки консервують сформовану ситуацію і не дають шансів для системних змін. А в умовах глобалізації такі відносини не дозволяють забезпечити ні ефективність керування усередині країни, ні тим більше конкурентоздатність України на світовій арені.

В патерналістській моделі державної влади спостерігається перехід до централізованій моделі влади, підпорядкування сильному лідерові, з яким зв'язують надії. Застосовується авторитарний стиль керування, який цілком легітимний і викликає замилювання багатьох жителів, що ілюструє патріархальний тип суспільства, де Президент (голова адміністрації, мер) сприймається «батьком» країни (області, міста), що вправі заохочувати й карати по своєму розумінню. В сучасному суспільстві потреба в такому лідері пов'язана із ситуацією, що зложилася в трансформаційний період: невизначеність майбутнього, нечіткість законодавства, швидкі й різкі зміни, часті кризи.

Сутнісні розходження між запропонованими моделями полягають у ступені самостійності органів місцевого самоврядування від державної влади, тобто співвідношенні централізації й децентралізації управління, а також, у

можливості забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку відповідних територій. Отже реальні зміни можливі, коли в країні побудована децентралізована модель влади, тому що у неї створюється система контролю й відповідальності, як з боку державних органів влади, так і з боку місцевих співтовариств і їх органів. Для створення такої моделі необхідно розмежувати повноваження між органами державної влади й органами місцевого самоврядування на законодавчому рівні; створити систему правових гарантій, що забезпечують захист прав й інтересів місцевого самоврядування від необґрунтованого втручання в їхню діяльність посадових осіб й органів державної влади; надати органам місцевого самоврядування права безпосереднього звернення до Конституційного Суду України з питань власної компетенції й законних прав громадян; законодавчо закріпити принципи й порядок взаємодії територіальних структур органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в Україні повинна використовувати не тільки зарубіжний, але й вітчизняний досвід, історичні умови й основні напрямки розвитку публічної влади, яка реалізується в Україні, тому автором пропонується «Концепція збалансованої взаємодії та регіональних пріоритетів». Згідно концепції системні основи діяльності державної влади та місцевого самоврядування спрямовані на забезпечення ефективного вирішення стратегічних та невідкладних завдань українського суспільства та стабілізацію його політичної системи.

Виходячи з цього модель взаємовідносин між державною владою й місцевим самоврядуванням будується по-перше на автономії місцевого самоврядування в системі державного управління; по-друге на матричній моделі управління (система управління, при якій комунікативна взаємодія між різними рівнями територіального управління здійснюється по «багатоканальній» схемі: по вертикалі (зв'язки підпорядкування) і по горизонталі (зв'язки носять характер погодження) на принципах (компліментарності, субсидіарності, демократизму,

департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин між двома місцевими гілками влади); по-третє межі державного втручання (теоретично вирішується досить просто: оскільки державного втручання уникнути неможливо й у принципі цього робити не слід, то потрібно, виділити сфери життя суспільства, де державне втручання необхідне, бажане, доцільне й де воно неприпустимо, а також, визначити міру втручання держави).

Прийняття «Концепції збалансованої взаємодії та регіональних пріоритетів» дає можливість місцевому співтовариству виходячи з регіональних особливостей, історичного і культурного досвіду відповідної території, будувати свою власну модель місцевого самоврядування з обов'язковим застосуванням трьох базових принципів суть яких полягає в тому, що структура самоврядування повинна відповідати завданням, які буде вирішувати місцеве співтовариство; місцеве співтовариство має право самостійно вирішувати яку структуру місцевих органів влади і управління воно бажає створити; працівники виконавчих органів місцевого самоврядування повинні мати особовий статус.

Впровадження концепції в практику взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, дозволяє по-перше побудувати модель місцевого самоврядування, яка передбачає більшу самостійність і забезпечує адміністративну незалежність від державних органів; по-друге створити ефективний правовий механізм впливу державної влади на діяльність органів місцевого самоврядування; по-третє одержати синергетичний ефект розвитку кожної зі сторін, та поліпшити якість життя населення.

Таким чином, модернізація політичної системи України повинна відбуватися у напрямку зміни системи відносин, що складаються з приводу розподілу влади між політичними суб'єктами на центральному, (суб)регіональному і місцевому рівнях. Політичним центром таких відносин на місцевому і (суб)регіональному рівнях повинні стати органи місцевого самоврядування, навколо яких діють партійні й громадські організації, засоби масової інформації, лобістські угруповання, політичні лідери тощо.

Враховуючи сучасні реалії, необхідне прийняття спеціального документа, яким повинні стати Концептуальні засади трансформації державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах модернізації сучасної української політичної системи. Тобто влада повинна визнати, що органи місцевого самоврядування є об'єднуючою ланкою децентралізованого управління і реальним суб'єктом територіального розвитку та вираження інтересів громад, їх дійсної самоорганізації та самоврядності

5.3. Головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування у вітчизняній системі публічної влади та управління

Серед багатьох проблем, пов'язаних зі становленням і розвитком системи публічної влади, важливе місце займають такі її конституційні характеристики, як державна влада і місцеве самоврядування, які є самостійними формами реалізації влади народу в рамках єдиної системи народовладдя в Україні. Як відзначає В. Чиркін, «державна публічна влада – не зовсім те саме, що муніципальна публічна влада, хоча обидві мають загальні характеристики» [643, с. 7]. Тільки в основі місцевого самоврядування, як публічного інституту влади, закладено ініціативу громадян, їхню особисту участь в управлінні своїми територіями. Кожний із рівнів публічної влади організаційно відособлений, тобто самостійний у межах законодавства з формування власної структури органів влади, а також з вирішення питань, законодавчо віднесених до власної компетенції.

У системі конституційно-правового регулювання публічної влади головну роль відіграє державна влада, яка «наділена прерогативами публічної влади в масштабах усього суспільства» [459, с. 7]. За допомогою інститутів державної влади забезпечуються як державний, так і місцевий управлінський вплив при реалізації публічної влади. В той же час органи місцевого самоврядування – це

місцеві органи влади, які керують не тільки справами місцевого значення, але й тими, що держава делегує ним для розв'язання таких проблем, які найбільше ефективно можуть бути вирішені на місцевому рівні, у рамках цілісної системи публічного управління, виходячи із завдань системи в цілому. В цьому випадку органи державної влади й місцевого самоврядування взаємозалежні один від одного, тому що вони характеризують один суб'єкт – публічне управління.

В Україні в умовах зміни самої парадигми публічного (державного) управління, у зміні його мети й змісту, переходу від ідеї «громадяни для держави» до завдання «держава для громадян» важливе місце займає проблема реформування таких форм публічної влади, як державна влада і місцеве самоврядування, на шляху розвитку такого найважливішого соціального й політичного інституту, як місцеве самоврядування. Особливість інституту місцевого самоврядування в політичній системі полягає в його державно-суспільному характері, тому що, з одного боку, місцеве самоврядування має ознаки інституту державної влади, а з іншого – конституційно встановлено відособленість місцевого самоврядування, що «дозволяє говорити про певну автономію місцевого самоврядування в системі органів публічної влади» [663, с. 37]. І хоча місцеве самоврядування виступає як обмежена в своїх можливостях форма організації публічної влади, тому що в основному вирішує питання місцевого значення (місцеві справи), це не зменшує його публічно-владну роль у демократичному суспільстві, але посилює його самоврядний потенціал.

Визнавши місцеве самоврядування як різновид публічної влади поряд з державною, ми отримуємо змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних колективів під час проведення державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини та інтереси держави. Саме такий підхід дозволяє повноцінно реалізувати положення ст. 1 Конституції України про соціальну державу [283].

Що стосується визначень публічної влади, то їх існує велика кількість. На думку С. Алексєєва, публічна влада – синонім державної влади, і вони є

різновидом політичної влади [15, с. 12]. Ю Тодика, вважає, що хоча між ними і є багато спільного, але вони мають різний склад суб'єктів. Суб'єктами державної влади є її органи, а суб'єктами політичної влади є політичні партії, суб'єкти виборчого процесу [593, с. 45]. На думку П. Любченка, публічну владу характеризують такі її ознаки, як інституціоналізованість, зовнішня й офіційна репрезентативність стосовно всієї соціально-територіальної спільності, публічне й безпосереднє здійснення повноважень її суб'єктами [355, с. 39]. М. Орзіх до принципів організації і функціонування публічної влади відносить: визначення народу як єдиного джерела влади; визначення змісту та спрямованості діяльності держави (її органів); відокремлення найважливіших функцій держави; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади тощо [440, с. 59].

Перехід України від адміністративно-командної системи до громадянського суспільства припускає як зміцнення державної влади з усіма її галузями, так і розвиток такої форми «народовладдя», як місцеве самоврядування. Особливо враховуючи те, що в системі публічної влади місцеве самоврядування являє собою відносно самостійний інститут влади, організаційно відособлений від системи державних органів.

Враховуючи процеси демократизації політичної системи, становлення громадянського суспільства в Україні, публічна влада, яка раніше ототожнювалася з державною владою [459, с. 7], поступово повинна трансформуватися в інститут реалізації суспільних інтересів і потреб, але для цього потрібна нова ідеологія «держава для громадян» (зміна ідеології – це зміна цілей до яких повинне прагнути суспільство), тобто центром владних відносин повинна стати людина, громадянин. Згідно нової ідеології функціонування державної влади і місцевого самоврядування – це діяльність щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання публічних – державних і муніципальних – послуг.

Однак повністю змішувати ці поняття не можна, оскільки вони з різних боків характеризують надавані послуги. У той же час їхнє протиставлення

помилкове, тому що та сама послуга може в ряді випадків бути і державною, й публічною, й соціальною. Назва послуги (державна, муніципальна), у першу чергу, характеризує суб'єкт, що здійснює послугу, тобто це органи державної влади, або органи місцевого самоврядування. З точки зору емпіричного підходу, публічними послугами є послуги, які надають органи державної (виконавчої) влади [659, с. 157].

Такий напрямок розвитку публічної влади в суспільстві є не випадковим, а закономірним процесом активізації всіх верств населення і наближення влади в Україні на державному й місцевому рівні до громадян. Він відповідає європейським стандартам, які запроваджує Європейська хартія місцевого самоврядування [497].

Але розбудова публічної влади на місцевому рівні на принципово новій ідеології соціальної організації суспільства, яка зорієнтована на задоволення запитів споживачів (громадян), потребує якісного реформування, особливо в частині обмеження впливу органів державної влади на суспільні відносини. Крім того, як визначають дослідники, такі тенденції «зумовлюють структурно-функціональні зміни у системі органів виконавчої влади» [362, с. 283], яка на територіальному рівні має зосередитися на виконанні нормотворчих і контрольних функцій у забезпеченні захисту інтересів населення. Виходячи з цього і з урахуванням місцевої специфіки, повинна визначатися й структура органів влади, яка необхідна для ефективного їх виконання [520, с. 188-190].

Існуюча в Україні модель влади, яка успадкована від попередньої командно-адміністративної системи та набутих за роки незалежності інституцій, нездатна забезпечувати суспільні реформи, надавати якісні управлінські послуги і неспроможна налагодити взаємодію з іншими структурами публічної влади. Це призводить до недовіри до державної влади, політичної та соціальної напруги в суспільстві, втрати державою позитивного іміджу в очах своїх громадян. Отже, ставлення до влади громадян є показником легітимності влади – «здатності системи перебувати в русі й підтримувати у людей впевненість у

тому, що існуючі політичні інститути є найбільш прийнятними для суспільства» [744, р. 77].

Численні соціологічні опитування суспільної думки протягом усього періоду незалежності (показники підтримки українським суспільством вищих органів державної влади не перевищували 30 %, а на деяких етапах дорівнювали 1-2 % [366, с. 58]) постійно фіксують достатньо низку довіру людей до інститутів державного управління. Більшість українців втратила довіру до Президента, парламенту, Кабміну та інших органів державної влади [413]. За даними Центру соціальних досліджень «Софія», в лютому 2009 р. роботу Президента України негативно оцінили 89,7 % опитаних, Кабінету Міністрів – 83,5 %, Верховної Ради – 88,2 % [634]. Фінансово-економічна криза значно посилила відчуження громадськості від влади. У березні 2009 р. 70,3 % респондентів не підтримували Верховну Раду, 63,7 % – Кабінет Міністрів України [633]. У результаті того, що й державному управлінню, і місцевому самоврядуванню властивий особливий різновид влади – публічна влада, цілком виправданим буде їхнє об'єднання в категорію публічного управління [72, с. 323], яке діє на центральному, (суб) регіональному та місцевому рівнях управління.

Демократизація політичної системи України вимагає проведення конституційної й адміністративно-територіальної реформ, які повинні змінити ідеологію функціонування державної влади і місцевого самоврядування, створити раціональний адміністративно-територіальний устрій та забезпечити ефективне публічне управління. При цьому треба враховувати, що сучасна держава ґрунтується на компромісі, а Конституція – це і є суспільний договір, тому правова, конституційна держава – результат такого компромісу і, відповідно, державна влада цим компромісом обмежена [510, с. 28]. Конституція повинна запровадити нову ідеологію функціонування публічної влади (державної влади і місцевого самоврядування) в країні, згідно з якою основна суть органів публічної влади – це їх робота із задоволення запитів своїх споживачів – громадян і організацій.

Враховуючи, що «політична система лише тоді може забезпечувати вільний розвиток особи і суспільства, коли її інститути працюють у рамках правової демократичної держави, тут усе взаємопов'язане, адже якщо здійснювати реформування політичної системи, то його слід починати з реформи інститутів держави, тобто визначиться з «типом державно-політичного правління» [510, с. 25]. Відповідно до Конституції України, місцеве самоврядування є одним з елементів політичної системи і у цілому призначене для реалізації принципу народовладдя, який закріплений у ст. 5 Конституції України, де сказано, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ [283]. Місцеве самоврядування стає складовою і водночас відносно відокремленою, самостійною частиною політичної системи, яка бере участь у здійсненні функцій держави, діє від її імені на територіальному й регіональному рівнях. Місцеве самоврядування наділяється державно-владними повноваженнями, має відповідну компетенцію і структуру, застосовує притаманні йому організаційно-правові форми діяльності і, діючи самостійно й під свою відповідальність та за законом, повинні мати у своєму розпорядженні необхідні для цього ресурси.

В конституційній формулі про визнання й гарантування місцевого самоврядування треба зазначити, що місцеве самоврядування – це природне право населення територіальної громади самостійно, за власним правом, а не за правом держави, вирішувати питання місцевого значення, тому що місцеве самоврядування «це основа, на якій формується громадянська ініціатива й досягається суспільний договір» [340, с. 24]. Розвиток місцевого самоврядування в остаточному підсумку і характеризує становлення громадянського суспільства в Україні, тому Конституція, повинна гарантувати недопустимість обмеження прав і належних місцевому самоврядуванню повноважень щодо вирішення питань місцевого значення. З точки зору історичного досвіду, самостійність органів самоврядування більшою мірою залежить «не від теоретичного не включення їх у систему органів державної влади, а від визнання за ними власних владних повноважень, наявності в них

відповідної матеріально-фінансової бази» [676, с. 14] для їх виконання. Від налагодженої взаємодії (формальних і неформальних правил і угод) між державною владою і місцевим самоврядуванням для покращення добробуту місцевого населення.

Отже, місцеве самоврядування як один із суб'єктів владних відносин у політичній системі суспільства є самостійним рівнем публічної влади народу відповідної території (територіальної громади), в межах визначених державою, її правовими актами вирішувати всі питання місцевого значення. Таким чином, поділ публічної влади на державну й місцеве самоврядування свідчить про те, що державна влада – це влада, яка представляє спільні інтереси всього суспільства, а місцеве самоврядування – влада місцевої спільноти (територіальної громади, територіального колективу), тому органи місцевого самоврядування не є складовою частиною державного механізму і не входять до системи органів державної влади.

В Україні потрібна адміністративно-територіальна реформа для створення раціонального адміністративно-територіального устрою та забезпечення ефективного публічного управління на центральному, регіональному та місцевому рівнях управління. Реформування адміністративно-територіального устрою внутрішньої територіальної організації держави з поділом її на відповідні складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [510, с. 70] потрібне для забезпечення «раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям» [191, с. 193]. Отже, адміністративно-територіальний устрій держави – це конституційно, законодавчо встановлена система територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі [332, с. 55].

На даний час в Україні існує адміністративно-територіальний устрій, що склався ще за часів командно-адміністративної моделі управління, майже 70 років тому. Основним його принципом було «наближення апарату управління та

партійного керівництва безпосередньо до населення і суб'єктів господарювання» [425, с. 3]. Зрозуміло, що він не відповідає сучасним реаліям. В зв'язку з тим, що «масштаби і структура території суттєво впливають на організацію державної та іншої публічної влади, її форми» [510, с. 69], реформа адміністративно-територіального устрою держави повинна відбуватися в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі, тобто реформа повинна передбачати зміну обох цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Оскільки публічне управління реалізується в рамках певних територій, тому питання про співвідношення територіальних одиниць державного управління й місцевого самоврядування, адміністративно-територіального й муніципально-територіального устрою держави, механізмів взаємодії державних і муніципальних структур, потрібне не тільки для усунення наявного в цей час дублювання в їхній роботі [72, с. 325], і як показує досвід європейських країн, для задоволення потреб населення [221, с. 10], покращення якості суспільних послуг (включаючи державні); підвищення економічності суспільного сектора (зниження питомих витрат на виконання державних функцій і надання послуг) та зміцнення виконавської дисципліни (забезпечення виконання указів, постанов, рішень, планів) [399, с. 11].

Однак, приймаючи рішення про проведення реформи, треба визнати, яка модель територіального устрою (дворівнева, трирівнева і т. д.) відповідає сучасним вимогам і потрібна Україні, тому що існуюча організація територіального устрою, запроваджена на початку 30-х років в інтересах централізованого партійно-бюрократичного управління, не сприяє проведенню реформ в Україні, становленню дійового місцевого самоврядування [360].

На сьогодні існує велика кількість проблем, пов'язаних зі статусом адміністративно-територіальних одиниць, відсутністю їх єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії. Крім того, значна частина самоврядних територіальних одиниць (зокрема сіл, селищ, міст районного значення) сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів,

а – це не дає їм змогу надавати повноцінні громадські послуги. На субрегіональному і регіональному рівнях одночасно функціонують два центри публічної влади: органи державної влади та органи місцевого самоврядування, повноваження яких не достатньо чітко визначені.

На сьогодні існують різні підходи щодо адміністративно-територіального поділу України і створення дієздатної, ефективної системи державного управління з визначення територіальної організації місцевого самоврядування, які спираються на національний досвід і світову, насамперед європейську, практику. Існує досвід створення північноєвропейської моделі (балтійські країни, які відмовилися від злиття адміністративно-територіальних одиниць) в якій функціонує сильний муніципальний сектор, який сам відповідає за виконання зобов'язань щодо забезпечення добробуту громадян, а держава – за виконання таких завдань, як зовнішня та внутрішня безпека, забезпечення національних стандартів.

Є досвід південно-європейської моделі, за якої на базовому рівні гарантується автономія, але в той же час на регіональному рівні здійснюється державний контроль. Цікавим є досвід Польщі, де була використана модель, у рамках якої одночасно відбулася помірна інтеграція й були створені органи влади середньої ланки [373, с. 3]. Аналіз цього досвіду показує, що основні відмінності відзначаються в основному у структурі й у меншому ступені в обраних моделях.

В Україні за часів незалежності вже були спроби проведення адміністративної реформи, починаючи з 1998 року [216, с. 24]. Було розроблено Концепцію адміністративної реформи, а також першочергові заходи з її проведення. Передбачалося провести зміни у двох площинах: «горизонтальній», що стосується передусім трансформації центральних органів влади, і «вертикальній», яка повинна охопити всю систему територіальної організації влади і місцевого самоврядування. Але її проведення залишилося невдалою спробою, тому що системні зміни в будь-якій структурі, не забезпечені необхідними ресурсами, закономірно призводять до неминучого виникнення

системних, негативних (і неочікуваних) ефектів та до втрати керованості цим процесом.

Існуючі сьогодні пропозиції щодо реформування територіальної організації влади «свідчать про те, що у політикуму відсутнє стратегічне бачення розвитку країни, трансформації системи публічної влади загалом і місцевого самоврядування зокрема» [503]. Ці проекти, що пропонуються, намагаються дати науково обґрунтоване визначення системи адміністративно-територіального устрою України, визначити роль і місце територіальної громади, яка має подвійну природу – адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти.

Проте більшість проектів намагаються зберегти нинішній статус районних та обласних рад, створивши при них виконавчі органи, але зі зміною статусу відповідних місцевих державних адміністрацій щодо виконання ними переважно контрольних-наглядових функцій. Так Міністерством регіонального розвитку та будівництва України запропоновані: проекти концепцій державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального устрою України. По суті, пропонується збереження існуючої моделі влади, але більш деконцентрованої і децентралізованої. Існують також моделі зміни АТУ (автори – Р. Безсмертний, І. Каліушко, А. Ткачук, Ю. Ганущак, О. Соскін), федералістська модель (Партія регіонів), варіант «без змін» та Паретто-трансформаційна модель [394].

Аналіз існуючих моделей на основі критеріїв, які мають найістотніший вплив на процес адміністративно-територіальної реформи та її наслідки, а саме: законодавча реалізація, вартість, складність, підтримка населення, підтримка Європою, підтримка Росією, час реалізації, зростання кількості чиновників, добробут громадян, соціальний опір, керованість, зроблений професором В. Тронь, показав, що у часовій перспективі модель адміністративно-територіальної реформи в Україні, запропонована Інститутом трансформації суспільства, є найбільш стабільною та результативною (Рис. 5.1).

На другому місці – модель А.Ткачука, а модель «без змін», яка видається спочатку найкращою, цілковито вичерпує свої можливості протягом двох років [394].

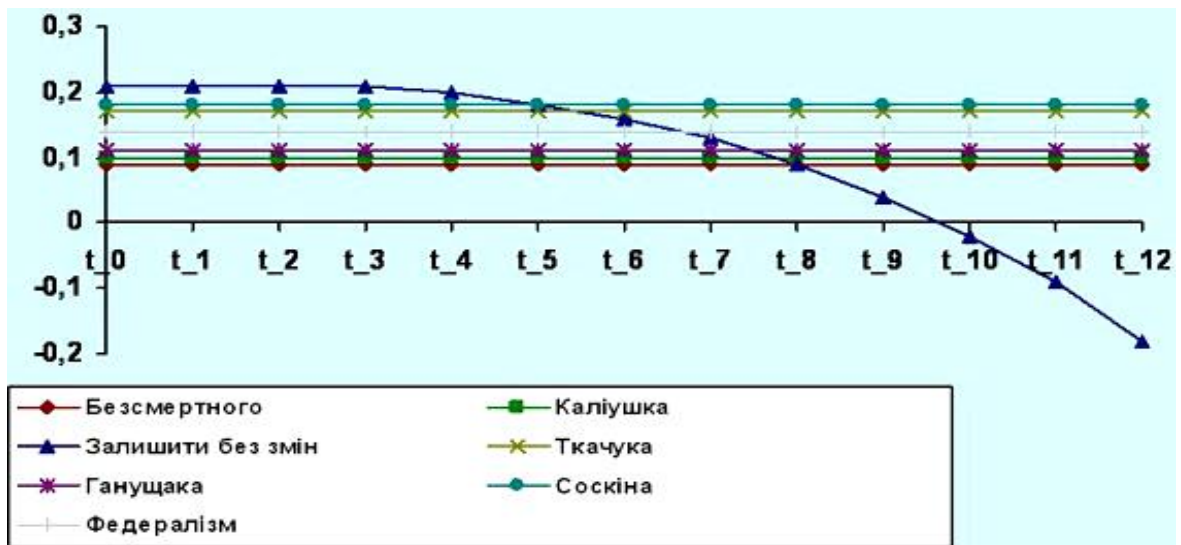


Рис. 5.1. Результати комп'ютерного моделювання ефективності наявних моделей адміністративно-територіальної реформи в Україні (проф. В. Тронь)

Модель адміністративно-територіальної реформи, розроблена Інститутом трансформації суспільства (директор – Олег Соскін) [395], передбачає впровадження двоступеневої системи місцевого самоврядування, формування горизонтальної мережі самовладних, рівних за статусом територіальних громад, які в результаті проведеної реформи отримують чітко визначені та фінансово забезпечені повноваження [9]. Модель найбільше відбиває інтереси міських громад, тому підтримана більшістю міських голів України і є колективним надбанням Інституту трансформації суспільства, українських міських голів та інших наукових інституцій, які висловлювали свої пропозиції для її подальшого вдосконалення [513]. Її дійсно можна покласти в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні.

В сучасних умовах аналіз основних функцій державної влади й місцевого самоврядування показує, що місцеве самоврядування з'єднує в собі певні риси, властиві державному управлінню, але в той же час не є його частиною, оскільки має якості, властиві суспільному управлінню, інститутам громадянського суспільства. Все це робить місцеве самоврядування особливим інститутом

держави й суспільства, що існує одночасно як у структурі державного устрою, так і в структурі громадянського суспільства, «проникаючої» в обидві ці сфери, що поєднує їх у певне ціле [72, с. 321-322].

В Україні взаємодія органів місцевого самоврядування з державною владою здійснюється, в першу чергу, на регіональному і субрегіональному рівнях, тому безпосередній вплив регіональних виконавчих органів влади на органи місцевого самоврядування значно вищий, ніж у центральних органів. Саме на місцевому рівні треба запроваджувати й закріплювати механізми соціального партнерства, об'єднання людей, розвиток їхньої самодіяльності й підвищення відповідальності в управлінні справами суспільства, частиною якого вони є. Це можливо, якщо система місцевого самоврядування буде розумітися не як «придаток» державних органів, а як самостійний, організаційно відособлений інститут. [408, с. 2-3].

Для цього місцеве самоврядування повинно мати відповідні владні повноваження, право приймати загальнообов'язкові рішення, забезпечувати функціонування комунального господарства, створюючи сприятливі умови для проживання жителів певної територіальної громади. Саме в чіткій, реально-діючій системі місцевого самоврядування зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов адміністративно-територіального реформування створити самоврядні інститути, які можуть слугувати джерелом формування в Україні громадянського суспільства та правової держави. Сама природа державної влади й місцевого самоврядування (муніципальної влади), організаційні й компетенційні основи їх побудови й функціонування багато в чому обумовлені територіальним устроєм країни, що і знаходить свій прояв у перерозподілі предметів ведення й повноважень між центральними, регіональними органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

На рівні держави законами повинні бути встановлені предмети ведення, визначені і розподілені ресурси (граничі територій), визначені права й відповідальність органів місцевого самоврядування (муніципалітетів) і

територіальних громад (місцевих співтовариств) за якість життя громадян, межі повноважень органів місцевого самоврядування, тобто законодавчо обмежити процес делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам державної влади щодо вирішення питань місцевого значення, тому що це не відповідає природі місцевого самоврядування. Надані органам місцевого самоврядування повноваження як органам влади, найбільш наближених до громадян, повинні бути, по можливості, повними й винятковими, виходячи з того, що принципом формування компетенції кожного рівня влади є найбільша ефективність виконання на відповідному рівні певних функцій і завдань. Для цього необхідно законодавчо визначити суть повноважень органів місцевого самоврядування й державної влади, через запровадження на регіональному рівні й рівні територіальної громади запропонованого автором алгоритму компетенції, який дозволяє поступово упорядкувати обсяг компетенції, ресурсний потенціал території і джерела формування місцевих бюджетів, супроводжуючи їх простими правилами взаємодії між рівнями публічного управління.

Органи місцевого самоврядування мають право на володіння достатніми власними фінансовими коштами, якими вони можуть вільно розпоряджатися при здійсненні своїх функцій. Фінансові кошти органів місцевого самоврядування повинні відповідати повноваженням, наданим їм конституцією або законом. Частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких органи місцевого самоврядування вправі встановлювати самі в межах, визначених певним законом. Для захисту більш слабких у фінансовому плані органів місцевого самоврядування законодавством потрібно встановити процедури фінансового вирівнювання, однак такі міри не повинні обмежувати діяльність органів місцевого самоврядування в межах їхньої компетенції.

Для забезпечення фінансової самостійності місцевого самоврядування на власні доходи в Конституції України треба визнати, що органи місцевого самоврядування можуть стягувати власні податки: поземельні податки на

власність громадян і підприємств на землю й промислові податки на промислово-підприємницький дохід підприємств, податки на споживання напоїв і на утримання собак. Крім того, місцевому самоврядуванню повинна належати певна частка податку на прибуток, що відраховують громадяни, і частка податку з обігу, а також право стягувати зі своїх громадян і підприємств цільові збори й внески.

При проведенні конституційної й адміністративно-територіальної реформи в Україні обов'язково необхідне прийняття низки нормативно-правових актів, зокрема Бюджетного кодексу, Земельного кодексу, Муніципального кодексу. Обов'язково потрібен Закон України «Про територіальний устрій України», прийняття якого, вважає Л. Терещенко, буде сприяти кращому розвитку регіонів [583, с. 98]. Необхідно буде створити нові закони, які будуть регулювати нові відносини, що виникнуть у результаті проведення суттєвих змін: «Про місцеві податки і збори», «Про право комунальної власності», «Про територіальну громаду» тощо.

Також необхідно істотно змінити саму систему роботи державних інститутів, державного апарату відповідно до принципів удосконалення роботи державного апарату країн, що входять до Європейського Союзу. Діяльність державних службовців треба зорієнтувати на клієнта, сформуванню установку на те, що держава призначена для надання різноманітних послуг громадянам. Тому основою системи державного управління є якість надання державних послуг споживачам (громадянам). Важливість орієнтації державних установ на задоволення потреб громадян підкреслюється і науковцями європейських країн, зокрема Великобританії [535, с. 52-54], Німеччини, Франції тощо [196, с. 32-37].

Систему публічного управління треба зорієнтувати на досягнення суспільно-значимого результату, тому що основною ціллю реформи публічного управління є забезпечення більшої ефективності, гнучкості, прозорості, більш тісного зв'язку із громадянами й організаціями – споживачами державних послуг. Ключовими завданнями реформи публічного управління є зниження державних витрат, поліпшення виконання державою своїх функцій і системи

надання публічних послуг громадянам та організаціям, зміцнення довіри до влади з боку приватного сектора й суспільства. Без зміни наших уявлень щодо функцій органів державної влади відповідно до принципу «держава для людини», а «не людина для держави», без підпорядкування діяльності органів державної влади потребам реалізації та захисту прав і свобод людини-громадянина, які зафіксовані у Конституції, й надалі залишатимуться здебільшого якщо не декоративними, то декларативними [196, с. 33]. Мірилом реформування системи управління є непорушні цінності демократії, правової держави й загального добра [41, с. 171].

Згідно з Конституцією України (ст. 5), державна влада й місцеве самоврядування – це дві форми публічної влади в механізмі публічного управління країною, які взаємодіють, урівноважують, доповнюють один одного. Однак органи місцевого самоврядування є досить специфічним елементом публічного управління, що володіє значною самостійністю, тому реформування публічного управління на місцевому рівні повинно зводитися до покращення якості життя населення територіальної громади, регіону; соціально-економічного розвитку території громади, регіону; ефективного використання потенціалу територій і стійкого їх розвитку; розбудови місцевого управління і місцевого самоврядування з урахуванням сучасних теорій менеджменту (реформи у Європі й США за моделлю *New Public Management* по забезпеченню прозорості, гнучкості, ефективності функціонування системи управління [405, с. 88-94]).

Зрозуміло, що в системі публічного управління центральні органи влади завжди будуть займати привілейоване положення, за рахунок того, що вони представляють територію держави, а місцеве самоврядування створюється – з відповідними обмеженнями – державою. Закріплення за органами самоврядування певних повноважень на практиці є лише результатом розмежування компетенції між центром й адміністративно-територіальними одиницями в рамках єдиного механізму публічного управління.

Вирішення проблеми ефективності влади, по-перше, можливе лише в рамках конституційного положення, яке регулює питання здійснення двох форм народовладдя державної влади й місцевого самоврядування. Виходячи з того, що державна влада – це влада, яка представляє спільні інтереси всього суспільства, а місцеве самоврядування – це влада територіальної громади, об'єднання громадян, які постійно проживають (сплачують податки) на певній території, межі територіальної громади повинні бути чітко визначені законодавчими актами держави. Також конституційно повинні бути закріплені базові принципи взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування, якими є принципи компліментарності, субсидіарності, демократизму, департаменталізації, гомогенності, рівноправних партнерських відносин (*докладніше ці принципи розглянуті в розділі 4.1*), від котрих залежить результативність основних інститутів політичної системи, ступеня реалізації найважливіших функцій органів влади й управління.

По-друге, залежно від розподілу повноважень між рівнями публічної влади повинно формуватися відповідне теоретичне обґрунтування і практична модель системи влади. Враховуючи, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування – різні форми реалізації влади народу, місцеве самоврядування треба розглядати як самостійну форму реалізації народом своєї влади, а не тільки як спосіб децентралізації державної влади і управління. Отже, місцеве самоврядування – це самостійна форма народовладдя в межах відповідної території, за допомогою якого місцева спільнота (територіальна громада) може самостійно, організаційно відособлено управляти місцевими справами.

По-третє, створення ефективною системи державної влади й місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення адміністративно-територіальної організації країни, від чітко окресленої та закріпленої територіальної основи органів державної влади і місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна організація державної влади і місцевого самоврядування – це система просторових форм організації влади, яка залежить

від форми державного устрою і політичної системи суспільства і за допомогою якої забезпечується розвиток і функціонування держави.

Реформування адміністративно-територіальної організації країни є одним з найактуальніших питань у сучасних умовах розвитку української державності. Перспективи її розв'язання безпосередньо пов'язані з формуванням ефективної публічної влади в нашій країні, встановленням справжнього народовладдя. Створення системи влади, в якій поряд з державною владою існує розвинене місцеве самоврядування, дає змогу демократизувати апарат управління, ефективно вирішувати місцеві питання й забезпечувати врахування інтересів територіальних колективів під час проведення державної політики, оптимально поєднувати інтереси і права людини та інтереси держави. Раціональна просторова організація публічної влади важлива для «забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики» [285]. Україні потрібна така система влади, яка б дала реальні можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися у центрі уваги влади при здійсненні адміністративно-територіальної реформи [221, с. 10].

По-четверте, в зв'язку з тим, що структура адміністративно-територіального поділу країн континентальної Європи й України припускає, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною єдиного державного устрою країни, розподіл повноважень між органами державної влади й місцевого самоврядування може формуватися на основі трьох підходів, які будуються на відповідних концепціях системи державної влади.

Згідно з першим підходом місцеве самоврядування включено в систему державного управління. Визнання отримує державницька теорія місцевого самоврядування. Відповідно до цієї теорії, місцеве самоврядування має своїм джерелом державну владу, тому органи місцевого самоврядування є органами

державного управління, агентами центральної влади, що роблять послуги населенню відповідно до загальнонаціональних стандартів і під загальнонаціональним керівництвом. Організація самоврядування на місцях будується на підставі закону, який чітко визначає предмети діяльності органів місцевого самоврядування. В цьому випадку вони не можуть самостійно визначати коло своїх повноважень, оскільки останні встановлюються вищими державними органами. Державна влада отримує можливість використовувати місцеве самоврядування як зручний інструмент державної політики на місцевому рівні. Місцеве самоврядування стає керованим і контрольованим державною владою, тобто відбувається процес одержавлення місцевого самоврядування, який є серйозною загрозою для перспектив формування громадянського суспільства (як системи суспільних відносин, що сприяє реалізації природних прав людини на основі самоорганізації й самоврядування) та інтеграції України до європейських економічних і політичних структур та європейського правового простору. Посилення залежності органів місцевого самоврядування від державних органів пов'язане з об'єктивними труднощами становлення цього нового для пострадянської України інституту. На думку автора, це може призвести до втрати органами місцевого самоврядування їхньої самоврядної сутності. В такій ситуації державний елемент просто поглинає суспільний елемент, тобто місцеве самоврядування перетворюється в місцеве управління.

Досвід європейських держав свідчить про те, що в сучасних умовах із запровадженням принципу інституціональної організації держави й суспільства – принципу субсидіарності – виявилася тенденція до збільшення ролі місцевого самоврядування в процесі державного управління (див. *розділ 4.2*). Однак для забезпечення ефективної роботи системи державної влади, побудованої на принципі субсидіарності, у систему повинні бути включені певні гарантії щодо дотримання справедливого балансу між делегованими й власними повноваженнями, делегованими повноваженнями й ресурсами, необхідними для їхнього здійснення.

Другий підхід базується на громадівській теорії місцевого самоврядування, яка протиставляє інтереси місцевого суспільства державним та вимагає, щоб суспільство й держава відали тільки своїми власними інтересами. Відповідно до громадівської теорії, справи поділяються на місцеві й державні, тобто місцеве самоврядування самостійно займається місцевими справами господарського характеру, які повинні виконуватися громадою без втручання держави.

Зрозуміло, що на практиці важко розділити місцеві справи на справи місцевого значення і державні. Враховуючи це й була запропонована так звана громадівсько-державницька (громадсько-державницька) концепція. Згідно з нею, місцеві органи влади є незалежними від держави лише в суто громадських справах, які не належать до сфери державних інтересів. Що ж до політичної сфери, то тут вони виступають як органи держави, що виконують її функції й наділені її повноваженнями.

В сучасних умовах ця теорія більш ефективна: по-перше, тому що держава приймає відповідні закони, встановлює відповідні норми та контролює їх виконання органами місцевого самоврядування. По-друге, місцеве самоврядування, як влада територіальних громад, залишається самостійним видом влади в системі «народовладдя – місцева (муніципальна) влада територіальної громади (територіальної спільноти)». По-третє, держава визнає за місцевим самоврядуванням наявність власних владних повноважень і відповідної фінансової бази для їх виконання, обмежуючи діяльність органів місцевого самоврядування питаннями місцевого значення й територією відповідних муніципальних утворень. По-четверте, органи місцевого самоврядування (ради, комітети, мери міст та громад) залишаються органами населення певних адміністративно-територіальних одиниць, а не держави. По-п'яте, державна влада та місцеве самоврядування – це різні форми (рівні) здійснення публічної влади народу, тому органи місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління і в той же час не входять до системи органів державної влади.

В такому підході найбільш повно відображена суть ідеї місцевого самоврядування, яка полягає в тому, що населення має право замість держави саме вирішувати питання місцевого значення. Зрозуміло, що не треба абсолютизувати роль і можливості населення в рішенні питань місцевого значення, тому що навіть надані населенню законодавцем правові можливості через різні форми безпосередньої демократії (референдум, збори, схід, правотворча ініціатива тощо) не завжди використовуються, але це вже інше питання, чому вони не використовуються. Однак зближення населення з муніципальною владою дає йому можливість зрозуміти, що ця влада належить йому, і від нього залежить покращення свого життя. Таке ставлення формує у населення уявлення про певні можливості місцевого самоврядування, робить його більш згуртованим, політично активним. Органи місцевого самоврядування отримавши відповідну матеріальну економічну, податкову, фінансову базу для свого існування, а населення – можливість самореалізації та придбання соціально значимого для громадян політичного досвіду, вчать захищати свої права.

Що стосується органів державної влади, то їм надаються контрольні-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування. Контроль, як правило, повинен бути призначений лише для забезпечення дотримання законності за належним виконанням органами місцевого самоврядування законів України.

Впровадження такого підходу дозволяє державі отримати сильне, самостійне й розвинене місцеве самоврядування союзника у вирішенні економічних і політичних питань на місцевому і (суб)регіональному рівнях, послаблюючи тим самим сепаратистські тенденції регіональних еліт, які завжди намагаються відстояти максимум своїх владних повноважень, усіляко мінімізуючи значення місцевого самоврядування як владного інституту. Влада стає ближчою до потреб людини, а тому змінює уявлення населення щодо функцій органів влади, які починають діяти за принципом «держава для людини, а не людина для держави».

Таким чином, підбиваючи підсумки вищевикладеного, треба визначити, що головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування в системі публічної влади в умовах модернізації політичної системи на пряму залежать:

по-перше, від конституційно-правового закріплення визначених форм публічної влади;

по-друге, – від визначення на конституційному рівні території просторової межі здійснення публічної влади;

по-третє публічне управління повинне будуватися на ідеології «держава для громадян», тому перерозподіл повноважень державної влади на користь розвитку інституту місцевого самоврядування дозволяє оптимально поєднувати інтереси і права людини та держави.

Висновки до розділу 5

1. Громадянське суспільство і публічна влада мають взаємозалежність – чим більше розвинутою є така форма публічної влади, як місцеве самоврядування, тим більше розвинутим є громадянське суспільство, в якому державна влада існує на центральному й регіональному рівнях, а місцеве самоврядування – на рівні територіальних громад (села, селища, міста) та на (суб)регіональному рівні і є активним суб'єктом місцевої політики, здійснюючі управління місцевими справами в інтересах місцевого співтовариства.

Громадянське суспільство зміцнює публічну владу роблячи її більш наближеною до громадян. В той же час, розвиток публічної місцевої влади (місцевого самоврядування в Україні як особливої форми реалізації публічної влади) є необхідною умовою формування і розвитку громадянського суспільства в Україні.

2. Модернізація політичної системи в Україні – це її структурне оновлення і адаптування до нових проблем, які виникають у сучасному суспільстві, тому структурне перетворення політичної системи на основі налагодження партнерських взаємовідносин між органами державної влади й місцевого самоврядування, які є недержавної формою публічної влади і структурно відносяться до інститутів громадянського суспільства, допоможе забезпечити відкрите політичне суперництво лідерів та еліти і буде сприяти високій політичній активності населення.

Для того щоб процес децентралізації державної влади був не зворотнім необхідне прийняття спеціальних законодавчих рішень, серед яких головним повинні стати «Концептуальні засади трансформації державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах модернізації сучасної української політичної системи». Місцеве самоврядуванням, повинно отримати необхідну фінансову, матеріальну, ресурсну базу і можливість формувати і розподіляти джерела доходів місцевого бюджету. Місцевим державним адміністраціям залишаються контрольні-наглядові функції за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування.

3. Головними напрямками реформування державної влади і місцевого самоврядування в системі публічної влади і публічного управління в умовах модернізації політичної системи є по-перше, конституційно-правове закріплення державної влади і місцевого самоврядування, як форм публічної влади. По-друге, визначення на конституційному рівні території просторової межі (тобто її територіальних рівнів) здійснення таких форм публічної влади, як державна і місцеве самоврядування. По-третє в Конституції України визнати, що взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в системі публічного управління повинні будуватися на ідеї «держава для громадян», за рахунок перерозподілу повноважень на користь інституту місцевого самоврядування. Для цього зміцнити фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування надавати повноцінні громадські послуги на підставі власної відповідальності. По-четверте для підвищення якості суспільних

(державних) послуг, зниження питомих витрат на виконання і надання послуг, провести адміністративно-територіальну реформу і побудувати двоступеневу систему місцевого самоврядування, сформувати горизонтальні мережі самовладних, рівних за статусом територіальних громад.

ВИСНОВКИ

Вивчення взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що практика взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування в Україні не повністю відповідає діючим конституційним нормам. Сьогодні спостерігається одержавлення місцевої влади, обмеження повноважень місцевих представницьких органів, спостерігається втручання органів державної влади в справи органів місцевого самоврядування тощо. Все це не на користь українському суспільству, тому що гальмує розвиток української державності.

Основні наукові й практичні результати дослідження полягають у наступному:

1. Характеризуючи стан наукової розробки проблеми у працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, треба зазначити, що окремі питання досліджуваної теми були предметом вивчення політологів, державознавців, істориків, однак проблема взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування в умовах модернізації політичної системи сучасного українського суспільства системно не вивчалася й у її цілісному вигляді залишилася без уваги дослідників, тому на сьогоднішній день дана проблема потребує науково-теоретичного осмислення.

Опрацьована джерелознавча база дала можливість визначити основні підходи до вивчення даної проблеми. По-перше, формування української державності повинно здійснюватися на нових принципах, тому внесення до Конституції України норми про невключення органів місцевого самоврядування в систему державної влади є передумовою для відродження традиційної для українського народу демократії самоуправних одиниць (громад, волостей, повітів, земель). По-друге, система державної влади і місцевого самоврядування в умовах демократизації політичної системи суспільства повинна будуватися на принципах децентралізації, деконцентрації, демократизації і субсидіарності. По-

третє, складність цього процесу полягає в тому, що в умовах модернізації політичної системи необхідно зберегти політичну стабільність як важливу умову суспільного розвитку країни і в той же час розширити можливості та форми політичної участі громадян в управлінні державою через органи місцевого самоврядування.

2. Вивчення зарубіжного і вітчизняного досвіду взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування показує, по-перше, що основні «світові» концепції взаємодії державної влади і місцевого самоврядування були розроблені у другій половині XIX ст. і відображали досвід європейських країн щодо способів формування місцевих установ у тій або іншій державі.

По-друге, аналіз вказаних концепцій дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування у політологічному змісті – це специфічний політичний інститут, що виникає в конкретно-історичних умовах як елемент громадянського суспільства, та характеризується ступенем децентралізації державної влади (обсягом повноважень, які передаються на (суб) регіональний рівень та рівень територіальної громади).

По-третє, українською політичною думкою другої половини XIX ст. запропоновані власні концепції («державно-правова концепція парламентської держави із засадами самоуправління» – М. Драгоманова, «самоуправління общин і країв поєднаних вільною федерацією» – І. Франка, «концепція національної децентралізації» – М. Грушевського, «територіального патріотизму» - В. Липинського, «самоврядної влади» – С. Томашівського і ін.). Вони наголошували на тому, що базовим рівнем територіальної організації влади в демократичній державі є громада, через яку місцеве співтовариство має можливість активно впливати на прийняття політичних рішень.

По-четверте, моделі взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, (англосаксонська, континентальна, іберійська, радянська, змішана та ін.), які формувалися на базі вказаних концепцій, розрізняються у відмінному розумінні природи місцевого самоврядування – державної або громадської більшим чи меншим ступенем автономності місцевого

самоврядування, принципами формування органів місцевого самоврядування, сферою компетенції представницьких і виконавчо-розпорядницьких органів у системі місцевого самоврядування.

По-п'яте, умови для самоврядування завжди виникали там, де формувалось економічне спроможне населення, яке вимагало його здійснення, тому питання про перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні нап'язу пов'язані зі змінами в соціально-економічному становищі населення.

По-шосте, кожна країна формує свою модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування, яка будується на відповідній концепції її залежності від політичного режиму, економічної моделі суспільства, відносин, що виникають у сфері власності, від історичних, національних, культурних традицій та правової культури населення.

3. Політико-правовий аналіз взаємодії публічних форм влади за часів розвитку українських земель у складі Австро-Угорщини і Російської імперії (друга половина XIX– початок XX ст.), дозволяє зробити висновки про те, що, по-перше, створення органів місцевого самоврядування в цих країнах переносило центр ваги у вирішенні питань господарського і культурного розвитку зі столиці у провінцію, що дало можливість уряду перекласти вирішення місцевих питань на мешканців і тим самим забезпечити адміністративну владу над територіями; по-друге, досвід взаємодії інститутів державної влади і місцевого самоврядування в українських губерніях Австро-Угорщини і Росії, як позитивний, так і негативний, залишається важливим й актуальним в умовах сучасного розвитку України при проведенні адміністративно-територіальної реформи і створення системи місцевого самоврядування поза системою державних органів.

Побудована адміністративно-командна система влади в Україні в радянський період ґрунтувалася на конституційному принципі організаційно-правової єдності державної влади, що виключало її подільність на окремі, відносно незалежні влади, тому місцеві органи (ради) не мали ніякої самостійності, хоча, в той же час, декларувалася абсолютна влада рад на своїх

територіях. Ідеологічною основою адміністративно-командної системи влади була марксистсько-ленінська соціально-політична теорія, яка закріплювала головну роль в суспільстві Комуністичної партії, точніше партійної номенклатури, яка монополізувала всю владу в державі, що підтверджує емпіричний аналіз нормативно-правової бази і практики радянського будівництва.

В 90-ті роки ХХ ст. в Україні під впливом процесів розбудови української державності починаються інституціональні зміни в організації державної влади і місцевого самоврядування, перехід від адміністративно-командної до демократичної системи влади. В Конституцію України було закладено концепцію недержавної природи місцевого самоврядування, але оптимальна модель організації державної влади і місцевого самоврядування в Україні й до сьогодні ще не окреслена, не визначена ніша місцевого самоврядування у системі влади, що призводить до існування «політичного двовладдя» на місцях і боротьби за контроль над місцевими ресурсами.

4. Характеризуючи конституційно-правові механізми взаємодії державної влади і місцевого самоврядування в політичній системі України треба наголосити, що на сьогодні механізми взаємодії державної влади і місцевого самоврядування не відповідають сучасному стану і потребам українського суспільства, тому що не забезпечують стабільність політичній системі, децентралізацію й деконцентрацію державної влади у напрямку розвитку місцевого самоврядування. Назріла необхідність більш детально прописати конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування, визначити статус територіальної громади в системі місцевого самоврядування.

Доцільно Ст. 140 Конституції України доповнити словами «територіальні громади є основою держави, їх внутрішня організація, розподіл повноважень між територіальною громадою та її органами, об'єднання територіальних громад, межі їх території, державна реєстрація тощо, регулюються відповідним законом «Про територіальні громади: їх створення та реорганізацію».

Статтю 142 почати зі слів: «Основою місцевого самоврядування є територіальна громада, яка володіє матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та функцій місцевого самоврядування».

Прийняти закон «Про організаційно-правові засади і принципи організації місцевого самоврядування», в якому закріпити статус і порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування, чітко визначити сфери компетенції та повноважень органів місцевого самоврядування й органів державної влади різного рівня, на основі алгоритму компетенції, який включає визначення обсягу компетенції кожного рівня влади залежно від: а) ресурсного потенціалу території; б) джерел формування місцевих бюджетів (податки, доходи від комунальної власності, міжбюджетні трансферти тощо); в) законодавчо закріплених підстав делегування повноважень, як органам державної влади так і органам місцевого самоврядування (їх зміст, порядок передачі і фінансове забезпечення).

5. Зарубіжний і український досвід показує, що доктрина поділу влади є механізмом забезпечення ефективної взаємодії публічних інститутів влади тому, що встановлює межі влади, її можливості і визначальні засоби досягнення цілей. Реалізація принципу поділу влади в Україні – це забезпечення політичної стабільності та ефективної діяльності державного механізму і намагання виключити можливість концентрації всієї повноти влади в руках однієї особи, або органа, можливість суспільства впливати на правову, економічну й соціальну політику держави, а особистості захищати свої права і свободи від можливої сваволі влади.

Ефективна взаємодія публічних інститутів влади в Україні можлива тільки при реформуванні адміністративно-територіального устрою з урахуванням вертикального, горизонтального і функціонального поділу влади в рамках єдності публічної влади, на принципі стримувань і противаг, взаємозалежності й взаємодії, врахування інтересів центру й місць, із

залученням громадян до управління справами суспільства й здійсненням на практиці демократичних прав і свобод.

6. Виходячи з Європейської хартії місцевого самоврядування, модель взаємовідносин державної влади і місцевого самоврядування повинна будуватися на принципах, в яких знаходять висвітлення вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку місцевої влади в Україні.

Запропоновані принципи, по-перше, визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням; по-друге, їх впровадження на (суб)регіональному рівні і рівні територіальної громади забезпечує реалізацію місцевих питань шляхом погодженої взаємодії всіх суб'єктів управління; по-третє, допоможе побудувати в Україні сучасну децентралізовану модель державної влади і економічно самостійне місцеве самоврядування, яке, маючи власні джерела доходів, під власну відповідальність буде вирішувати місцеві питання.

7. В умовах євроінтеграції України формування ієрархічно несупідрядної системи місцевого самоврядування з визначенням його компетенції й відповідних дохідних джерел до муніципального бюджету можливе лише на принципі субсидіарності, який є базовим елементом управління і структурної організації влади в демократичній державі. Його застосування у сфері розподілу повноважень між місцевим самоврядуванням і державою в правових та адміністративних системах більшості держав Західної Європи (унітарних, федеративних), по-перше, свідчить про його універсальний характер, а також перспективність його використання в країнах, що вдосконалюють державне управління; по-друге, принцип є методологічно конститутивним щодо визначення різниці в об'єкті, предметі, обсягах і межах повноважень державної влади й місцевого самоврядування; по-третє, принцип наголошує на тому, що повноваження повинні здійснюватися на рівні, що перебуває ближче всього до громадян; по-четверте, принцип наполягає на тому, що повноваження центру доцільно зберігати тільки тоді, коли їхнє виконання більш ефективно здійснюється на вищому рівні; по-п'яте, як політичний принцип управління

справами суспільства він потребує законодавчого визначення в Конституції України, що дозволить відмовитися від «патерналістської» моделі державної влади і розбудувати децентралізовану модель державної влади, реалізувати конституційну концепцію розподілу влади через автономність інституту місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства і демократичної політичної системи.

8. Громадянське суспільство є запорукою модернізації політичної системи, тому що змінює систему взаємовідносин серед суб'єктів публічної влади у бік більшої автономії місцевого самоврядування, а тому його розвиток в Україні, по-перше, є умовою поступового переходу від вертикальної структури бюрократичного адміністрування до горизонтальної системи управління, яка базується на чіткому визначенні функцій, взаємних прав та обов'язків державної влади, місцевого самоврядування та інших інститутів громадянського суспільства; по-друге, сприяє розвитку децентралізованої моделі державної влади, тому, чим більш розвинута така форма публічної влади, як місцеве самоврядування, тим більш розвинуте громадянське суспільство, а громадяни мають більше можливостей захищати свої інтереси в різних сферах громадського життя.

9. Генезис державно-владних відносин в умовах модернізації політичної системи можливий лише через розвиток представницької демократії, тому впровадження розробленої в даному дослідженні концепції збалансованої взаємодії та регіональних пріоритетів і прийняття на її основі Закону України «Про концептуальні засади трансформації державної влади та місцевого самоврядування в Україні в умовах модернізації сучасної української політичної системи» дозволяє, по-перше, побудувати нову систему взаємовідносин між державною владою і місцевим самоврядуванням в Україні, в якій місцеве співтовариство, виходячи з регіональних особливостей, історичного і культурного досвіду відповідної території, має можливість будувати свою власну модель місцевого самоврядування, яка передбачає більшу самостійність і забезпечує адміністративну незалежність від державних органів; по-друге,

створити ефективний правовий механізм впливу державної влади на діяльність органів місцевого самоврядування; по-третє, одержати синергетичний ефект розвитку кожної зі сторін та поліпшити якість життя населення.

10. Головні напрямки реформування державної влади і місцевого самоврядування в системі публічної влади і управління в умовах модернізації політичної системи напряду залежать, по-перше, від конституційно-правового закріплення визначених форм; по-друге, від визначення на конституційному рівні території просторової межі здійснення публічної влади та її територіальних рівнів; по-третє, від впровадження в Україні в сфері публічного управління ідеології «держава для громадян», суть якої полягає в тому, що основна функція органів публічної влади – це робота з надання послуг громадянам і організаціям; по-четверте, від проведення адміністративно-територіальної реформи, метою якої повинно стати підвищення якості суспільних (державних) послуг, зниження питомих витрат на виконання і надання послуг, формування двоступеневої системи місцевого самоврядування, в якій самовладні, рівні за статусом територіальні громади мають чітко визначені та фінансово забезпечені повноваження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абалкин Л. И. Неиспользованный шанс: полтора года в правительстве / Л. И. Абалкин. – М. : Политиздат, 1991. – 304 с.
2. Абеянискас Э. Ю. Опыт развития местного самоуправления в России и странах Запада / Э. Ю. Абеянискас, В. П. Тимошенко // Государственная власть и местное самоуправление в России в контексте процессов модернизации. – Челябинск, 2002. – С. 207–226.
3. Авер'янов В. Не «керувати» людиною – служити їй / В. Авер'янов // Віче. – 2005. – № 4. – С. 10–15.
4. Автономов А. С. Местное самоуправление в современной России: права, обязанности и деятельность представительных органов власти / А. С. Автономов, А. А. Захаров, Е. Ю. Казакова. – М. : Весь мир, 1999. – 79 с.
5. Автономов А. С. Принцип субсидиарности и российский федерализм : конференция «Федерализм: российское и швейцарское измерения» 22-23 июня 2001 г. [Электронный ресурс] / А. С. Автономов. – Казань, 2001. – С. 79–84. – Режим доступа : www.kazanfed.ru/dokladi/federalism_rus.pdf.
6. Автономов А. С. У истоков гражданского общества и местного самоуправления / А. С. Автономов. – М. : Мейн, 1998. – 88 с.
7. Агафонов В. Правовой статус Президента України / В. Агафонов // Право України. – 2000. – № 9. – С. 24–26.
8. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / [упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда]. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
9. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / [за заг. ред. О. І. Соскіна]. – К. : Вид-во Інституту трансформації суспільства, 2007. – 288 с.
10. Азовкин И. А. Местные советы в системе органов власти / И. А. Азовкин. – М. : Юридическая литература, 1971. – 271 с.

11. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. № 1427 – XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 38. – Ст. 502.
12. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / [В. В. Кравченко, А. О. Янчук, В. О. Антоненко та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
13. Алексеев В. Народовластие в Древней Руси / В. Алексеев. – Ростов-на-Дону : Типография товарищества «Донская речь», 1904. – 70 с.
14. Алексеев Н. Н. Русский народ и государство / Н. Н. Алексеев. – М. : Аграф, 1998. – 640 с. – (Сер. «Новая история»).
15. Алексеев С. С. Государство и право: начальный курс / С. С. Алексеев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юридическая литература, 1996. – 192 с.
16. Алексеев Ю. П. Основы местного самоуправления / Ю. П. Алексеев. – М. : РАГС, 1997. – 364 с.
17. Алмонд Г. Гражданская культура и стабильность демократии / Г. Алмонд, С. Верба // Политические исследования. – 1992. – № 4. – С. 54–89.
18. Андреев А. М. Местные советы и органы буржуазной власти (1917 г.) / Анатолий Михайлович Андреев. – М. : Наука, 1983. – 334 с.
19. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / Б. П. Андресюк. – К. : Інформ.-вид. центр «Стилос», 1997. – 222 с.
20. Андріяш В. І. Місцеве самоврядування в політичній системі суспільства / В. І. Андріяш, О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – Вип. 11. – С. 148–157.
21. Андрусів В. Буква і дух: цінності нової Конституції [Електронний ресурс] / В. Андрусів // Українська правда. – 2008. – 2 липня. – Режим доступу : www.pravda.com.ua/news/2008/7/1/78214.htm.
22. Анимица Е. Г. Местное самоуправление: история и современность / Е. Г. Анимица, А. Т. Тертышный. – Екатеринбург, 1998. – 296 с.

23. Антюшина Н. М. Шведская система местного самоуправления / Н. М. Антюшина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. – № 10. – С. 40–47.
24. Аристотель. Политика / Аристотель // Сочинения: в 4 т. – М. : Мысль, Т. 4. – 1984. – 830 с.
25. Арсеньев К. И. Начертания статистики Российского государства : в 2 ч. / К. И. Арсеньев. – СПб. : Типография Императорского Воспитательного дома, 1819. – Ч. 2. О состоянии правительства. – 286 с.
26. Артеменко В. Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу [Електронний ресурс] / В. Артеменко // Інститут Громадянського Суспільства. – Київ, 2009. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=272#more-272>.
27. Архипкин И. В. Становление и развитие налогового обеспечения местного самоуправления в России XIX-XX столетий : автореф. дис. на соискание уч. степени доктора экон. наук : спец. 08.00.01 «Экономическая теория» / И. В. Архипкин. – М., 2008. – 50 с.
28. Атаманчук Г. В. Политический процесс и государственная политика / Г. В. Атаманчук // Свободная мысль. – 1991. – № 18. – С. 70–78.
29. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
30. Ашлей П. Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов / П. Ашлей ; [пер. под ред. В. Ф. Дерюжинского]. – СПб. : Изд-во О. Н. Поповой, 1910. – 308 с.
31. Багмет М. О. Базові принципи діяльності територіальних інститутів управління в контексті Європейської хартії місцевого самоврядування / М. О. Багмет, О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – 2007. – Т. 69. – Вип. 56. : Політичні науки. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили. – С. 56–60.

32. Бакіров В. Політико-режимна еволюція України: від системи «переможець отримує все» до пакту еліт? / В. Бакіров, О. Фісун // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 150–163.

33. Балабан Р. Перспективи розвитку сучасних політичних сил в Україні / Р. Балабан // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. – Вип. 10. – 488 с.

34. Барабашев Г. В. Идеалы местного самоуправления и российская действительность / Г. В. Барабашев // Местное самоуправление. – М., 1996. – С. 276–290.

35. Барабашев Г. В. Местное самоуправление – трудное дитя России / Г. В. Барабашев // Местное самоуправление. – М., 1996. – С. 287–305.

36. Барабашев Г. В. Муниципальные органы современного капиталистического государства : (США, Великобритания) / Г. В. Барабашев – М. : Изд. МГУ, 1971. – 279 с.

37. Баранова К. К. Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии / К. К. Баранова. – М. : Дело и Сервис, 2000. – 240 с.

38. Барбер Б. Сильна демократія: політика учасницького типу / Б. Барбер // Демократія : антологія; [упоряд. О. Проценко]. – К. : Смолоскип, 2005. – С. 254–262.

39. Барзилов С. Н. Губернаторская власть как институт и субъект регионального политического пространства / С. Н. Барзилов // Регион как субъект политики и общественных отношений : [научные доклады]. – М., 2000. – С. 136–142.

40. Барков В. Ю. Взаємовідносини держави і суспільства в Україні / В. Ю. Барков ; за ред. В. С. Крисаченка // Українська політична нація: генеза, стан, перспективи. – К. : НІСД, 2004. – С. 351–451.

41. Барч У. Возможности внедрения зарубежного опыта в условиях России / У. Барч // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 169–172.

42. Батанов О. В. Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи / О. В. Батанов // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : [збірник матеріалів та документів]. – К. : Атіка, 2007. – С. 234–241.

43. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : [монографія] / О. В. Батанов ; [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Концерн «Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.

44. Батанов О. В. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–30.

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

46. Бебик В. М. Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика : [монографія] / В. М. Бебик. – К., 2000. – 384 с.

47. Бегунов Ю. К. 13 теорий демократии / Ю. К. Бегунов, А. В. Лукашев, А. В. Пониделко. – СПб. : Издательский дом «Бизнес-Пресса», 2000. – 240 с.

48. Безобразов В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть : [статьи] / В. П. Безобразов. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Комп., 1882. – 737 с.

49. Безобразов В. П. Земские учреждения и самоуправление / В. П. Безобразов. – М., 1874. – 228 с.

50. Белоконский И. П. Земское движение / И. П. Белоконский. – М. : «Задруга», 1914. – 397 с.

51. Белоконский И. П. Земство и Конституция / И. П. Белоконский. – М. : Изд. Моск. книгоиздат. т-ва «Образование», 1910. – 184 с.

52. Бельгийская конституция 7 февраля 1831 года / [под ред. и с примеч. С. Г. Сватикова ; пер. с фр. А. Харитонова, В. Харитонова]. – Ростов-н/Д. : Изд. Н. Парамонова «Донская Речь», 1905. – 39 с.

53. Берталанфи Л. История и синтез общей теории систем / Л. Берталанфи // Системные исследования : ежегодник. – М. : Наука, 1973. – С. 11–54.

54. Бичков С. Пропорційна виборча система повністю нівелювала відповідальність політиків [Електронний ресурс] / С. Бичков // Сайт «Сергій Бичков – народний депутат України». – Київ, 09.07.2009. – Режим доступу : <http://www.bychkov.net/press/news/?id=326>.

55. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

56. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії в другій половині ХІХ століття (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень» / М. В. Білоконь. – Х., 2002. – 20 с.

57. Бойко О. Досвід та уроки суспільно-політичної трансформації України у добу перебудови (квітень 1985 р. – серпень 1991 р.) / О. Бойко // Нова політика. – 1998. – № 2. – С. 32–34.

58. Болдирєв С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / С. В. Болдирєв. – Х., 2003. – 22 с.

59. Большаков С. Н. Принцип субсидиарности и его отражение в социальной католической доктрине: проблемы политической реконструкции и модернизации / С. Н. Большаков // Вестник Новгородского государственного университета. – 2005. – № 33. – С. 9–13.

60. Борденюк В. Місцеве самоврядування як форма децентралізації державної влади: конституційно-правові аспекти / В. Борденюк // Вісник НАДУ – 2004. – № 3. – С. 420–431.

61. Бориславська О. Конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації / О. Бориславська // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 39. – С. 187–193.

62. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України [Електронний ресурс] / О. Бориславська // Вибори і демократія. – 2005. – № 3. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=664&i=&w=r>.

63. Бортников В. Соціокультурний вимір політичної участі / В. Бортников // Політичний менеджмент. – 2007. – № 5 (26). – С. 76–91.

64. Боффа Дж. История Советского Союза : в 2 т. / Дж. Боффа. – М. : Международные отношения, 1994. – Т. 2. – [2-е изд.]. – 632 с.

65. Бровінська Н. Демократизація та регіональні аспекти трансформації в Україні / Н. Бровінська // Розвиток демократії в Україні : [матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вересня – 1 жовтня 2000 р.)]. – К. : Центр Освітніх Ініціатив, 2001. – С. 725–756.

66. Брустінов В. В. Модернізація системи влади і управління: чинники змін та розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. В. Брустінов. – К., 2005. – 17 с.

67. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

68. Бубнов М. М. К вопросу о преобразовании нашего городского самоуправления / М. М. Бубнов – К., 1909. – 38 с.

69. Бурлацкий Ф. М. Новое мышление / Ф. М. Бурлацкий. – [2-е изд., доп.] – М. : Политиздат, 1989. – 429 с.

70. Бутенко В. І. Історія запровадження системи адміністративних судів в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Бутенко // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 83–87. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08bvisvu.pdf>.

71. Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. на соискание уч. степени

доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Т. М. Бялкина. – Саратов, 2007. – 56 с.

72. Бялкина Т. М. Местное самоуправление и государственное управление / Т. М. Бялкина // Вестник ВГУ. Серия «Гуманитарные науки». – 2003. – № 1. – С. 314–327.

73. Валевський О. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Валевський – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

74. Василевский С. М. Городское самоуправление и хозяйство / С. М. Василевский ; [под ред. И. И. Иванюкова]. – СПб., 1906. – 63 с.

75. Вартофский М. Модели. Репрезентация и научное понимание / М. Вартофский. – М. : Прогресс, 1988. – 507 с.

76. Васильев В. И. История германского федерализма / В. И. Васильев // Новая и новейшая история. – 1998. – № 3. – С. 27–49.

77. Васильев В. И. Местное самоуправление / В. И. Васильев. – М. : Юринформцентр, 1999. – 453 с.

78. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. / В. В. Василькова. – СПб. : Изд-во «Лань», 1999. – 480 с.

79. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений : в 3 т. / А. И. Васильчиков. – СПб., 1869-1872. – Т. 1. – 1870. – 368 с.

80. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [пер. с фр. под ред. М. А. Крутоголова]. – М. : Прогресс, 1993. – 512 с.

81. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і гол. ред. В. П. Бусел]. – Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.

82. Велихов Л. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства: в 2-х ч. / Л. Велихов – М. ; Л. : ГОСИЗДАТ, 1928. – Ч. 2. – 1928. – 468 с.

83. Велихов Л. А. Опыт муниципальной программы / Л. А. Велихов – М. ; Л., 1926. – 102 с.

84. Верменич Я. В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні / Я. В. Верменич. – К. : Інститут історії України НАН України, 2003. – 516 с.
85. Вернер И. А. Городское самоуправление в России / И. А. Вернер. – М. : Изд. Т-ва скоропечатни А. А. Левенсон, 1906. – 32 с.
86. Верт Н. История Советского государства / Н. Верт; [пер. с фр.]. – 3-е изд., испр. – М. : Весь Мир, 2006. – 559 с.
87. Верховцева І. Г. Діяльність земств Правобережної України (1911-1920 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / І. Г. Верховцева. – Черкаси, 2004. – 18 с.
88. Веселовский Б. Б. Государственная дума и местные нужды / Б. Б. Веселовский // Современный мир. – 1912. – № 8. – С. 256–266.
89. Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет / Б. Б. Веселовский. – Изд-во О. Н. Поповой. – СПб. : Русская Скоропечатня, 1909. – Т. I. – 724 с.
90. Веселовский Б. Б. Земство и земская реформа / Б. Б. Веселовский. – СПб. : Изд. Т-ва О. Н. Поповой, 1918. – 48 с.
91. Висновок Конституційного Суду України у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України, направленою Головою Верховної Ради України, вимогам ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовт. 2003 р. № 1-в/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 48. – Ст. 2535.
92. Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України. Прийнятий Венеціанською Комісією на її 57-му пленарному засіданні (Венеція, 12-13 грудня 2003 р.) // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х. : Фоліо, 2004. – 184 с.
93. Витте С. Ю. Самодержавие и земство: конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1899 г.) / С. Ю. Витте. – Stuttgart : Verlag und Druck von J. H. W. Dietz Nachf. (G. m. b. H.), 1903. – LXXII, 224 с.

94. Відносини між державою і громадянським суспільством : [матеріали «круглого столу»]. – К., 2003. – 115 с.

95. Вікул Ю. Г. Конституційний процес та формування сучасної моделі місцевого самоврядування / Ю. Г. Вікул // Стратегічні пріоритети. – № 2(7), 2008. – С. 16–21.

96. Власенкова О. Організація місцевої влади в Україні в контексті світового досвіду / О. Власенкова // Збірник наукових праць УАДУ при Президентіві України / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ. – 1998. – Вип. 2. – 76 с.

97. Вобленко С. В. Культура городского самоуправления самоуправления / С. В. Вобленко, Н. А. Вобленко, Т. М. Говоренкова : [учеб. пособие под ред. С. Вобленко]. – Николаев : Тетра, 1997. – 367 с.

98. Волков А. Социалистическое самоуправление народа: некоторые аспекты проблемы / А. Волков // Политическое самообразование. – 1986. – № 1. – С. 21–29.

99. Волков Ю. Е. Так рождается коммунистическое самоуправление / Ю. Е. Волков. – М. : Наука, 1965. – 328 с.

100. Волман Х. Деволуция и децентрализация власти в Европе – сравнительная перспектива [Электронный ресурс] / Х. Волман ; [пер. А. Маклакова] // Диалог. – 2007. – Режим доступа : http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=11536.

101. Ворона П. В. Особливості розвитку місцевого самоврядування Японії в процесі децентралізації місцевої влади [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. пр.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 2 (36). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/4/01.pdf>.

102. Ворона П. В. Повсюдність місцевого самоврядування – нереалізований принцип місцевої демократії в українському законодавстві / П. В. Ворона // Теоретичні та прикладні питання державотворення : [зб. наук. пр.]. – Д. : ДРІДУ

НАДУ, 2008. – Вип. 2 (32). – С. 261–269. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08vppvduz.htm/odyframe.htm>.

103. Воронов І. О. Демократичний транзит: політико-владні трансформації / І. О. Воронов. – К. : Генеза, 2006. – 232 с.

104. Воронов М. П. Децентралізація влади як основа взаємовідносин державних виконавчих органів і місцевого самоврядування / М. П. Воронов, В. М. Скрипничук // Державне будівництво та місцеве самоврядування : [зб. наук. пр.]. – Х. : Право, 2001. – Вип. 1. – С. 34–44.

105. Всесвітня декларація місцевого самоврядування // Місьцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1995. – Вип. 1-2 (6-7). – С. 65–69.

106. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави [Електронний ресурс] / Т. Вюртенбергер // Проблеми трансформації територіальної організації влади : [зб. матеріалів та документів]. – К. : Атіка, 2005. – С. 488–498. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirnik_problemtrans_statta_vurtenberger.doc.

107. Вюртенбергер Т. Організаційна структура регіонального рівня в Німеччині [Електронний ресурс] / Т. Вюртенбергер. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/data/loads/2005_zbirnik_probl_decentraliz_statta_vurtenberger.doc.

108. Гаджиев К. С. Концепция гражданского общества: идейные истоки и основные вехи формирования / К. С. Гаджиев // Вопросы философии. – 2004. – № 6. – С. 19–36.

109. Гальчинський А. С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А. С. Гальчинський – К. : Українські пропілеї, 2001. – 320 с.

110. Ганущак Ю. Бюджетне законодавство: капітальний ремонт. Зміна статусу владних інституцій в Україні робить дедалі актуальнішою проблему відповідності бюджетного процесу та бюджетної системи загалом вимогам конституційної реформи [Електронний ресурс] / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня.

– 2006. – № 30 (609). – 19 серпня. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2040/54159/>.

111. Гарань О. Політико-державні перетворення в Україні / О. Гарань, С. Макєєв // Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні. – М. : «Три квадрата», 2003. – С. 177–211.

112. Гарнер Д. Великобритания. Центральное и местное управление / Д. Гарнер ; [под ред. Г. В. Барабашев ; пер. Н. А. Шульженко, В. Л. Энтин ; ред. Л. В. Махвиладзе]. – М. : Прогресс, 1984. – 367 с.

113. Гегель Г. В. Философия права / Г. В. Гегель ; [пер. с нем. Б. Г. Столпнера, М. И. Левиной ; авт. вступ. ст. В. С. Нерсисянц]. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.

114. Гельман В. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991-2001 / [В. Гельман, С. Рыженков, Е. Белокурова, Н. Борисова]. – М., СПб. : Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад, 2002. – 380 с.

115. Гельман В. Из огня да в полымя? Динамики изменений постсоветских режимов в сравнительной перспективе / В. Гельман // Ойкумена. Альманах сравнительных исследований политических институтов, социально-экономических систем и цивилизаций. – Выпуск 4. – Харьков : Константа, 2006. – С. 117–139.

116. Гессен И. В. Вопрос о мелкой земской единице в литературе (до 1901 г.) / И. В. Гессен // Мелкая земская единица : [сб. статей]. – СПб., 1903. – С. 356–357.

117. Гессен В. М. Вопросы местного управления / В. М. Гессен. – СПб. : Юрид. кн. скл. «Право», 1904. – 242 с.

118. Гильченко Л. В. Из истории становления местного самоуправления в России / Л. В. Гильченко // Наука в России. – 1996. – № 5. – С. 91–104.

119. Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Рудольф Гнейст ; [пер. с нем. под ред. С. А. Венгерова]. – М. : Тип. В. Ф. Рихтера, 1885. – 876 с.

120. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии / Рудольф Гнейст ; [пер. с нем. Ф. С. Фустова ; под ред. М. И. Свешникова]. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Тип. В. Безобразова и Ко, 1896. – 379 с.

121. Гнилорибов В. Децентралізація влади, самодостатність громад – це і є ознаки демократії. Концептуальні проблеми реформування місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. Гнилорибов // Віче. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/492/>.

122. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства, церковного и гражданского / Т. Гоббс ; [пер. с англ. А. Гутермана ; ред. изд., авт. вступ. ст. и примеч. Е. М. Вейцман] // Избранные произведения в 2-х томах. – Т. 2. – М. : Мысль, 1965. – 583 с.

123. Головин К. Ф. Наше местное управление и местное представительство / К. Ф. Головин. – СПб., 1884. – 158 с.

124. Гомцял С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском союзе / С. В. Гомцял // Вестник международных организаций. – 2007. – № 6 (14) – С. 54–66.

125. Горбатенко В. Проблема місцевого самоврядування у понятійно-інституційному вимірі / В. Горбатенко // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність : [матеріали науково-практичної конференції. 22-25 листопада 1996 року]. – К., 1997. – С. 214–215.

126. Горбачев М. С. Перестройка и новое политическое мышление для нашей страны и для всего мира / М. С. Горбачев. – М. : Политиздат, 1987. – 272 с.

127. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб. : тип. II отд. Е. И. В. канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. 45. отд. 1. № 48498. – Ст. 48.

128. Государственная служба и государственные служащие во Франции = La fonction publique et les fonctionnaires en France / ФОТС. – [2-е изд.]. – М. : [б. и.], 1994. – № 23. – 162 с. – (Рос.-фр. сер. информ.-учеб. материалы; № 23).

129. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе / Атаманчук Г. В.,

Иларионова Т. С., Сумелов В. А., Яковец Ю. В. ; под общей ред. Ю. В. Яковца. – М. : РАГС, 2001. – 169 с.

130. Граверт Р. Финансовая автономия органов местного самоуправления в ФРГ/ Р. Граверт // Государство и право. – 1992. – № 10. – С. 96–107.

131. Градовский А. Д. История местного самоуправления в России : собр. соч. / А. Д. Градовский – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 2. – 492 с.

132. Градовский А. Д. Собр. соч. : в 9 т. – Т. 9 : Начала русского государственного права. – Ч. 3. : Органы местного управления; [2-е изд.] / А. Д. Градовский. – СПб., 1908. – 602 с.

133. Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав: Лекции, читанные в 1885 году / А. Д. Градовский ; [под ред., с предисл. Н. М. Коркунова]. – СПб. : Л. Ф. Пантелеев, 1895. – 536 с.

134. Градовский А. Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский // Том II. Органы управления. – Изд. второе, испр. и доп. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1881. – 459 с.

135. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи: Из лекций по русскому государственному и административному праву / В. М. Грибовский. – Одесса : Тип. «Техник», 1912. – 268 с.

136. Григор'єв В. А. Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.13. «Правові проблеми політичних інститутів і процесів» / В. А. Григор'єв. – Одеса, 2002. – 18 с.

137. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика / В. А. Григорьев. – К. : Истина, 2005. – 424 с.

138. Гриневецкий С. Р. Реформа місцевої влади: пошук оптимальної моделі / С. Р. Гриневецкий // Стратегічні пріоритети : науково-аналітичний щоквартальний збірник Національного інституту стратегічних досліджень. Спеціальний випуск «Конституційний процес в Україні». – 2008. – № 2(7). – С. 26–29.

139. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади : [монографія] / І. А. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

140. Гришин В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления в Швеции / В. Гришин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2006. – № 3. – С. 34–38.

141. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / [за заг. ред. Ф. М. Рудича]. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 412 с.

142. Гроций Г. О праве войны и мира: Три книги, в которых объясняются естественное право и право народов, а также принципы публичного права / Г. Гроций. – М. : Госполитиздат, 1957. – 868 с.

143. Грушевський Михайло : збірник наукових праць і матеріалів Міжнародної ювілейної конференції, присвяченої 125-річчю від дня народження Михайла Грушевського / [ред. кол. : Л. Винар, М. Ільницький, А. Жуковський, О. Купчинський та ін. ; наук. тов. ім. Т. Шевченка у Львові, Українське історичне товариство]. – Л., 1994. – 488 с.

144. Грушевський М. Українська партія соціалістів-революціонерів та її завдання / М. Грушевський // Борітесь – Поборете. – Відень, 1920. – № 1. – С. 34–35.

145. Гуго К. Новейшие течения в английском городском самоуправлении / К. Гуго. – СПб. : Изд. О. Н. Поповой, 1898. – Т. VIII. – 380 с.

146. Гулиев В. Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления / В. Е. Гулиев // Советское государство и право. – 1986. – № 2. – С. 3–11.

147. Гурвич Г. С. История Советской Конституции / Г. С. Гурвич – М. : Изд. Соц. Акад., 1923. – 236 с.

148. Гуселетов Б. П. Реформирование взаимоотношений между органами государственной власти с органами местного самоуправления в странах с различной формой государственности: этапы, модели, проблемы [Электронный

ресурс] / Б. П. Гуселетов // ЧиновникЪ. – 1998. – Выпуск № 1. – Режим доступа : <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=195>.

149. Давиденко С. В. Європейські уроки децентралізації влади: різні підходи держави та органів місцевого самоврядування до адміністративної реформи (фінансовий аспект) [Електронний ресурс] / С. В. Давиденко // Економічний часопис ХХІ. – 2008. – № 1–2. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2008/1-2/200818.html>.

150. Дамашке, А. Задачи городского хозяйства / А. Дамашке ; [пер. с нем. В. Я. Канель ; с предисл. И. Х. Озерова]. – М. : Издание Д. С. Горшкова, 1904. – 324 с.

151. Дарендорф Р. Дорога к свободе: демократия и ее проблемы в Восточной Европе / Р. Дарендорф // Вопросы философии. – 1990. – № 9. – С. 69–75.

152. Дацюк С. Принципи нової політичної системи. Частина І. [Електронний ресурс] / С. Дацюк // Проблеми політичної системи та необхідних змін до Конституції. – Режим доступу : http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=7475.

153. Декларация «О принципах местного самоуправления в государствах-участниках Содружества (приложение I к постановлению Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 29 октября 1994 г.) : по состоянию на 28 марта 2007 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств. – 1995. – № 6. – С. 85–89.

154. Декларація про державний суверенітет України, прийнята 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР) – 1990. – № 31. – Ст. 429.

155. Декрет об уничтожении сословий и гражданских чинов 11(24) ноября 1917 г. [Электронный ресурс] // Декреты Советской власти. – Т. 1. – М. : Гос. изд-во полит. литературы, 1957. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1119199>.

156. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [монографія] / [за ред. З. С. Варналія]. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.

157. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії : монографія / І.О. Кресіна, О.В. Скрипнюк, А.А. Коваленко, Є.В. Перегуда, О.М. Стойко/ НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького / Ірина Олексіївна Кресіна (ред.). – К. : Логос, 2007. – 314 с.

158. Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування : [монографія] / [кол. авт.: В. К. Андрушко, В. М. Баранчук, В. М. Бодрухін та ін. ; за заг. ред. О. Ю. Оболенського]. – Хмельницький : Поділля, 1999. – 570 с.

159. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін.] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 344 с.

160. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

161. Державне управління: теорія і практика : [монографія] / [за ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : ЮрінкомІнтер, 1998. – 432 с.

162. Децентралізація підвищить конкурентноспроможність регіонів [Електронний ресурс] // Матеріали дебатів «Децентралізація підвищить конкурентноспроможність регіонів». – 17 грудня 2009. – Режим доступу : http://debaty.org/ua/topics/decentralization_reform.html.

163. Джанда К. Трудным путем демократии: Процесс государственного управления в США / [К. Джанда, Д. М. Бери, Д. Голдман, К. В. Хула]. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 656 с.

164. Дмитриев Ю. А. Система государственной власти в России и в мире: историко-правовая ретроспектива / Ю. А. Дмитриев, А. М. Николаев. – М. : Профобразование, 2002. – 840 с.

165. Дмитриев Ю. А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 1994. – № 7. – С. 28–34.

166. Добродумов Н. Про реформу політичної системи України / Н. Добродумов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 19–23.

167. Добрынин Н. М. Российский федерализм: Становление, современное состояние и перспективы / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2005. – 429 с.
168. Договор о Европейском союзе: консолидированная версия. – М. : Интердиалект, 2001. – 224 с.
169. Долежан В. Реформа державної влади: шляхи і варіанти реалізації / В. Долежан, С. Василюк // Право України. – 2002. – № 12. – С. 26–37.
170. Долженков О.О. Украина - Беларусь: Опыт политической трансформации. Монография. / О. Долженков. – Одесса : Астропринт, 2003. – 264 с.
171. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; [пер. с фр., под ред. и с послесл. Б. М. Лазарева]. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.
172. Драгоманов М. П. Вибране («...Мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / М. П. Драгоманов ; [упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук ; приміт. Р. С. Міщука, В. С. Шандри]. – К. : Либідь, 1991. – 688 с.
173. Драгоманов М. П. Восемнадцать лет войны чиновничества с земством / М. Драгоманов. – Женева, 1883. – 103 с.
174. Драгоманов М. Старі Хартії Вільності // Політологія. Кінець ХІХ – перша половина ХХ ст. : [хрестоматія] / М. Драгоманов ; [за ред. О. І. Семківа]. – Л. : Світ, 1996. – С. 8–17.
175. Драгоманов М. «Передне слово до громади» про державну організацію [Електронний ресурс] // Вибране («...мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») / М. Драгоманов ; [упоряд. та авт. іст.-біогр. нарису Р. С. Міщук ; приміт. Р. С. Міщука, В. С. Шандри]. – К. : Либідь, 1991. – Режим доступу : <http://litopys.org.ua/drag/drag.htm>.
176. Драгоманов М. «Вольный Союзъ» – «Вільна Спілка» / М. Драгоманов // Історія української конституції / [А. Г. Слісаренко, М. В. Томенко]. – К., 1993. – С. 52–60.
177. Драгоманов М. П. Листи на Наддніпрянську Україну / М. П. Драгоманов // Літературно-публіцистичні праці : у 2 т. – Т. 1. – К. : Наук.

думка, 1970. – С. 428–482.

178. Драгоманов М. П. Чудацькі думки про українську справу / М. П. Драгоманов // Вибране . – К. : Наук. думка, 1991. – С. 461–558.

179. Дробот І. Нормативне гарантування місцевого самоврядування в Україні: ретроспективний аспект [Електронний ресурс] / І. Дробот – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-3/R_4/08dioura.pdf.

180. Дробот І. О. Стан конституційно-правового гарантування місцевого самоврядування: зарубіжний досвід / І. О. Дробот // Ефективність державного управління : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / [за заг. ред. проф. В. С. Загорського]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 13. – С. 463–475.

181. Дроботенко Н. А. Реорганізація та утворення державних органів влади в Україні (1990-2000 рр.): історичний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / Н. А. Дроботенко. – К., 2002. – 18 с.

182. Дробуш І. В. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.

183. Дробуш І. В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні / І. В. Дробуш – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2003. – 244 с.

184. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу : [монографія] / Л. М. Дунаєва. – Одеса : Поліграф, 2009. – 356 с.

185. Дюран Э. В. Местные органы власти во Франции / Э. В. Дюран – М. : Прогресс, 1996. – 324 с.

186. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран. Правовые аспекты / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – 251 с.

187. Европейская хартия местного самоуправления и ее значение // Полис. – 1998. – № 4. – С. 168–172.

188. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек ; [испр. и доп. по 2-му нем. изд. С. И. Гессеном]. – [2-е изд.] – СПб. : Издание Юридического Книжного Магазина Н. К. Мартынова, 1908. – 598 с.

189. Емельянов Н. А. Местное самоуправление: международный опыт / Н. А. Емельянов. – Тула, 1996. – 112 с.

190. Енгибарян Р. В. Конституционное право / Р. В. Енгибарян, Э. В. Тадевосян. – М. : Изд-во НОРМА, 2000. – 492 с.

191. Енциклопедія сучасної України : словник. – Т. 1.А / НАН України. – К. : Поліграфкнига, 2001. – 823 с.

192. Еремян В. В. История местного самоуправления в России (XII – начало XX в.) / В. В. Еремян, М. В. Федоров. – М., 1999. – 295 с.

193. Ермоленко Т. Ф. Патернализм в политической культуре России / Т. Ф. Ермоленко // Российская историческая политология. – Ростов-на-Дону, 1998. – С. 223–236.

194. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве самоврядування. – К., 1997. – № 1-2. – С. 90–94.

195. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : [монографія] / [за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева ; кол. авт.: В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальнищ, Л. Г. Штика]. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

196. Євтушенко О. Н. Роль державної влади і місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 122. – Вип. 109. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – Серія «Політологія». – С. 32–37.

197. Євтушенко О. Н. Демократизація державної влади і місцевого самоврядування на принципі субсидіарності: досвід Німеччини / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Т. 93, Вип. 80. Політичні науки. – С. 76–81.

198. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в незалежній Україні та їх роль в демократизації політичної системи / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць] / [гол. ред. В. М. Вашкевич]. – К., 2009. – Вип. 28. – С. 390–397.

199. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування: теорія й методологія взаємодії / О. Н. Євтушенко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – Харків. – № 1. – 2009. – С. 163–174.

200. Євтушенко О. Н. Земська реформа 1864 року як компроміс між самодержавством і регіонами / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – Т. 65. – Вип. 52. – Серія «Політичні науки». – С. 137–141.

201. Євтушенко О. Н. Конституційно-правові засади державної влади і місцевого самоврядування в Україні / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2009. – Вип. 24. – С. 356–363.

202. Євтушенко О. Н. Концепції державної влади і місцевого самоврядування та їх вплив на розвиток суспільно-політичних відносин в українських землях у другій половині XIX ст. / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 178–186.

203. Євтушенко О. Н. Місце громади в консервативній традиції наукової думки (В. Липинський, С. Томашівський, В. Кучабський) / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2009. – Вип. 15. – С. 110–119.

204. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи / О. Н. Євтушенко // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – Вип. 21. – Львів : Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2009. – С. 66–70.

205. Євтушенко О. Н. Особливості радянської територіальної моделі організації місцевої влади в Україні / О. Н. Євтушенко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв : Вид-во «Український центр політичного менеджменту», 2009. – Вип. 16. – С. 220–226.

206. Євтушенко О. Н. Принцип поділу влади та його вплив на формування демократичної моделі державної влади: зарубіжний досвід і Україна / О. Н. Євтушенко // Наукові праці : [науково-методичний журнал]. – Т. 110. – Вип. 97. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – Серія «Політологія». – С. 89–94.

207. Євтушенко О. Н. Принцип субсидіарності у взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування: досвід Франції / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2009. – Вип. 18. – С. 321–329.

208. Євтушенко О. Н. Проблеми децентралізації державної влади і місцевого самоврядування в Україні / О. Н. Євтушенко // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2009. – Вип. 29. – С. 323–329.

209. Євтушенко О. Н. Селянська громада на Півдні України в другій половині XIX століття: теорія і практика управління : [монографія] / О. Н. Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – 124 с.

210. Євтушенко О. Н. Теорія громади в політичній концепції М. Драгоманова / О. Н. Євтушенко, Т. В. Лушагіна // Гілея (науковий вісник) : [збірник наукових праць]. – К., 2009. – Вип. 20. – С. 347–354.

211. Жданенко С. Б. Партнерська взаємодія у процесі становлення громадянського суспільства (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філософ. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С. Б. Жданенко. – Х., 2003. – 16 с.

212. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових вчень» / В. С. Журавський. – Х., 2000. – 19 с.

213. Загладин Н. В. Тоталітаризм и демократия: конфликт века / Н. В. Загладин // Кентавр. – 1992. – Май – июнь. – С. 3–18.

214. Заєць І. Порівняльно-правовий аналіз статусу області: світовий досвід / І. Заєць // Вісник Львів. Ун-ту. Серія юридична. – 2004. – Вип. 40. – С. 174–183.

215. Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия:

политическая реакция 80 – начала 90-х годов / П. А. Зайончковский – М. : Изд-во «Мысль», 1970. – 444 с.

216. Зайчикова В. В. Административная реформа в Украине и ее влияние на развитие финансов местного самоуправления / В. В. Зайчикова, И. А. Хомра // Вестник Московского университета. – Серия 21. Управление (государство и общество). – № 1. – 2007. – С. 24–37.

217. Закон «О местном самоуправлении» / Швеция // Муниципальное право. – 2004. – № 2. – С. 78–93.

218. Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 267.

219. Закон України «Про державну службу» : чинне законодавство зі змін та доп., станом на 1 лют. 2008 р. : (відп. офіц. текстів). – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 24 с.

220. Залучення громадян до участі в місцевому самоврядуванні : навчально-методичний посібник / [укладач Б. А. Руснак]. – Чернівці : ЧМГС «Буковинська Партнерська Агенція», 2004. – 46 с.

221. Заставецька О. В. Географічні засади формування територіальних громад у світлі нового адміністративно-територіального устрою України / О. В. Заставецька, Т. Б. Заставецький // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету. – Серія «Географія». – Тернопіль, – 2005. – № 2. – С. 10–13.

222. Захарченко О. В. Соціальний капітал як чинник взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування / О. В. Захарченко // Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. – 2005. – Т. 45. – С. 32–38.

223. Звернення Президента України Л. Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Україна. Закони. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»: На всенародне обговорення. – К. : Преса України, 2003. – 80 с.

224. Зелена книга української конституційної реформи : матеріали для громадського обговорення / ШПА при НАУКМА, ЦППР, УНЦПД, КВУ ; [за заг. ред. І. Коліушка, Ю. Кириченко]. – К. : «Лікей», 2007. – 32 с. 6

225. Зінченко О. Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку / О. Зінченко // Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти: Матеріали VIII Всеукраїнських муніципальних слухань, Судак, Автономна Республіка Крим, 29 липня – 2 серпня 2002 р. / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К. : Атіка-Н, 2003. – 528 с.

226. Знаменщиков Р. В. Принципы федерализма в России и Германии (сравнительное конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / Р. В. Знаменщиков. – Тюмень, 2003. – 23 с.

227. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов / Т. В. Зонова // Полис. – 1999. – № 5. – С.155–164.

228. Зоткін А. Ставлення населення України і Польщі до інститутів влади та владної еліти / А. Зоткін // Політичний менеджмент. – 2004. – № 3. – С. 123–133.

229. Ігнатов В. І все ж таки централізація чи децентралізація? / В. Ігнатов, В. Ребкало // Місьцеве самоврядування. – 1998. – № 12. – С. 29–35.

230. Ігнатов В. Г. Зарубежный опыт местного самоуправления и российская практика : [учебное пособие] / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. – М., Ростов-на-Дону : Кн. дом «Университет», МарТ, 1999. – 224 с.

231. Ігнатов В. Г. История государственного управления в России / [под ред. В. Г. Игнатова]. – М. : Проспект, 2007. – 391 с.

232. Ігнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов н/Д. : «Феникс», 2003. – 415 с.

233. Ильинский И. П. Социалистическое самоуправление народа: Условия и пути развития / И. П. Ильинский. – М. : Мысль, 1987. – 237 с.

234. Иностранное конституционное право / [под ред. В. В. Маклакова]. – М. : Юрист, 1996. – 512 с.

235. Історія України (Соціально-політичні аспекти) : навчальний посібник [Електронний ресурс] / [заг. ред. Б. П. Ковальського]. – К., 2003. – Ч II. – 139 с. – Режим доступу : <http://www.library.ntu-kpi.kiev.ua/metods/istor/modi2.pdf>.

236. Історія української Конституції / [упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко]. – К. : Укр. Правнична Фундація «Право», 1997. – 464 с.

237. Іщенко О. Актуальні питання розвитку місцевого самоврядування на сучасному етапі / О. Іщенко // Вісник НАДУ. – 2004. – № 3. – С. 333–339.

238. Калиновський Б. В. Значення принципу субсидіарності для демократизації інституційної системи поділу влади в Україні [Електронний ресурс] / Б. Калиновський // III міжнародна конференція «Розвиток демократії та демократична освіта в Україні». – Львів, 2005. – Режим доступу : http://www.democracy.kiev.ua/publications/collections/conference_2005/section_9/Kalynovsky.

239. Калиновський Б. В. Конституційні принципи місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Б. В. Калиновський. – Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2004. – 23 с.

240. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні / В. М. Кампо. – К. : Ін Юре, 1997. – 36 с. – (Б-чка «Нова Конституція України»).

241. Кант І. Критика практического разума. / И. Кант // Основы метафизики нравственности. Критика практического разума. Метафизика нравов. – СПб. : Наука, 1995. – С. 121–258.

242. Карась А. Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і некласичних інтерпретаціях / А. Карась. – К. – Львів : Вид. центр Львів. нац. ун-ту, 2003. – 520 с.

243. Карлов О. О. Формування інституту місцевого самоврядування : [монографія] / О. О. Карлов. – К. : Вища школа, 1993. – 175 с.

244. Кармазіна М. С. Ідея державності в українській політичній думці (кінець XIX – початок XX століття) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-

ра політ. наук : 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / М. С. Кармазіна. – К., 1999. – 36 с.

245. Карнаух В. Принципи організації публічно-владних відносин у місцевому самоврядуванні [Електронний ресурс] / В. Карнаух // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 118–124. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=44&c=904>.

246. Карпінський Ю. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / Ю. Карпінський // Офіційний веб-сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : www.adm.dp.gov.ua.

247. Каррі Д. П. Конституція Сполучених Штатів Америки : [посібник для всіх] / Д. П. Каррі [пер. з англ. О. М. Мокровольського]. – К. : Веселка, 1993. – 192 с.

248. Качмарський Є. І. Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні / Є. І. Качмарський // Вісник СевДТУ. – Вип. 91. – Політологія : [зб. наук. пр.]. – Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2008. – С. 78–82.

249. Квадрагезимо анно: окружное послание папы Пия XI // Папские послания Льва XIII, Пия XI и Пия XII. – Рим, 1942. – С. 45–102.

250. Кизеветтер А. А. Местное самоуправление в России IX-XIX вв. : исторический очерк / А. А. Кизеветтер – М. : Изд. журн. «Русская мысль», 1910. – IV. – 155 с.

251. Кириллова В. А. Организационные формы горизонтального взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в России : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)» / В. А. Кириллова. – М., 2007. – 24 с.

252. Кириченко Л. Народовладдя і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Л. Кириченко // Право України. – 2001. – № 6. – С. 99–101. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/21/695>.

253. Кін Дж. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення / Дж. Кін ; [пер. з англ. О. Гриценко]. – К. : «К.І.С.», 2000. – 192 с.

254. Кіссе А. І. Етнічний конфлікт: теорія і практика управління. Політологічний аналіз. Монографія / А. І. Кіссе. – К. : Логос, 2006. – 380 с.

255. Клименова О. Проблеми територіальної організації місцевої влади в Україні та європейський досвід їх розв'язання / О. Клименова // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. пр.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3 (29). – С. 261–267.

256. Кнемайер Ф. Л. Организация местного самоуправления в Баварии. (Основные структуры, особенности, недостатки) / Ф. Л. Кнемайер // Государство и право. – М., 1995. – № 4. – С. 107–121.

257. Ковалевский М. М. Очерки истории политических учреждений России / М. М. Ковалевский ; [пер. А. Баумштейна ; под ред. Е. Смирнова]. – СПб. : Изд. Н. Глаголева, 1908. – 244 с.

258. Коваленко А. А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.

259. Коваленко В. Г. Тенденции и проблемы развития гражданского общества в Украине. / В. Г. Коваленко // Вісник Донбаської національної академії будівництва і архітектури. – 2009. – № 3(77). – С. 42–45.

260. Коваленко Р. Местное самоуправление: проблемы реформирования [Електронний ресурс] / Р. Коваленко // Ліга. Блоги. – 20.03.2009. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/rkovalenko/article/2417.aspx>.

261. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия / Е. М. Ковешников. – М. : Норма, 2002. – 272 с.

262. Ковнір Н. М. Земські клопотання 60-80-х років ХІХ століття (частина І) / Н. М. Ковнір // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – № 4(36). – 2004. – С. 25–29.

263. Козюра І. В. Адміністративно-територіальна структура муніципального управління: пошуки і варіанти / І. В. Козюра // Упр. сучасним містом. – 2001. – № 1–3. – С. 117–124.

264. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія держави і права, історія політичних і правових вчень» / Р. А. Колишко – К., 2003. – 16 с.

265. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

266. Колодій А. Ф. На шляху до громадянського суспільства: теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : [монографія] / А. Ф. Колодій – Л. : Вид-во «Червона Калина», 2002. – 276 с.

267. Констан де Ребек Б. А. Курс конституционной политики / Констан де Ребек Бенжамен Анри ; [пер. с фр. И. Ф. Мачина] // Антология мировой правовой мысли. – М. : Мысль, 1999. – Т. 3. – С. 383–387.

268. Конституции государств Европейского Союза / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. – М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 816 с.

269. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4-х т. / [отв. ред. Б. А. Страшун]. – М. : БЕК, 1995. – Т. 2. – 448 с.

270. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / [под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина]. – М. : Норма, 2000. – 832 с.

271. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной советской республики. Принята V Всероссийским съездом Советов 10 июля 1918 года // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582.

272. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс]. – М., 1993. – 34 с. – Режим доступа: <http://tours.kremlin.ru/articles/ConstMain.shtml>.

273. Конституция Французской Республики // Антология мировой политической мысли. Политические документы: в 5 т. / [рук. проекта

Г. Ю. Семигин]. – М. : Мысль, 1997. – Т. 5. – С. 460–480.

274. Конституційна реформа в Україні: перебіг, стан і перспективи : аналітична доповідь // Національна безпека і оборона. – 2007. – № 1. – С. 3–41.

275. Конституційна реформа: роль громадянського суспільства [Електронний ресурс] // Громадянська Асамблея України. – 18.04.2008. – Режим доступу : <http://gau.org.ua/node/49>.

276. Конституційне право зарубіжних країн / [В. О. Ріяка, В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін.] ; за заг. ред. В. О. Ріяки. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 512 с.

277. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України : Конституційний Договір № 1к-95 від 08.06.1995 // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133.

278. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / [упорядник Г. Друзенко ; за заг. ред. Т. Хитавиці]. – К. : Вид-во «Юстиніан», 2005. – 512 с.

279. Конституційні акти України. 1917-1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка. – 1992. – 272 с.

280. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс]. – К., 1937. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg>.

281. Конституція (Основний Закон) Української Радянської соціалістичної республіки. – К., 1978. – 80 с.

282. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки 1929 р. Постанова XI Всеукраїнського з'їзду рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – Офіц. вид. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.

283. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Офіц. вид. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 126 с.

284. Конституція Української РСР // Відомості Верховної Ради УРСР. –

1987. – № 18. – Ст. 268.

285. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України : проект [Електронний ресурс] / Інститут громадянського суспільства. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=865>.

286. Коритнікова Н. В. Електронний уряд як мережевий спосіб організації державного управління: інформаційно-комунікативний аспект / Н. В. Коритнікова // Вісник Львівського ун-ту. – 2007. – Вип. 1. – Серія «Соціологія». – С. 117–121.

287. Коркунов Н. М. Русское государственное право. – Т. 2. Часть особенная. / Н. М. Коркунов ; [под ред. и с доп. М. Б. Горенберга]. – [7-е изд.]. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1913. – 739 с.

288. Косов Р. В. Пределы власти (история возникновения, содержание и практика реализации доктрины разделения властей) / Р. В. Косов. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2005. – 176 с.

289. Костиріна В. Особливості функціонування регіональної влади в Україні / В. Костиріна // Матеріали III Всесвітнього форуму українців, 18-20 серпня 2001 р. / [редкол. : М. Дробноход (голова) та ін]. – К., 2001. – С. 285–286.

290. Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства / С. А. Котляревский. – СПб. : Лань, 2001. – 368 с.

291. Кочнова О. А. Патерналізм як субінститут благодійності / О. А. Кочнова // Вісник СевДТУ. Філософія : [зб. наук. пр.]. – Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2009. – Вип. 94. – С. 52–55.

292. Кочуєв П. І. Конституційно-законодавчі проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні / П. І. Кочуєв. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2009. – 96 с.

293. Кравченко В. В. Конституційне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко. – [вид. 3-тє, випр. та доп.]. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.

294. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в історії України / В. Кравченко // Місцеве самоврядування в Україні: історія, проблеми, пропозиції. – К., 1994. – С. 8–17.

295. Кравченко В. В. Місцеве самоврядування в Україні: десять років відновлення. Реалізація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в законодавстві України / В. В. Кравченко, М. В. Пітнік. – К., 2000. – 49 с.
296. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навчальний посібник] / В. В. Кравченко, М. В. Пітнік. – К. : АТІКА. – 2003. – 672 с.
297. Кравченко В. Територіальний устрій та місцеві органи влади України / В. Кравченко. – К., 1995. – 87 с.
298. Кравченко В. В. Становлення та розвиток законодавства України про місцеве самоврядування / В. В. Кравченко // Актуальні проблеми виконання законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
299. Краснов М. А. Местное самоуправление: государственное или общественное? / М. А. Краснов // Советское государство и право. – 1990. – № 10. – С. 81–89.
300. Кравчук Л. М. Есть такое государство – Украина / Л. М. Кравчук. – К. : Глобус, 1992. – 226 с.
301. Крестева Ю. В. Інститут місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Ю. В. Крестева. – Львів, 2002. – 21 с.
302. Крестева Ю. В. Місцеве самоврядування в Україні. Політико-правове оформлення / Ю. Крестева // Нова політика. – № 6. – 2001. – С. 50–55.
303. Круглашов А. М. Політичні ідеї Михайла Драгоманова : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 23.00.01 «Теорія і історія політичної науки» / А. М. Круглашов. – К., 2002. – 39 с.
304. Крушановський С. Асоціації органів місцевого самоврядування України як елемент децентралізованої системи влади / С. Крушановський // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (12). – 2008. – С. 79–83.
305. Крюков О. І. Сутність політичної модернізації як суспільного явища [Електронний ресурс] / О. І. Крюков // Державне будівництво. Харківський

регіональний інститут державного управління. – № 1. – 2009. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-1/doc/1/06.pdf>.

306. Кузнецова О. О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку [Електронний ресурс] / О. О. Кузнецова. – Режим доступу : <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/2/18.pdf>.

307. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – Львів : Літопис, 2001. – 376 с.

308. Куйбіда В. С. Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / В. Куйбіда // Управління сучасним містом. – 2003. – № 1–3 (9). – С. 121–122.

309. Кульчицький В. С. Галицьке намісництво та його антинародна діяльність / В. С. Кульчицький // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 1975. – С. 34–35.

310. Кульчицький В. С. Органи самоврядування в Галичині за часів австрійського панування / В. Кульчицький, О. Мікула // Вісник Академії правових наук України. – 2002. – № 2. – С. 72–78.

311. Кульчицький В. С. Про реформу виборчого закону до галицького сейму на початку 20 століття / В. С. Кульчицький // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – 1971. – С. 27–33.

312. Кульчицький В. С. Крайова конституція для Галичини 1850 року: її структура та основні положення [Електронний ресурс] / В. Кульчицький // Юриспруденція on-line. – 2009. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=67&d=306>.

313. Кульчицький В. С. Апарат управління міста Львова за статутом 1870 року / В. С. Кульчицький // Вісник Львівського університету. – Серія юридична. – Львів, 1969. – С. 19–23.

314. Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, Б. Й. Тищик. – К. : «Атіка», 2001. – 320 с.

315. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 279 с.

316. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации : [учебник] / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 2004. – 559 с.
317. Куценко Ю. Участь громадян у місцевому самоврядуванні: пошук і варіанти / Ю. Куценко // Упр. суч. містом. – 2002. – № 7–9 (7). – С. 68–73.
318. Кучабський В. Революційність чи органічна праця / В. Кучабський // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / [укл. О. Шокало]. – К. : МАУП, 2007. – С. 421–422.
319. Кучеренко Т. В. Регіональний фактор у політичному процесі України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Т. В. Кучеренко. – Київ, 2002. – 18 с.
320. Кынев А. В. Парадоксы и перспективы политической системы Украины / А. В. Кынев // Общество и экономика. – М. : Наука. – № 10. – 2004. – С. 180–191.
321. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки : науч. изд. / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
322. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву / Н. И. Лазаревский. – СПб. : Типография акционерного общества «Слово», 1910. – Т. 2 : Административное право. – Часть 1 : Органы управления. – 280 с.
323. Лазаревский Н. И. Самоуправление // Мелкая земская единица: сб. ст. – [2-е изд.]. – СПб. : Общественная польза, 1903 – 1904. – С. 1–55.
324. Лазор О. Д. Організація влади у містах пострадянської Білорусі та України: компаративний аналіз : [монографія] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. В. Клікунов. – Львів : Ліга-Прес, 2005. – 104 с.
325. Лапин В. А. Природа муниципальной власти и местного самоуправления в России [Электронный ресурс] / В. А. Лапин // Личность. Культура. Общество. – 2000. – Т. 2. Вып. 1. – Режим доступа : http://reznikum.ru/lko/jur_lapin_2_1_00.htm.
326. Лаптева Л. Е. Земские учреждения в России / Л. Е. Лаптева. – М. : Изд-во ИГИПРАН. – 1993. – 133 с.

327. Лебедева М. Л. Французская муниципальная система – возможность применения в современной России : [материалы международной научно-практической конференции] / М. Л. Лебедева. – М., 2007. – С. 339–345. – Режим доступа : http://www.msuee.ru/science/1/sb-07/sb-07_1_68.html.

328. Лебединська Г. О. Політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування в умовах суспільно-політичної трансформації сучасної України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Г. О. Лебединська. – Київ, 2004. – 16 с.

329. Левандовский А. Самоуправление в контексте самовластия / А. Левандовский // Знание – сила. – 1992. – № 2. – С. 64–70.

330. Левенець І. Є. Політична модернізація суспільства як чинник геополітичного утвердження України [Електронний ресурс] / І. Є. Левенець. – Режим доступу : http://www.filosof.com.ua/Jornel/M_63/%CB%E5%E2%E5%ED%E5%F6%FC.pdf.

331. Лейпхарт А. Многосоставные общества и демократические режимы / А. Лейпхарт // Полис. – 1992. – № 1–2. – С. 217–225.

332. Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа / И. Лексин // Российский экономический журнал. – 2003. – № 1. – С. 55–74.

333. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. Управління : спец. 25.00.01 «Теорія і історія державного управління» / А. П. Лелеченко. – К., 2006. – 20 с.

334. Ленин В. И. Государство и революция / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – Т. 33. – С. 2–120.

335. Ленин В. И. О государстве / В. И. Ленин // Полн. собр. соч. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – Т. 31. – 671 с.

336. Ленин В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – М. : Издательство политической литературы, 1974. – Т. 33. – 433 с.

337. Лепешкин А. И. Курс советского государственного права. Т. 2. / А. И. Лепешкин, А. И. Ким и др. – М. : Госюриздат, 1962. – 591 с.
338. Лешков В. Н. О праве самостоятельности как основе самоуправления / В. Н. Лешков. – М., 1871. – 354 с.
339. Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого / В. Н. Лешков. – М., 1865. – 82 с.
340. Либоракина М. И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы / М. И. Либоракина. – М. : Фонд «Либеральная миссия», Фонд «Институт экономики города», 2003. – 224 с.
341. Ливальд Т. Финансирование социальной сферы в Германии. Роль третьего сектора / Т. Литвальд // О взаимодействии организаций третьего сектора (НКО) с государственными органами в сфере социальной политики. Международный опыт. – М. : Благотворительный гуманитарный фонд им. П. А. Флоренского, 1999. – С. 84–86.
342. Лимар А. Місце органів місцевого самоврядування в конституційно-правовому механізмі забезпечення основних прав і свобод громадян України / А. Лимар // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. праць]. – Д., 2007. – Вип. 3. – С. 247–255.
343. Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / [укл. О. Шокало]. – К. : МАУП, 2007. – С.142–274.
344. Липинський В. Релігія і церква в історії України / В. Липинський. – Нью-Йорк : Булава, 1956. – 111 с.
345. Лисенко О. Кабінет Міністрів України: становлення і функціонування (1990-1995 рр.) / О. Лисенко // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 114–117.
346. Лисенко О. М. Становлення та функціонування органів державної влади України в контексті євроінтеграційних процесів (1991-2004 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. М. Лисенко. – К., 2006. – 20 с.

347. Лісна І. С. Становлення державності в Галичині (1918-1923 рр.) : [монографія] / І. С. Лісна. – Тернопіль, 2001. – 92 с.

348. Лісничук О. В. Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Лісничук Олександр Володимирович. – К., 2000. – 200 с.

349. Логунова М. Проблема співвідношення центральної влади і місцевого самоврядування / М. Логунова // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000 – Вип. 2. Ч. 1. Державна регіональна політика та місцеве самоврядування : [матеріали наук.-практ. конф.], м. Київ, 30 трав. 2000 р. – С. 153–157.

350. Локк Дж. О государственном правлении / Дж. Локк // Избранные филос. произведения: в 2 т. – Т. 2. – М. : Соцэкгиз, 1960. – 734 с.

351. Лужков Ю. М. Путь к эффективному государству: План преобразования системы государственной власти и управления в Российской Федерации / Ю. М. Лужков. – М. : Изд-во МГУ, 2002. – 208 с.

352. Лукин М. Горбачев М. С.: жизненный путь [Электронный ресурс] / М. Лукин // Национальная служба новостей. – 1996. – Режим доступа : <http://www.nns.ru/restricted/persons/gorbach5.html>.

353. Лукин Ю. Ф. Сопротивление тоталитаризму, активность и протест в истории советского общества : автореф. дис. на соискание уч. степени доктора истор. наук : спец. 07.00.01 «История общественных движений и политических партий» / Ю. Ф. Лукин. – М., 1993. – 45 с.

354. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування: організаційно-правові питання реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / П. М. Любченко. – Харків, 1998. – 17 с.

355. Любченко П. М. Підсистеми публічної влади: правове регулювання їх взаємодії / П. М. Любченко // Проблеми законності : республ. міжвід. наук. зб. – 1999. – Вип. 40. – С. 38–44.

356. Люхтерхандт Г. Ценности местного самоуправления в западноевропейских демократиях / Г. Люхтерхандт // Местное самоуправление в современной России: политика, практика, право : [материалы семинаров]; под ред. С. Рыженкова. – М., 1998. – С. 126–136.

357. Ляшенко О. Політична аналітика [Електронний ресурс] / О. Ляшенко // Аналітик R&V Group. – 28 грудня 2007. – Режим доступу : <http://www.rb.com.ua/ukr/politics/analytics/2007/520.html>.

358. Мазур О. Г. Вибірчі системи: світовий досвід / О. Г. Мазур. – Луганськ : СУДУ, 1999. – 36 с.

359. Мазуренко Л. А. Протиріччя в українському законодавстві щодо місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Л. А. Мазуренко // Державне будівництво. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/index.html>.

360. Малиновський В. Я. Актуальні питання реформування адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / В. Малиновський // Незалежно-громадська політична газета «Волинь». – Електронне видання № 354. – 16 червня 2005 р. – Режим доступу : <http://volyn.com.ua/?rub=4&article=0&arch=354>.

361. Малиновський В. Я. Муніципальна влада – іманентний елемент політичної системи демократичного суспільства [Електронний ресурс] / В. Я. Малиновський // – Режим доступу : http://www.edportal.org.ua/books/Conference_2005/Malinovskii.pdf.

362. Малиновський В. Я. Побудова організаційних структур державного управління сучасної демократичної держави / В. Я. Малиновський // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 280–288.

363. Малиновський В. Я. Державне управління : [навчальний посібник] / В. Я. Малиновський. – [2-ге вид., доп.] – К. : Атака, 2003. – 576 с.

364. Мамонова В. Залучення громадськості до участі в управлінні місцевими справами / В. Мамонова // Аспекти самоврядування. – 2004. – № 5 (26). – С. 15–18.

365. Мамут, Л. С. Гражданское общество и государство: проблема соотношения / Л. С. Мамут // *Общественные науки и современность*. – 2002. – № 5. – С. 94–103.

366. Манжола П. Г. Взаємодія влади та громадян: практика легітимації інститутів влади у новітній історії України / П. Г. Манжола // *Стратегічні пріоритети*. – № 1(2). – 2007. – С. 58–64.

367. Маркс К. Манифест Коммунистической партии / К. Маркс, Ф. Энгельс // *Сочинения*. – 2-е изд. – М. : Государственное издательство политической литературы. – 1955. – Т. 4. – С. 419–459.

368. Мармазова О. І. Просвітницька діяльність земств в Україні (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / О. І. Мармазова. – Донецьк, 1998. – 16 с.

369. Мартиненко В. Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. Мартиненко – Х. : ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2003. – 278 с.

370. Мартиненко І. В. Нормативне закріплення та форми прояву принципу розподілу влади в Україні / І. В. Мартиненко // *Вісник Запорізького юридичного і інституту*. – 2009. – № 2. – С. 13–18.

371. Мартинюк Р. Форма правління в сучасній Україні (в контексті принципу поділу влади): політико-правовий аналіз / М. Мартинюк // *Науковий вісник Чернівецького університету : збірник наукових статей «Історія. Політичні науки. Міжнародні відносини»*. – Чернівці : Рута. – 2004. – Вип. 229-230. – С. 137–139.

372. Мартинюк Р. С. Реалізація принципу поділу функцій влади в сучасній Україні: політико-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Р. С. Мартинюк. – Л., 2005. – 20 с.

373. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня

канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Конституційне право» / М. І. Марчук. – Харків, 2005. – 20 с.

374. Матвеев В. Ф. Теории самоуправления в современной науке / В. Ф. Матвеев // Вестник права. – 1905. – № 1. – С. 165–183.

375. Матвеев Д. Н. Институт местного самоуправления в политической системе современной России : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Д. Н. Матвеев. – М., – 2008. – 28 с.

376. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади [Електронний ресурс] / А. Матвієнко // Віче. – 2008. – № 9-10 – С. 29–31. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/959/>.

377. Мельник А. Ф. Муніципальний менеджмент : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, Г. Л. Монастирський, О. П. Дудка ; [за ред. А. Ф. Мельник]. – К. : Знання, 2006. – 420 с.

378. Мельниченко В. Напрями і проблеми становлення громадянського суспільства в Україні / В. Мельниченко // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук. – К., 2001. – С. 30–39.

379. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні / Віктор Мельниченко // Віче. – 2003. – № 1. – С. 19–24.

380. Местное самоуправление в зарубежных странах: информационный обзор / [под общ. ред. Н. И. Медведева, А. И. Ракитина и др.]. – М. : Юридическая литература, 1994. – 79 с.

381. Методика моделювання територіальних громад / [упоряд. О. С. Врублевський]. – К.: Ін-т громадян. сусп-ва, 2009. – 16 с.

382. Механізми підвищення ефективності діяльності органів державного управління на регіональному рівні : [монографія] / за заг. ред. Г. І. Мостового. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ «Магістр», 2004. – 208 с.

383. Милль Д. С. Представительное правление / Д. С. Милль. – СПб, 1907. – 536 с.
384. Минаков П. А. Публичная власть: политологический аспект : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.01 «Теория политики, история и методология политической науки» / П. А. Минаков. – Уфа, 2007. – 20 с.
385. Минькова Н. Местное самоуправление в США / Н. Минькова // Губерния. – 1997. – № 2. – С. 44–55.
386. Михайловский А. Г. Реформа городского самоуправления в России / А. Г. Михайловский. – М. : «Польза», 1908. – 110 с.
387. Михальченко М. І. Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ «Відродження», 2004. – 488 с.
388. Михальченко М. П. Політична система України: реальність, моделі трансформації / М. П. Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Вип. 4. – К., 2003. – С. 5–11.
389. Мишин А. А. Правовое регулирование системы органов местного управления США на современном этапе / А. А. Мишин // Государственно-правовое развитие зарубежных стран в 70-80-е годы / [отв. ред. Л. М. Энтин]. – М. : МГИМО, 1986. – С. 56–64.
390. Мікуля Оксана Іванівна. Правові основи організації і діяльності Галицького крайового сейму (1861-1918 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень». – Львів: Львівський національний ун-т ім. Івана Франка, 2005. – 18 с.
391. Мірошніченко М. І. Історія вчень про державу і право / М. І. Мірошніченко, В. І. Мірошніченко. – К., 2004. – 224 с.
392. Місцеве самоврядування в Україні: стан та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – К. : НІСД, 2009. – 62 с.

393. Місцевий та регіональний розвиток в Україні: Досвід Полтавщини / [за ред. С. Максименка]. – К. : Мілленіум, 2001. – 286 с.

394. Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні: порівняльний аналіз та оцінка ефективності [Електронний ресурс] / Інтернет-холдинг OlehSoskinPortal. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200812&n=1-2&y=2008>.

395. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні. Розроблена Інститутом трансформації суспільства [Електронний ресурс] / Інтернет-холдинг OlehSoskinPortal. – Режим доступу: http://www.soskin.info/newsfoto/file/120707/Model%20Terryt%20Ref_new.doc.

396. Мокрый В. С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти и гражданского общества : автореф. дис. на соискание уч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право» / В. С. Мокрый. – М. : РАН Институт государства и права. – 2003. – 26 с.

397. Молибога Р. М. Політико-правові засади становлення міської влади в столиці України в умовах сучасного державотворення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси»/ Р. М. Молибога. – К., 2005. – 19 с.

398. Моль Р. Наука позиции по началам юридического государства / Р. Моль ; [пер. с 3-го изд. Р. Сементковским]. – СПб., 1871. – 342 с.

399. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации / [С. И. Неделько, А. В. Осташков, С. В. Матюкин и др.] ; под общ. ред. В. В. Маркина, А. В. Осташкова. – М., 2008. – 321 с.

400. Монтескье Ш. О духе законов. / Ш. Монтескье. – М. : Сириус, 1995. – 798 с.

401. Муниципальная наука: теория, методология, практика / [под общ. ред. В. Н. Иванова]. – М., 2003. – 284 с.

402. Муниципальное право / [авт. кол. : В. А. Баранчиков, С. Н. Бочаров, В. Н. Бутырин и др. ; под ред. А. М. Никитина]. – М. : Закон и право; ЮНИТИ, 2000. – 439 с.

403. Муніципальне право України : підручник / [М. Баймуратов, М. Корнієнко, В. Погоріло та ін.]. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 350 с.

404. Мунчаев Ш. М. «Политическая история России» / Шамиль Магомедович Мунчаев, Виктор Михайлович Устинов. – М. : Издательская группа ИНФРА • М–НОРМА, 2005. – 800с.

405. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Паркинсон. – М. : Весь мир, 2003. – 495 с.

406. Мячин И. В. Развитие местного самоуправления в России (на примере Краснодарского края) : автореф. дисс. на соискание уч. степени канд. социол. наук : спец. 22.00.08 «Социология управления» / И. В. Мячин. – Майкоп, 2007. – 28 с.

407. Наврузов Ю. В. Финансовая децентрализация в муниципальной реформе / Ю. В. Наврузов // Управління сучасним містом. – Дніпропетровськ : Центр екон. освіти, 1999. – С. 32–36.

408. Нагребецька І. Початок реформуванню влади покладено / І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 79. – С. 2–3.

409. Надолішній П. Ефективність державного управління та її оцінювання: концептуальний підхід / Петро Надолішній // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [гол. ред. А. М. Пойченко]. – Одеса, 2003. – Вип. 4 (16). – С. 62–76.

410. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х гг. XIX в. / В. А. Нардова. – Л. : Наука, 1984. – 260 с.

411. Настасяк І. Ю. Організація управління Галичиною і Буковиною в складі Австрії (1772-1848 рр.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / І. Ю. Настасяк. – Львів, 2005. – 17 с.

412. Настільна книга неприбуткових організацій / [за ред. А. Ткачука]. – К. : Ін-т громадян. сусп., 2000. – 274 с.
413. Недовіра до влади охопила майже 7 0% населення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zhitomirnews.com/zhittja/5265-nedovira-do-vladi-okhopila-majzhe-70-naselennja.html>.
414. Некряч А. І. Місцеве самоврядування в Україні: етапи становлення та перспективи / А. Некряч. – К. : Генеза, 2002. – 368 с.
415. Некряч А. Тон усьому задають гміни / А. Некряч // Віче. – 2002. – № 12. – С. 45–48.
416. Некряч А. І. Місцеве самоврядування сучасної України як предмет політологічного аналізу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні процеси та інститути» [Електронний ресурс] / А. І. Некряч – К., 2003. – 32 с. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-gu.net/inode/17570.html>.
417. Немчинов В. И. Городское самоуправление по действующему русскому законодательству / В. И. Немчинов. – М. : Изд. В. М. Саблина, 1912. – 396 с.
418. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства / В. С. Нерсисянц. – М., 2004. – 552 с.
419. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник – К. : АТ «Миронівська друкарня», 1997. – 72 с.
420. Нинюк І. Розвиток самоврядних структур та місцевої адміністрації – польський досвід / І. Нинюк // Вісник УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 379–391.
421. Ніколаєв О. Т. Матриця місцевого самоврядування в Україні: моделювання, можливості, прогнозування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. Т. Ніколаєв. – Одеса, 2004. – 17 с.
422. Новакова О. Авторитарна і демократична моделі політичної модернізації / О. Новакова // Політичний менеджмент. – Спеціальний випуск. – 2006. – С. 82–91.

423. Новакова О. В. Політична модернізація та розвиток демократичних процесів в сучасній Україні : дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Новакова Олена Вікторівна. – К. : Інститут політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2007. – 386 с.

424. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х томах / [укл. В. Яременко, О. Сліпущко]. – Том 2. – К. : Аконіт, 2007. – 926 с.

425. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. П. Новик. – К., 2008. – 20 с.

426. Новик В. П. Система адміністративно-територіального устрою України: SWOT-АНАЛІЗ / В. П. Новик // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3 (23). – С. 70–78.

427. Новоселов А. А. Применение концепции «местной демократии» в современном процессе государственного строительства европейских стран : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / А. А. Новоселов. – Нижний Новгород, 2006. – 19 с.

428. Новые законы СССР. – М. : Юрид. лит., 1990. – Выпуск 1. – 224 с.

429. Новые законы СССР. – М. : Юрид. лит., 1991. – Выпуск 3. – 143 с.

430. Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права / Б. Э. Нольде. – СПб., 1911. – 554 с.

431. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; [пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера]. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

432. Нотович О. К. Основы реформ местного и центрального управления / О. К. Нотович. – СПб. 1882. – 236 с.

433. Об общих началах местного самоуправления и общего хозяйствования в СССР : Закон СССР от 9.04.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов

СССР и Верховного Совета СССР. – № 16. – 1990. – Ст. 267.

434. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ // Российская газета. – 1995. – 1 сентября.

435. Обметко О. М. Соціально-економічна діяльність земств в Україні (середина 60-х-90-х років XIX ст.) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01. «Історія України» / О. М. Обметко – К., 2002. – 17 с.

436. Обращение НКВД к Советам рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов от 6 января 1917 года «Об организации местного самоуправления» // История советской конституции (в документах) 1917-1956 / [сост. А. А. Липатов, Н. Т. Савенков ; предисл. С. С. Студеникин]. – М. : Госюриздат, 1957. – С. 93–95.

437. Общая теория государства и права : академ. курс в 2-х томах / [отв. ред. М. Н. Марченко]. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 1: Теория государства. – 404 с.

438. Органи державної влади України : [монографія] / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

439. Организация административной власти во Франции / Посольство Франции в Москве. Министерство иностранных дел. Межведомственная Комиссия по Странам Центральной и Восточной Европы. – [2-е изд.]. – М. : Французская Организация Технического Сотрудничества, 1993. – 132 с.

440. Орзіх М. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні / М. Орзіх // Юридический вестник. – 1997. – № 4. – С. 59–63.

441. Орленко В. І. Історія держави і права зарубіжних країн : [посіб. для підгот. до іспитів] / В. І. Орленко, В. В. Орленко. – [3-тє вид., стереотип.]. – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2008. – 244 с.

442. Основы социального управления : учебное пособие / [А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев и др. ; под ред. В. Н. Иванова]. – М. : Высш. шк., 2001. – 168 с.

443. Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? / В. Остром ; [общ. ред. и предисл. А. В. Оболонского ; пер. С. А. Егорова, Д. К. Утегеновой]. – М. : Арена, 1993. – 320 с.

444. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Политические исследования. – 1999. – № 50 (2). – С. 155–167.

445. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / А. Павко // Віче. – 2008. – № 12. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1006/>.

446. Павленко Р. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід / Р. Павленко. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2002. – 253 с.

447. Павліченко В. Децентралізація державної влади – реальний крок до територіального розвитку [Електронний ресурс] / В. Павліченко // Віче. – 2009. – № 4. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1314/>.

448. Павлов К. Выбор оптимальной модели местного управления / К. Павлов // Общество и экономика. – 1999. – № 5. – С. 121–126.

449. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Пайнеко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.

450. Панкевич Р. Проблеми типології виборчих систем / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. – 2002. – Вип. 4. Серія «Філософські науки». – С. 189–195.

451. Панкевич Р. Сучасна типологія виборчих систем Європи / Р. Панкевич // Вісник Львівського університету. – 2000. – Вип. 2. – С. 200–204.

452. Парсонс Т. Система современного общества / Т. Парсонс. – М. : Аспект-Пресс, 1997. – 270 с.

453. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : Вид-во в СП «Українська книга», 1999. – 252 с.

454. Пате́й-Братасюк М. Громадянське суспільство: сутність, генеза ідеї, особливості становлення в сучасній Україні / М. Пате́й-Братасюк, Т. Довгунь. – Тернопіль : Мандрівець, 1999. – 254 с.

455. Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Р. Патнэм. – М. : Ad Marginem, 1996. – 287 с.

456. Пейн Т. Здравый смысл. О происхождении и назначении правительственной власти, с краткими замечаниями по поводу английской конституции / Т. Пейн // Антология мировой политической мысли: в 5 т. / [руковод. проекта: Г. Ю. Семигин, Л. Н. Алисова, В. В. Баев]. – Т. 1: Зарубежная политическая мысль: история и эволюция. – М. : Мысль, 1997. – 830 с.

457. Пекарчук В. М. Місцева державна виконавча влада та органи самоврядування в незалежній Україні: історико-правові засади [Електронний ресурс] / В. М. Пекарчук // Інформаційно-аналітичний портал «Юридичний Луганськ». – 2009. – Режим доступу : <http://jurlugansk.org/index.htm?http://www.jurlugansk.org/conference/2009/ua-01-pekarchuk.htm>.

458. Первышов Е. А. Понимание и развитие статуса местных органов власти в США: Историко-теоретический аспект : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства ; История правовых учений» / Е. А. Первышов. – Ставрополь, 2001. – 31 с.

459. Петришин О.В. Громадянське суспільство: особливості формування концепції та становлення / О. В. Петришин // Проблеми законності: республ. міжвід. наук. зб. – 2001. – Вип. 50. – С. 6–13.

460. Петров Ф. А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в 70-х-80-х гг. XIX в. / Ф. А. Петров // Отечественная история. – 1993. – № 4. – С. 32–47.

461. Петров Ф. А. Органы самоуправления в системе самодержавной России: земство в 1864-1879 гг. / Ф. А. Петров // Великие реформы в России 1856-1874 годов : сб. ст. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1992. – С. 203–221.

462. Пивоваров К. А. Государственный контроль в сфере местного самоуправления [Электронный ресурс] / К. А. Пивоваров // Сибирский

Юридический Вестник. – 2000. – № 3. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1118727>.

463. Пивоваров К. А. Делегирование государственных полномочий местным органам власти: Зарубежный опыт / К. А. Пивоваров // Сибирский Юридический Вестник. – 2002. – № 1. – С. 24–27.

464. Пискотин М. И. Местные Советы в системе государственных отношений / М. И. Пискотин // Советы депутатов трудящихся. – 1961. – № 1. – С. 13–19.

465. Письменний І. Сучасні реалії та перспективи державотворення в процесі реалізації політичної реформи в Україні / І. Письменний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 3 (29). – С. 3–10.

466. Питльована В. Галицький становий сейм у державному апараті Австрії (1775-1848 рр.) / В. Питльована // Вісник Львів. ун-ту. – 2007. – Вип. 45. Серія юридична. – С. 77–81.

467. Пичета В. И. Городская реформа 1870 года / В. И. Пичета // Три века: Россия от Смуты до нашего времени : историч. сб. – Т. VI: XIX век: Вторая половина / [под ред. В. В. Каллаша]. – М. : Изд. Т-ва И. Д. Сытина, 1913. – С. 173–179.

468. Платон. Государство : [соч. в 4 т.] // Платон. – Т. 3. – М. : Мысль, 1994. – 654 с.

469. Побочий І.А. Політична боротьба: праксеологічний вимір / Монографія. / І.А. Побочий. – К. : Абрис, 2007. – 352 с.

470. Подлигайлов П. Н. Местное самоуправление в России / П. Н. Подригайлов. – СПб., 1884. – 200 с.

471. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : монографія / І.О. Кресіна (ред.), А.С. Матвієнко, Н.М. Оніщенко, О.В. Скрипнюк, С.В. Балан / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Логос, 2006. – 303 с.

472. Политология: энциклопедический словарь / [общ. ред. и сост. Ю. И. Аверьянов]. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та. 1993. – 431 с.

473. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенко]. – [вид. 2-ге, доповн. і переробл.]. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

474. Положение о губернских и уездных Земских учреждениях. Утверждено Указом Александра II 1 января 1864 г. [Электронный ресурс] // Хрестоматия по истории государства и права России / [сост. Ю. П. Титов]. – М., 1997. – Режим доступа : http://historydoc.edu.ru/catalog.asp?ob_no=14334&cat_ob_no=12304.

475. Положение о губернских по крестьянским делам учреждениях // Российское законодательство X-XX веков. – М. : Юридическая литература. – 1989. – Т. 7. – С. 183–206.

476. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. / Н. Полонська-Василенко. – [2-ге вид.]. – К. : Либідь, 1993. – Т. 2. : Від середини XVII століття до 1923 року. – 608 с.

477. Правова основа нової політичної системи України / [упоряд. В. С. Журавський; ред. А. Р. Мацюк]. – К. : Логос, 1996. – 130 с.

478. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посібник / [М. Пітцик, Є. С. Мальто, В. Кравченко та ін. ; ред. В. В. Кравченко] – К., 2000. – 136 с.

479. Прієшкіна О. В. Правове регулювання безпосередньої демократії в місцевому самоврядуванні України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. Прієшкіна. – Х., 2003. – 19 с.

480. Про внесення змін до Конституції України : Закон України № 2222-15 від 8 грудня 2004 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 2. – Ст. 44.

481. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 16.03.1993 № 3067-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 19. – Ст. 199.

482. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994. – № 26. – Ст. 217.

483. Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 26. – Ст. 195.

484. Про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України : Пояснювальна записка до Проекту Закону України про внесення змін та доповнень до Бюджетного кодексу України (щодо виконання місцевих бюджетів) [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіційний веб-сайт. – 2002. – Режим доступу : [http://www.afu.org.ua /data/BudCodedraft_explnote.doc](http://www.afu.org.ua/data/BudCodedraft_explnote.doc).

485. Про делегування повноважень державної виконавчої влади головами та очолюваними ними виконавчими комітетами сільських, селищних і міських Рад : Указ Президента України від 30.12.1995 № 1194/95 [Електронний ресурс] // Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1194%2F95>.

486. Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях : Указ Президента України від 6 серпня 1994 року № 430 (430/94) [Електронний ресурс] // Закони України. – Режим доступу : <http://uazakon.com/documents/date 7g/pg iygooj.htm>.

487. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон Союзу радянських соціалістичних республік № 1417-І від 09.04.90 (Вводиться в дію Постановою ВР СРСР № 1418-І від 09.04.90) (Із змінами, внесеними згідно із Законом СРСР № 1744-І від 23.10.90) «Законодавство України» сайту Верховної Ради [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1417400-90>.

488. Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон Української РСР № 1293 від 5.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 33. – Ст. 445.

489. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 309-17 від 03.06.2008 // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 27–28. – Ст. 253.

490. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

491. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-14 від 9.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

492. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України № 2234-12 від 26.03.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387 /23, 378/51.

493. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування в Україні : Закон УРСР № 533-12 від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

494. Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію : Указ Президента України № 760/95 від 21.08.1995 [Електронний ресурс] // Управління комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=760%2F95>.

495. Про Представника Президента України (із змінами, внесеними відповідними законами України) : Закон України № 2167-12 від 05.03.92 // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 335.

496. Про пропозиції Президента України до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» : Постанова Верховної Ради України від 16 березня 1999 р. // Нормативні акти України. – N fo4820e.

497. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України № 452-97 ВР (452/97-ВР) від 15.07.97 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 38. – ст. 249.

498. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» : Постанова Верховної

Ради України від 15 грудня 2005 року № 3227-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 16. – Ст. 144.

499. Про формування місцевих органів влади та самоврядування : Закон України від 3 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України 1994. – № 22. – Ст. 144.

500. Проблемы теории государства и права / [под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Юристь, 2001. – 656 с.

501. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. – 2000. – № 1 (6). – С. 2–7.

502. Пухтинський М. Місцеве самоврядування: сучасні проблеми та перспективи / М. Пухтинський, О. Власенко // Аспекти самоврядування. – № 6. – 2005. – С. 9–14.

503. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / Микола Пухтинський // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info>; <http://www.logincee.org/file/15483/library>.

504. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / А. Пшеворский; [под ред. и с предисл. В. А. Бажанова]. – М. : РОССПЭН, 1999. – 319 с.

505. Равин С. В. Новый сборник документов по истории Советской конституции «История Советской Конституции : В документах, 1917-1956» / С. В. Равин ; [сост. А. А. Липатов, Н. Т. Савенков ; общ. ред. А. А. Студеникина]. – М. : Госюриздат, 1957. – 1046 с.

506. Райковський Б. Від Народного Віча до Верховної Ради / Б. Райковський, Ю. Донченко, С. Смолянников // Вісник Центральної виборчої комісії . – 2005. – № 2. – С. 80–83.

507. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / К. Райнхард // Реформы государственного управления. – М., 1999. – 97 с.

508. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка]. – К. : Основи, 1994. – 190 с.

509. Рахманін С. Nil sub sole novum / С. Рахманін // Дзеркало тижня. – 2008. – № 9 (688). – 14 березня.
510. Ребкало В.А. Політичні інститути в процесі реформування системи влади / В. А. Ребкало, Л. Є. Шкляр – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 172 с.
511. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики. Порівняння досвіду України і Польщі // Політичний менеджмент. – 2006. – № 5. – С. 67–73.
512. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика / [за заг. ред. О. О. Дьоміна ; керівник авт. кол. В. В. Лісничий]. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 580 с.
513. Регіони підтримують Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні. Засідання Черкаського відділення Всеукраїнської ради міських голів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : /<http://smila.osp-ua.info/?news=22352>.
514. Редлих И. Английское местное управление. Изложение внутреннего управления Англии в его историческом развитии и современном состоянии / И. Редлих ; [пер. с нем. Ф. Ельяшевича ; под ред. В. Б. Ельяшевича]. – Т. 2. – СПб. : Типо-литогр. Шредера, 1908. – 468 с.
515. Редькіна О. А. Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ – початку ХХ століття : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / О. А. Редькіна. – Запоріжжя, 2002. – 19 с.
516. Результати впровадження адміністративної реформи в Україні в період 1997-2000 рр. // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 5. – С. 19–31.
517. Рейснер М. А. Государство буржуазии и РСФСР / М. А. Рейснер. – М., 1923. – 138 с.
518. Ренненкампф Н. Новое Городовое положение в его практическом применении / Н. Ренненкампф. – К., 1874. – 41 с.
519. Реформа публічної адміністрації в Україні. Біла книга. (Проект «Діяльність груп аналізу політики у державних органах України»). Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при головному управлінні

державної служби України. Міжнародний центр перспективних досліджень) [Електронний ресурс] – К., 2006. – 58 с. – Режим доступу : www.center.gov.ua/docman/download-document.html?gid=575.

520. Реформування державного управління в Україні: Проблеми і перспективи / [за заг. ред. В. В. Цветкова]. – К. : Оріони, 1998. – 363 с.

521. Ріхтер М. Делегування влади урядом Великої Британії: еволюція, а не революція / М. Ріхтер // Федеративна республіка Україна. – 2002. – № 23. – С. 62–65.

522. Розенбаум А. Демократія, урядування і децентралізація: Проблеми стосунків між рівнями влади крізь призму українського законодавства / А. Розенбаум // Вісник Програми сприяння парламентам України. – 1998. – 17 грудня. – С. 12–15.

523. Рой О. М. Система государственного и муниципального управления / О. М. Рой. – СПб : «Питер», 2006. – 198 с.

524. Романова В. Залученість громадських ініціатив та громадських об'єднань в українську політику на місцях (до сучасної версії взаємодії громадянського суспільства та держави) / В. Романова // Громадянське суспільство: проблеми теорії та практики : [збірник статей]. – К. : СПД Цимбаленко Є. С., 2008. – С. 35–42.

525. Романова В. Стратегії регіональних політичних еліт в Україні [Електронний ресурс] / В. Романова, І. Пресняков // Діалог. – 2003. – 17 грудня. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/407>.

526. Романович-Славатинский А. Дворянство в России от начала XVIII века до отмены крепостного права: Свод материала и приуготовительные этюды для исторического исследования / А. Романович-Славатинский ; [под ред. А.А. Жилин]. – [2-е изд. (посмерт.)]. – К. : Изд. Юрид. фак. Ун-та св. Владимира, 1912. – 616 с.

527. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституційний вимір / А. Романюк. – Львів : ЦПД ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – 272 с.

528. Рубан Ю. Конституція для України, а не Україна для Конституції / Ю. Рубан // Дзеркало тижня. – 2008. – № 12 (691). – 5 квітня.

529. Руссо Ж.-Ж. О политической экономии / Ж.-Ж. Руссо // Об общественном договоре. Трактаты. – М. : Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 1998. – С. 151–194.

530. Руссо Ж.-Ж. Рассуждение о происхождении неравенства / Ж.-Ж. Руссо // Об общественном договоре. Трактаты. – М. : Канон-Пресс-Ц, Кучково поле, 1998. – С. 106–150.

531. Рындзюнский П. Г. Утверждение капитализма в России в 1850-1880 гг. / П. Г. Рындзюнский. – М. : Наука, 1978. – 294 с.

532. Рябов С. Г. Державна влада: проблеми авторитету й легітимності : [монографія] / С. Г. Рябов. – К. : НІСД, 1996. – 117 с.

533. Савватеев А. И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты и процессы» / А. И. Савватеев. – Екатеринбург, 2005. – 25 с.

534. Савин В. Ассиметрия и направления совершенствования взаимодействия государственной и муниципальной властей: правовые и институциональные вопросы / В. Савин, В. Масаков // Муницип. право. – Обнинск (Калуж. обл.), 2001. – № 1. – С. 2–8.

535. Садлер Д. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании / Д. Садлер // Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 52–54.

536. Садовий А. Єдиний шлях виходу з кризи – реформа місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / А. Садовий // Громадський портал Львова. – 2009. – 20 березня. – Режим доступу : // <http://gromada.lviv.ua/news/2009/03/20/5217.html>.

537. Садовий бачить вихід з кризи у реформі місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Львівський портал. – 20.03.2009. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2009/03/20/141936.html>.

538. Салморбекова Р. Местное самоуправление как социальный институт в период трансформации общества / Р. Салморбекова // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 3 – С. 178–185.

539. Сало І. Як «перекроювали» Польщу та Чехію [Електронний ресурс] / І. Сало // День. – 2005 – № 128. – Режим доступу : // <http://www.day.kiev.ua/145326/>.

540. Саломаткин А. С. Административно-территориальное устройство Российской Федерации (вопросы теории и практики) / А. С. Саломаткин. – М. : Манускрипт, 1995. – 204 с.

541. Салтовський О. І. Ідея української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук. : спец. 23.00.01 «Теорія та історія політичної науки» / О. І. Салтовський. – К., 2003. – 36 с.

542. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування : [матеріали міжнар. конф.], м. Київ, 11–12 червня 2002 р. / Рада Європи. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України / [упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський]. – К., 2002. – 263 с.

543. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування : [монографія] / С. Є. Саханенко. – Одеса : Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.

544. Саханенко С. Є. Теоретичні та організаційно-функціональні засади політичного управління містом в умовах самоврядування: автореф. дис. доктора наук з держ. управління : 25.00.04 / С. Є. Саханенко. – Донецьк, 2005. – 29 с.

545. Саханенко С. А. Організаційно-правовий механізм публічного управління на територіальному рівні [Електронний ресурс] / С. А. Саханенко // ОРІДУ НАДУ. – 2003. – Режим доступу : http://center.uct.ua/distants/courses/pu01/htm/p04_04.htm.

546. Сацький П. В. Становлення політичної системи в Україні наприкінці 1980-х – в першій половині 1990-х років : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 «Історія України» / П. В. Сацький. – К.,

2003. – 16 с.

547. Сборник нормативных актов по советскому государственному праву / [Сост. С. А. Авакьян ; отв. ред. А. И. Лукьянов]. – М. : Юрид. лит., 1984. – 830 с.

548. Сборник узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. – 1917. – № 12. – Ст. 179.

549. Свешников М. И. Программа сведений для истории земских учреждений в России / М. И. Свешников. – СПб. : Тип. В. Демикова, 1890. – 36 с.

550. Семенов Д. Д. Городское самоуправление (Очерки и опыты). / Д. Д. Семенов. – СПб., 1901. – VIII. – 387 с.

551. Семінар «Український федералізм: політичні аспекти» [Електронний ресурс] // Незалежний культурологічний часопис «І». – 2001. – 9 листопада. – Режим доступу : <http://www.political-studies.com/nations/federalism.html>.

552. Семків О. І. Політологія. / О. І. Семків. – Львів : Світ, 1994. – 592 с.

553. Сенцов А. А. Борьба народных масс за демократизацию местного управления в России накануне Октября / А. А. Сенцов // Советское государство и право. – 1984. – № 6. – С. 110–111.

554. Ситник Г. П. Актуальні проблеми формування громадянського суспільства в контексті національної безпеки України / Г. П. Ситник // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні : матеріали наук.-практ. конф. / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 187–192.

555. Скалой В. Ю. Земские взгляды на реформу местного управления. Обзор земских отзывов и проектов / В. Ю. Скалой. – М., 1884. – 236 с.

556. Слива А. Я. Пора возвращаться в мир: От системы Советов к парламентаризму и местному самоуправлению / А. Я. Слива // Народный депутат. – 1992. – № 2. – С. 56–66.

557. Словник іншомовних слів / [за ред. О. С. Мельничука]. – К. : УРЕ, 1977. – 775 с.

558. Сметанін Р. В. Конституційно-правові проблеми становлення децентралізації в Україні / Р. В. Сметанін // Управління інноваційними проектами та об'єктами інтелектуальної власності : [зб. наук. праць]. – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – Т. 10. – Вип. 121. – С. 183–189.

559. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР / [№ 1, 26 января 1919 г. – № 67, 30 декабря 1919 г.]. – М., 1919. – 596 с.

560. Современные зарубежные конституции [текст] // [сост. В. В. Маклаков]. – М. : БЕК, 2002. – 561 с.

561. Соколова Н. Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні / Н. Соколова // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2005. – Вип. 7. – С. 309–314.

562. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии : [учебник для студентов вузов] / А. И. Соловьев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 559 с.

563. Соскін О. Навіщо лідери фінансово-політичних груп хочуть зруйнувати Конституцію України? [Електронний ресурс] / О. Соскін // Інтернет-холдинг OlehSoskinPortal. – 2007. – 3 серпня. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/material.php?pokaz=2268>.

564. Соскін О. Роль та консолідація міських голів у впровадженні реформи місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / О. Соскін // Економічний часопис XXI. – 2008. – № 1-2. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200817&n=1-2&y=2008>.

565. Составляющие демократии / [под ред. Дорис Геттинг, Вольфа Дитера Михаели]. – К. : Лебедь, 1993 – 160 с.

566. Социалистическое самоуправление: опыт и тенденции развития / [отв. ред. Б. Н. Топорин]. – М. : Прогресс, 1986. – 425 с.

567. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор : [учебное пособие] / Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Дантон Р.; [сокр. пер. с англ.

А. С. Богдановского, Л. А. Галкиной ; науч. ред. перевода М. В. Ильин, А. Ю. Мельвиль]. – М. : Аспект Пресс, 2002. – 537 с.

568. Старецька Л. І. Місцеве самоврядування : оглядовий курс / Л. І. Старецька, О. Є. Томнюк, З. М. Луценко, М. М. Юрченко та ін. – К., 2006. – Книга 3. – 108 с.

569. Старилев Ю. Н. Административное право: в 2 ч. – Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы / Ю. Н. Старилев. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. – 397 с.

570. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах : курс лекций [Электронный ресурс] / Я. Ю. Старцев. – М. : Логос. – 2005. – Режим доступа : <http://www.vusnet.ru/biblio/archive/starcev%5Fgos/>

571. Сторожук І. П. Принцип делегування повноважень у місцевому управлінні / І. П. Сторожук // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 231–236.

572. Стучка П. Учение о государстве и Конституции РСФСР / П. Стучка. – М. : Красная новь, 1923. – 352 с.

573. Субтельний О. Україна: Історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1993. – 720 с.

574. Судовий захист прав та інтересів місцевого самоврядування в Україні. – К., 2002. – 199 с.

575. Сушинський О. І. Ідеї та принципи реформування політичної системи в Україні / О. І. Сушинський // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-практ. конф. за міжнародною участю / [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 505–507.

576. Сушинський О. Виконавча влада та місцеве самоврядування в аспекті відповідальної держави [Електронний ресурс] / О. Сушинський // Економічний часопис XXI. – 2008. – № 3-4. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200818&n=3-4&y=2008>.

577. Тадевосян Э. В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций / Э. В. Тадевосян // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 58–68.

578. Твардовская В. А. Идеология пореформенного самодержавия / В. А. Твардовская. – М. : Наука, 1978. – 280 с.

579. Твердохлебов В. Местные финансы / В. Твердохлебов. – Одесса : Изд-во А. А. Ивасенко, 1919. – 304 с.

580. Телешун С. Структурні елементи політичної влади і державного управління та органи місцевого самоврядування / С. Телешун // Право України. – 2001. – № 6. – С. 28–31.

581. Телешун Сергій Олександрович. Державний устрій України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / С. О. Телешун. – К., 2000. – 34 с.

582. Теплюк М. О. Принцип поділу державної влади і проблеми забезпечення єдності влади [Електронний ресурс] / М. О. Теплюк // Віче. – 2007. – № 12. – Т. 1. – С. 9–10. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/605/>.

583. Терещенко Л. Адміністративно-територіальний устрій України – перспективи реформування / Л. Терещенко // Підприємництво, господарство, право. – 2008. – № 8. – С. 95–98.

584. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление – кризис развития или кризис идей? / Н. С. Тимофеев // Вестник Московского университета (Серия 11 «Право»). – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2002. – № 6. – С. 3–21.

585. Тимченко И. А. Экономическое районирование и административно-территориальное деление союзной республики / И. А. Тимченко. – Киев, 1983. – 95 с.

586. Тихомиров Ю. А. Управление делами общества: (Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе) / Ю. А. Тихомиров. – М. : Мысль, 1984. – 223 с.

587. Ткаченко А. Н. Местное самоуправление в Украине на современном этапе: проблемы становления и перспективы развития / А. Н. Ткаченко // Голос Украины. – 1999. – 21 августа.

588. Ткачук А. Адміністративна та адміністративнотериторіальна реформа в Україні [Електронний ресурс] / А. Ткачук. – Режим доступу : <http://www.tkachuk.org/>.

589. Ткачук А. З історії адміністративно-територіального устрою України, 1907-2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.

590. Ткачук А. Місцеве самоврядування у Франції. На шляху до децентралізації [Електронний ресурс] / А. Ткачук // Програма сприяння Парламенту України. – Режим доступу : http://pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=979:28a-a5-----&catid=46:i--&Itemid=122.

591. Ткачук А. Місцеве самоврядування: на часі кардинальних змін / А. Ткачук // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 2 (12). – 2008. – С. 28–31.

592. Ткачук А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.

593. Тодыка Ю. Н. Проблемы конституционно-правового регулирования политической и государственной властей / Ю. Н. Тодыка, И. В. Бенедик // Проблемы законности. – 1996. – Вып. 31. – С. 43–54.

594. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль ; [предисл. Гарольда Дж. Ласки]. – М. : Издательство «Весь Мир», 2000. – 560 с.

595. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук : спец. 25.00.01 «Теорія і історія державного управління» / В. В. Токовенко. – К., 2004. – 36 с.

596. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : [монографія] / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

597. Томашівський С. Чи є українська національна ідея? / С. Томашівський // Українська державницька ідея: Антологія політичного традиціоналізму / [уклад. О. Шокало]. – К. : МАУП, 2007. – С. 116–126.

598. Торшенко А. А. Устав муниципального образования: некоторые теоретические и практические проблемы [Электронный ресурс] / А. А. Торшенко // ЧиновникЪ. – 1998. – № 1. – Режим доступа : <http://law.edu.ru/magazine/document.asp?magID=7&magNum=1&magYear=1998&articleID=1142216>.

599. Тотомианц В. Ф. Самоуправление и городское хозяйство / В. Ф. Тотомианц. – СПб. : Вестн. знания (В. В. Битнера), 1910. – 80 с.

600. Тоффлер А. Третья волна / А. Тоффлер. – М. : изд-во АСТ, 2002. – 776 с.

601. Трайнин И. П. Национальные противоречия в Австро-Венгрии и ее распад / И. П. Трайнин. – М. – Л. : Изд-во академии наук СССР, 1947. – 305 с.

602. Тройский П. П. Теория самоуправления в русской науке / П. П. Тройский. – Юбилейный земский сборник, 1864-1914. – СПб., 1914. – 768 с.

603. Труш М. С. Демократичні імперативи розвитку сучасного українського суспільства [Електронний ресурс] / М. С. Труш. – Режим доступу : <http://www.filosof.com.ua/Jornel/M 62/Trush.pdf>.

604. Туровский Р. Основы и перспективы региональных политических исследований / Р. Туровский // Полис. – № 1. – 2001. – С. 138–157.

605. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти / Р. Ф. Туровский // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68–79.

606. Турубинер А. М. Государственный строй РСФСР / А. М. Турубинер. – М. : Юриздат, 1923. – 49 с.

607. Турчин Я. Б. Отто Ейхельман про реформу місцевого самоврядування в Україні / Я. Б. Турчин // Наукові праці. – Миколаїв, 2007. – Том 79. – Вип. 66. – С. 104–108.

608. Україна: 10 років державотворення / [за ред. Перепелиці Г. М]. – К. : НІСД, 2001. – 75 с.
609. Україна: звіт з людського розвитку 2003. Сила децентралізації: програма розвитку ООН. – К. : Видавництво: Бліц Прінт, 2003. – 136 с.
610. Уткин Э. А. Государственное и региональное управление / Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ИКФ «ЭКМОС», 2002. – 320 с.
611. Фадеев В. И. Муниципальное право России / В. И. Фадеев. – М. : Юрист, 1994. – 167 с.
612. Фарукшин М. Х. Политическая система общества / М. Х. Фарукшин // Социально-политические науки. – 1991. – № 5. – С. 67–68.
613. Фатеев В. С. Местное самоуправление и региональная политика в Швеции / В. С. Фатеев // Белорусский экономический журнал. – 2007. – № 4. – С. 100–111.
614. Фесенко И. О. К вопросу о реформе городских общественных управлений: в 2-х ч. / И. О. Фесенко. – Ч. II : Меры к улучшению организации городских общественных управлений. – Харьков, 1890. – 126 с.
615. Філіпенко А. Реформа місцевого самоврядування в контексті європейської інтеграції України [Електронний ресурс] / А. Філіпенко // Економічний часопис ХІХ : місцеве самоврядування. – 2008. – № 1-2. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2008/1-2/200819.html>.
616. Франко І. «Громада» і «задруга» серед українського народу в Галичині і на Буковині / І. Франко // Зібр. тв. : у 50 т. – К. : Наука, 1984. – Т. 44, кн. 1. – С. 487–495.
617. Франко І. Мислі о еволюції в історії людськості / І. Франко // Зібр. тв. : у 50 т. – К. : Наука, 1986. – Т. 45. – С. 76–139.
618. Франко І. Програма галицьких соціалістів / І. Франко // Зібрання творів : у 50 т. – К. : Наукова думка, 1986. – Т. 45. – С. 448–464.
619. Франко І. Чого хоче галицька робітницька громада / І. Франко // Зібрання творів : у 50 т. – К., 1986. – Т. 44, кн. 1. – С. 151–164.

620. Французская Республика : Конституционные и законодательные акты / [сост. и пер. с фр. В. В. Маклаков и др. ; ред. кол.: В. А. Туманов (пред.) и др]. – М. : Прогресс, 1989. – 448 с.

621. Френкель З. Г. Волостное самоуправление: Его значение, задачи и взаимоотношения с кооперацией / З. Г. Френкель ; [вступ. ст. и ком. Т. Н. Говоренковой]. – М. : Муниципальная власть, 1999. – 270 с.

622. Фрицький О. Ф. Конституційне право України / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

623. Фрицький Ю. О. Закріплення організації та функціонування державної влади в Конституції України 1996 року / Ю. О. Фрицький // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2006. – № 2. – С. 3–12.

624. Хайек, Ф. А. Дорога к рабству / Ф. А. Хайек // Вопросы философии. – 1990. – № 11. – С. 16–28.

625. Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах / С. Хантингтон. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 480 с.

626. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века / С. Хантингтон ; [пер. с англ. Л. Ю. Пантиной]. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. – 368 с.

627. Харитончук М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.04 «Політичні проблеми міжнародних систем і глобального розвитку»/ М. В. Харитончук. – К., 2000. – 17 с.

628. Херлихи П. Одесса. История. 1794-1914. Odessa. A History. 1794-1914 / Патриция Херлихи. – Одесса : Optimum, 2007. – 576 с.

629. Холлис Г. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер. – М., 1995. – 224 с.

630. Холод В. Політична модернізація: згусток протиріч / В. Холод // Політичний менеджмент. Український науковий журнал. – № 5(20). – 2006. – С. 33–43.

631. Хроники современной Украины. Т. 2. «1995-1996». – К. : «Основные ценности», 2001. – 316 с.

632. Цветков В. В. Суспільна трансформація і державне управління в Україні: Політико-правові детермінанти / В. В. Цветков, І. О. Кресіна, А. А. Коваленко. – К. : Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 495 с.

633. Центр ім. О. Разумкова. Соціологічні опитування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// razumkov.ua/socpolls.php](http://razumkov.ua/socpolls.php).

634. Центр соціальних досліджень «Софія»: результати соціологічного дослідження «Оцінка роботи влади в умовах кризи», 17 лют. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http// www.sofia.com.ur page3.html](http://www.sofia.com.ur/page3.html).

635. Цибуленко Л. О. Міське самоврядування у розбудові соціально-економічних та політичних інститутів суспільства / Л. О. Цибуленко // Південна Україна: проблеми історичних досліджень : [зб. наук. пр. : у 2 ч.]. – Частина II. – Миколаїв, 1998. – С. 133–137.

636. Цицерон Марк Тулий. Диалоги: О государстве. О законах / Марк Тулий Цицерон. – М. : Ладомир ; Наука, 1994. – 224 с.

637. Ціммер К. Стратегії збереження регіональної влади в Україні / К. Ціммер // Науково-публіцистичне видання. Агора. Україна – регіональний вимір. – Випуск 3. – К. : Стилос, 2006. – 168 с. – С. 50–68.

638. Чемшит А.А. Государственная власть и политическое участие / А.А. Чемшит. – К. : Украинский центр духовной культуры, 2004. – 528 с.

639. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика / А. И. Черкасов. – М. : Издательство «ФОРУМ-ИНФРА-М», 1998. – 160 с.

640. Четвернин В. А. Понятия права и государства. Введение в курс теории права и государства / В. А. Четвернин. – М. : Дело, 1997. – 118 с.

641. Чиркин В. Е. Предметы ведения федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 5–12 .

642. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ. – 1997. – 568 с.

643. Чиркин В. Н. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
644. Чичерин Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М. : Т-во И. Д. Сытина, 1899. – 810 с.
645. Чичерин Б. Вопросы политики / Б. Чичерин. – [2-е изд., доп]. – М. : Типо-лит. т-ва И. Н. Кушнерев и Ко, 1904. – 247 с.
646. Чичерин Б. Н. Бюрократия и земство / Б. Н. Чичерин // Вопросы политики. – М., 1905. – С. 86–87.
647. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки / Б. Н. Чичерин. – М., 1984-1986. – Ч. 1. Общая теория права – 1894. – 482 с.
648. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки / Б. Н. Чичерин. – М., 1984-1986. – Ч. 2. Наука об обществе, или Социология. – 1896. – 433 с.
649. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки / Б. Н. Чичерин. – М., 1984-1986. – Ч. 3. Политика. – 1898. – 556 с.
650. Чичерин Б. Н. Областные учреждения России в XVII в. / Б. Н. Чичерин. – М., 1856. – 423 с.
651. Шаповал В.М. Конституція і виконавча влада / В. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 80 с.
652. Шаповал В. Конституційний механізм державної влади в незалежній Україні: політико-правові проблеми організації виконавчої влади / В. Шаповал // Право України. – 1997. – № 1. – С. 32–36.
653. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.
654. Шаповал В. Територіальна організація держави в конституційному праві. Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні : [матеріали ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове значення місцевого та регіонального розвитку», 22-26 вересня 2003 р., м. Київ – «Пуца-Озерна»] / В. Шаповал ; [наук. ред. М. Пухтинський]. – К. : Атака – Н, 2004. – С. 260–274.

655. Шаповаленко М. Консолідована демократія в Україні: перспективи розвитку / М. Шаповаленко // Розвиток демократії в Україні : [матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 29 вер. – 1 жовт. 2000 р.)]. – К., 2001. – С. 341–356.

656. Шапсугов Д. Ю. Местная власть в России и Германии [текст]: вопросы теории, истории нормативного регулирования. Кн. 1 / Д. Ю. Шапсугов – Ростов-на-Дону : Полиграф, 1994. – 232 с.

657. Шаров Ю. Нова парадигма управління в суспільному секторі / Ю. Шаров // Актуальні проблеми державного управління : [зб. наук. пр.]. – Д. : ДФ УАДУ, 2000. – Вип. 3 (3). – С. 173–181.

658. Шаров Ю. Сучасна парадигма суспільного управління і стратегічне мислення державних службовців / Ю. Шаров // Вісн. держ. служби України. – 2001. – № 1. – С. 60–68.

659. Шаститко А. Е. Организационные рамки предоставления публичных услуг / А. Е. Шаститко // Вопросы экономики. – 2004. – № 7. – С. 150–157.

660. Шахов А. Про міжнародний досвід вирішення суперечностей між органами центральної влади та місцевого самоврядування / А. Шахов // Управління сучасним містом. – 2002. – № 7–9 (7). – С. 74–82.

661. Шахрай С. М. Конституционное правосудие в системе российского федерализма / С. М. Шахрай. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та МВД России, 2001. – 338 с.

662. Шелестов О. Система виборів депутатів районних і обласних рад: сучасний стан і перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О. Шелестов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008 – № 2 (12). – С. 32–34. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2008_2/visnik_st_09.pdf.

663. Широков А. Н. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления / А. Н. Широков. – СПб. : Изд-во СПбГУ, 1997. – 297 с.

664. Шоу А. Городские управления в Западной Европе / А. Шоу; [пер. А. В. Бяловеского]. – М. : Изд. К. Т. Солдатенкова, 1893. – VII, 651 с.

665. Шрейдер Г. И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. / Г. И. Шрейдер

// История России в XIX веке: Эпоха реакции. – Ч. III. Отдел I. – Т. V. – Вып. 20. – СПб : Изд. Т-ва Братьев А. и И. Гранат и К°, 1909. – С. 181–228.

666. Шрейдер Г. И. Наше городское общественное управление: Этюды, очерки и заметки / Г. И. Шрейдер. – Т. I. – СПб. : Изд. юрид. кн. склада «Право», 1902. – 337 с.

667. Штатина М. А. Правовое регулирование вопросов местного управления в странах Латинской Америки / М. А. Штатина // Государственно-правовые проблемы стран Латинской Америки : [сборник научных трудов]. – М. : Изд-во УДН, 1988. – С. 31–41.

668. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии : руководство / Л. Штейн ; [под ред. И. Е. Андреевского]. – СПб. : Издание А. С. Гиероглифова, 1874. – 578 с.

669. Штойбер Э. Федерализм и разграничение полномочий в Европе: точка зрения Баварии [Электронный ресурс] / Э. Штойбер // Современная Европа. – 2000. – № 4. – Режим доступа : <http://www.ieras.ru/journal/journal4.2000/2.htm>.

670. Штомпка П. Социология социальных изменений / П. Штомпка ; [под ред. В. А. Ядова]. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 416 с.

671. Шумянкova Н. В. Муниципальное управление в России: проблемы развития : [монография] / Н. В. Шумянкova. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 1999. – 117 с.

672. Энтин Л. М. Разделение властей: опыт современных государств / Л. М. Энтин. – М. : Юридическая литература, 1995. – 176 с.

673. Ющенко В. Не розподіл влади, а гармонізація управління / В. Ющенко // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 80. – С. 4–5.

674. Ющенко В. Україні потрібна Конституція національного творення [Електронний ресурс] / В. Ющенко // Дзеркало тижня. – 2008. – № 7 (686). – 29 лютого. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/1000/1550/62151/>.

675. Ющенко В. Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України [Електронний ресурс] / В. Ющенко // Сайт Президента України

В. Ющенко: Офіційне Інтернет-представництво. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html.

676. Ясюнас В. Местное самоуправление (комментарии и разъяснения) / В. Ясюнас. – М. : Ось-89, 1997. – 176 с.

677. Яцунська О. М. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути і процеси» / О. М. Яцунська. – Одеса, 2001. – 19 с.

678. Ящук Т. Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа: Историко-правовое исследование : автореф. дис. на соискание уч. степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства: история учений о праве и государстве» [Электронный ресурс] / Т. Ф. Ящук. – М., 2008. – 39 с. – Режим доступа: <http://vak.ed.gov.ru/common/img/uploaded/files/vak/announcements/yuridicheskie/25-08-2008/YAshchukTF.doc>

679. Adrian Ch.R. State and Local Government / Ch. R. Adrian. – [3-rd ed.]. – N. Y. : McGraw-Hill, 1972.

680. Alderfer H. F. Local Government in Developing Countries / H. F. Alderfer. – N. Y., Toronto, L. : McGraw-Hill Book Company, 1964. – 251 p.

681. Allum P. Politics and Society in Postwar Naples / P. Allum – L. : Cambridge University Press, 1973. – 410 p.

682. Almond G. Comparative Politics Today: A World View / Ed. by G. Almond, G. Powell. – New York, 2004. – 832 p.

683. Arel D. Ukraine under Kuchma: Back to «Eurasia»? / D. Arel, A. Wilson // RFE/RL Research Report. – 1994. – 19 August. – P. 213–243.

684. Arens R. Naturrecht / R. Arens. – Berlin, 1871. – 250 p.

685. Ashford D. E. British dogmatism and French pragmatism: Central – local policymaking in the welfare state / D. E. Ashford. – L. : 1982. – 406 p.

686. Atkinson H. Local government from Thatcher to Blair: The politics of creative autonomy / H. Atkinson, S. Wilks-Heeg. – Cambridge : Polity, 2000. – 412 p.

687. Basil R. *Public Administration: Concepts and Theories* / R. Basil. – New Delhi, 1986. – 345 p.
688. Bealey F. *Democracy in the Contemporary State* / F. Bealey. – Oxford, 1998. – 126 p.
689. Bradley A. W. *Constitutional and Administrative Law* / A. W. Bradley. – L., 1986. – 552 p.
690. Bunce V. *Subversive Institutions: Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations* / V. Bunce // *Comparative Political Studies*. – 2000. – V. 33. – № 6–7. – P. 703–734.
691. Burne T. *Local government in Britain* / T. Burne. – L.: Penguin, 1994. – 655 p.
692. *Challenges to local government* / [ed. by Desmond S. King, Jon Pierre]. – London ; Newbury Park ; New Delhi [etc.] : Sage publ., 1990. – VI-298 p.
693. Chandler J. A. *Conclusion* / J. A. Chandler // *Local Government in Liberal Democracies*. – L. ; N. Y., 1993. – 189 p.
694. Cheltenham A. *Studies in fiscal federalism and state-local finance* / A. Cheltenham. – Northampton : Elgarcop, 2003. – XIV. – 309 p.
695. Churchward L. G. *Public Participation in the USSR* / L. G. Churchward // *Soviet Local Politics and Government*. – L., 1983. – 307 p.
696. *Comparing Local Governance: Trends and Developments* / [ed. By B. Denters, L. E. Rose]. – Palgrave : Macmillan, 2005. – 312 p.
697. *Countries* / A. Lijphart – New Haven : Yale University Press, 1984. – 291 p.
698. Dahl R. A. *Democracy and its critics* / R. A. Dahl. – New Haven and London : Yale University Press, 1989. – 397 p.
699. *Decentralization of the Socialist State* / [ed. by R. M. Bird, R. D. Ebel, Ch. I. Wallich]. – Washington, DC : World Bank, 1995. – 443 p.
700. Dryzek J. *Post-Communist Democratisation. Political Discourses across Thirteen Countries* / J. Dryzek, L. Holmes. – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – 300 p.
701. Easton D. A. *Framework for Political Analysis* / D. Easton. – N.Y., 1965. –

P. 112–118.

702. Easton D. *The Political System: An Inquiry into the State of Political System* / D. Easton. – New York : Mc Graw – Hill. – 1953. – 230 p.

703. Eastwood D. *Governing Rural England. Tradition and Transformation in Local Government. 1780–1840* / D. Eastwood. – Oxford : Oxford University Press, 1994. – 328 p.

704. Getty J. *The politics of Stalinism* / J. Getty // *The Stalin phenomenon*. – L., 1993. – 432 p.

705. Goldsmith J. *Introduction to Comparative Local Politics* [ed. by J. Goldsmith and C. Gunderson] // *Comparative Local Politics. A Systems-Function Approach*. – Boston : Holbrook Press, Inc., 1973. – P. 1–18.

706. Goldsmith M. *Autonomy and City Limits* / M. Goldsmith // *Theories of Urban Politics* / [Judge D., Stoker G., Wolman H. (Eds.)]. – London : Sage, 1995. – P. 235.

707. Higley J. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* / J. Higley, R. Gunther. – Cambridge : Cambridge University Press, 1992. – P. 1–37.

708. Hill R. J. *The Development of Soviet Local Government since Stalin's Death* / R. J. Hill // *Soviet Local Politics and Government*. – L., 1983. – 267 p.

709. Huntington S. P. *Political Order In Changing Societies* / S. P. Huntington. – New Haven-London, 1968. – P. 1–48.

710. *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America* / [by Arend Lijphart, Carlos H. Waisman]. – Westview Press, 1996. – 270 p.

711. Jensen H. T. *The Development of Local Government as An Element in the Political and Administrative System in Denmark* / H. T. Jensen. – Roskilde, 1986. – P. 19–20.

712. Kesselman M. *The Ambiguous Consensus* / M. Kesselman. – N. Y. : Knopf, 1967. – 201 p.

713. Kjellberg F. *Local Government and The Welfare State: Reorganization in Scandinavia* / [ed. by F. Kjellberg] // *The dynamics of institutional change*. – London

: Verso, 1988. – P. 67–101.

714. Knack S. Second-Generation Governance Indicators. *International Review of Administrative Sciences* / S. Knack, M. Kugler, N. Manning. – Vol. 69 (2003). – P. 345–364.

715. Laband P. *Das Staatsrecht des deutschen Reiches* / P. Laband – Berlin, 1895. – 241 p.

716. Lint J. J. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration* / J. J. Lint. – Baltimor ; L., 1978. – P. 5–6.

717. Liphart A. *Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering* / A. Liphart // *Eur. J. Polit. Res.* – 1994. – V. 25, No 1. – P. 36–57.

718. *Local Government in Europe. Trends and Developments* / [d. by R. Batley, R. Stoker]. – Hampshire, London : Macmillan, 1991. – 253 p.

719. *Local government management: Current Issues and Best Practices* / [ed. by Douglas J. Watson, Wendy L. Hasset]. – Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 2003. – 426 p.

720. Lukes S. *Power: A Radical View* / S. Lukes – Basingstoke : Macmillan, 1974. – 341 p.

721. *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and the Management of Change* / [ed. By S. Goss]. – Palgrave, 2001. – 224 p.

722. Masuda I. *The Information Society as Post-Industrial Society* / I. Masuda. – Washington : World Future Society, 1981. – 171 p.

723. McFaul M. *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World* / M. McFaul // *World Politics.* – 2002. – V. 54, № 2. – P. 212–244.

724. Mossberger K. The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization / K. Mossberger, G. Stoker // *Urban affairs review.* – 2001. – № 36. – P. 810–835.

725. Nanetty R. Y. *Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism* / R. Y. Nanetty – L. : Frances Pinter, 1988. – 183 p.

726. Negrier E. *The Chening Role of Franch Local Government* / E. Negrier //

West European Politics. – 22(4), Okt. 1999. – P. 120–140.

727. Norris P. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems / P. Norris // *International Political Science Review*. – 1997. – Vol. 18 (3). – P. 297–312.

728. Norton O. *International Handbook of Local Government. A Comparative Analysis of Democracies* / O. Norton – Aldershot : Edward Elgar, 1994. – 559 p.

729. Ostrom E. *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework* / E. Ostrom // *Theories of Policy Process* / [ed. by P. Sabatier]. – Boulder, Colo. : Westview Press, 1999. – P. 35–71.

730. Ostrom E. Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings / E. Ostrom, G. Whitaker // *American Journal of Political Science*. 1973. Vol. 17. No 1. – P. 48–76.

731. Page E. C. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government* / E. C. Page – Oxford : Oxford University Press, 1991. – 186 p.

732. Pateman C. *Participation and Democratic Theory* / C. Pateman. – Cambridge, The University Press, 1970. – 122 p.

733. Przeworski A. *Sustainable Democracy* / A. Przeworski. – New York : Cambridge University Press, 1995. – 141 p.

734. Punnett R. M. *British Government and Politics* / R. M. Punnett. – Aldershot, 1994. – 588 p.

735. Rahman A.T.R. *Rural Institutions in India, Pakistan* / A.T.R. Rahman // *Comparative Local Politics. A Systems-Function Approach* / [ed. by J. Goldsmith and C. Gunderson]. – Boston : Holbrook Press, Inc., 1973. – P. 150–167.

736. Rhodes R. A. W. *Control and Power in Central-Local government Relations* / R. A. W. Rhodes. – Alder-Shot: Grower, 1981. – 214 p.

737. Rose R. *Democracy and its alternatives: understanding post-communist societies* / Richard Rose, William Mishler, Christian Haerpfer. – Cambridge : Polity Press, 1998. – 270 p.

738. Schumpeter I. *Capitalism, Socialism, Democracy* / I. Schumpeter. – N. Y.,

1962. – 370 p.

739. State-space / [ed. by Neil Brenner]. – Maiden (Mass.) : Blackwell publ., 2003. – IX – 355 p.

740. Stone C. N. Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988 / C. N. Stone. – Lawrence, KS : University Press of Kansas, 1989.

741. Stone C. N. The Atlanta experience re-examined: The link between agenda and regime change / C. N. Stone // International journal of urban and regional research. – 2001. – № 25.1 (March). – P. 20–34.

742. Swianiewicz P. Foundations of Fiscal Decentralization. Benchmarking Guide for Countries in Transition / P. Swianiewicz. – Budapest : LGI/OSI, 2003. – 77 p.

743. Tarrow S. Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France / S. Tarrow. – New Haven, Conn. : Yale University Press, 1977.

744. Upset S. M. Political man: the social bases of politics / S. M. Upset. – Garden City, N. Y. : Doubleday, 1960. – 432 p.

745. Vincent A. Theories of the State. / A. Vincent. – Oxford, 1987. – 289 p.

746. Warner L., Lunt P. The Social Life of Modern Community / [by W. Lloyd Warner and Paul S. Lunt]. – New Haven : Yale University Press, 1986. – 460 p.

747. Wilson A. Ukraine: Two Presidents and their powers / A. Wilson // Post-Communist Presidents / [Ray Taras, ed]. – Cambridge : Cambridge University Press, 1997. – P. 67–105.

748. Wilson A. Ukraine / A. Wilson // Semi-Presidentialism in Europe / [ed. By R. Elgie]. – Oxford : Oxford University Press, 1999. – P. 260–280.

749. Wilson D. Local Government in the United Kingdom / D. Wilson, Ch. Game, S. Leach, G. Stocker. – Houndmills, 1994. – 389 p.

750. Wolman H. Decentralization: what it is and why we should care / H. Wolman // Decentralization, Local Government and Markets. – Oxford, 1990.

751. Wolman H. Reinventing decentral governance in formerly socialist countries. The cases of Poland, Hungary and East Germany / H. Wolman // Paper prepared for presentation at XVII th World Congress. – August, 1997. – P. 20–24.