

ДЕРЖАВНИЙ ЗАКЛАД «ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ  
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені К. Д. УШИНСЬКОГО»

На правах рукопису

**Садикова Євгенія Олегівна**

УДК: 352.077+324+321.02

**ІНСТИТУТ ПРЕДСТАВНИЦТВА НА МІСЦЯХ  
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

**23.00.02 - політичні інститути та процеси**

**Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата  
політичних наук**

Науковий керівник – д. політ. н., проф.

Наумкіна Світлана Михайлівна

Одеса – 2016

## ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО-ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ	10
1.1. Стан наукової розробки теми дослідження	10
1.2. Еволюція поглядів на інститут політичного представництва в політичній науці	23
1.3. Методологічні підходи до дослідження інституту політичного представництва на місцях	32
<i>Висновки до розділу 1</i>	45
РОЗДІЛ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ УЯВЛЕНЬ ПРО СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	47
2.1. Місцева демократія як передумова функціонування інституту політичного представництва на місцях	47
2.2. Сучасні теоретико-методологічні виміри змісту інституту місцевого самоврядування	63
2.3. Трансформація системи місцевого самоврядування в сучасній Україні	80
<i>Висновки до розділу 2</i>	98
РОЗДІЛ 3. ВЗАЄМОВПЛИВ РОЗВИТКУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ТА ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА НА МІСЦЯХ	100
3.1. Вплив виборчої системи на інститут представництва на місцях	100
3.2. Місцеві ради як уособлення інституту представництва на місцях	118
3.3. Стан та перспективи розвитку системи представництва на місцях в сучасній Україні	131
<i>Висновки до розділу 3</i>	146
РОЗДІЛ 4. ІНСТИТУТ ПРЕДСТАВНИЦТВА НА МІСЦЯХ В РОЗРІЗІ ЯКОСТІ ДЕПУТАТСЬКОГО КОРПУСУ ВИБОРНИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	149
4.1. Політико-правові засади та гарантії депутатської діяльності в органах місцевого самоврядування	149
4.2. Репрезентативність депутатського корпусу місцевих представницьких органів самоврядування	159
<i>Висновки до розділу 4</i>	173
ВИСНОВКИ	176
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	180

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження** зумовлена нагальною потребою українського суспільства у зміцненні процесів демократизації, де ствердження місцевої демократії є першочерговою умовою і завданням усіх політичних інститутів, органів влади та представників суспільних наук.

Розвиток місцевої демократії в Україні передбачає всебічне впровадження в життя інституту представництва, як її невід'ємної ознаки, та розвиток системи місцевого самоврядування, як сфери реалізації місцевої демократії сучасного зразка.

Досвід запровадження інституту місцевого самоврядування та інших інститутів місцевої демократії, зокрема форм прямого волевиявлення громадян, в Україні засвідчили необхідність реформування та посилення їх ролі в діючій системі влади в державі, яка наразі перебуває в стані трансформації з метою подальшої демократизації. Всебічний розвиток місцевого самоврядування розглядається в даному аспекті як напрямок удосконалення національної системи влади, набуття нею всіх ознак демократичної держави європейського зразка.

Водночас досвід проведення місцевих виборів в Україні свідчить про високий ступінь популярності мандата депутата місцевого представницького органу самоврядування з паралельним невдоволенням місцевих жителів якістю вирішення питань місцевого значення, а також відчуження обраних ними депутатів від потреб та проблем власних виборців. *Отже*, маємо проблему з якістю інституту представництва на місцях, як напрямку удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні та зміцнення місцевої демократії.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема і зміст дисертаційного дослідження є складовою частиною комплексних науково-дослідних тем кафедри політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет

імені К. Д. Ушинського» «Трансформаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх вирішення» (№ державної реєстрації 0109U000215) (2010-2014 рр.) та «Соціально-політичні проблеми України в контексті глобальних процесів» (№ державної реєстрації 0114U007155), одним із виконавців яких є дисертант.

**Мета і задачі дослідження.** *Метою дослідження є узагальнення концептуальних засад зміцнення інституту представництва на місцях в умовах трансформації діючої системи місцевого самоврядування в Україні.*

Досягнення поставленої мети зумовило постановку та вирішення наступних **задач**:

- проаналізувати науковий доробок суспільно-політичних наук щодо дослідження інститутів представництва та місцевого самоврядування;
- дослідити еволюцію поглядів суспільствознавців на інститут політичного представництва в історії людства та в Україні зокрема;
- з'ясувати методологічні підходи до дослідження інституту представництва на місцях в сучасній науці;
- визначити місцеву демократію як передумову функціонування інституту представництва на місцях;
- проаналізувати теоретико-методологічний вимір змісту інституту місцевого самоврядування в сучасній системі влади в державі;
- визначити напрямки та ступінь впливу виборчої системи на інститут представництва на місцях;
- дослідити місцеві ради як уособлення інституту представництва на місцях;
- визначити стан та перспективи розвитку системи представництва на місцях у сучасній Україні;
- проаналізувати політико-правові засади та гарантії депутатської діяльності в представницьких органах місцевого самоврядування в Україні;
- виміряти рівень репрезентативності депутатського корпусу місцевих представницьких органів самоврядування в Україні та інше.

*Об'єктом* дисертаційного дослідження виступає інститут представництва на рівні місцевого самоврядування в Україні.

*Предметом* дослідження є засади формування та функціонування інституту представництва на місцях в умовах трансформації системи місцевого самоврядування в Україні.

**Методологічною основою** дисертаційного дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. При побудові дисертаційного дослідження автор роботи спиралася на діалектичну методологію дослідження та дедуктивний метод викладення матеріалу, тобто будувала роботу шляхом руху від загального до часткового, що дало змогу просуватися від загальнотеоретичних визначень інститутів представництва на місцевого самоврядування до аналізу конкретних проявів їх взаємодії, зокрема місця та ролі представницьких органів самоврядування та депутатів в системі місцевого самоврядування в Україні. Крім того, при дослідженні окремих тем застосовувалися аналітичний, порівняльний, системний, структурно-функціональний методи тощо.

Застосування аналітичного методу дозволило якісно проаналізувати літературні джерела щодо визначення теоретичних засад формування та здійснення представництва на місцях та місцевого самоврядування в Україні в межах сучасного політико-правового дискурсу.

Історичний метод застосовувався для дослідження еволюції уявлень про інститути представництва, місцевого самоврядування, місцевої демократії в державотворчому процесі країн світу та в межах політичної теорії. Завдяки даному методу вдалося простежити еволюцію інституту представництва в Україні, а також системи місцевого самоврядування та розвитку її окремих елементів протягом останніх 25 років української державності тощо.

Системний підхід застосовувався при дослідженні сучасної системи місцевого самоврядування в Україні, що надало змогу ідентифікувати структурні елементи даної системи та визначити місце та роль

представницьких органів самоврядування в ній, а також місцевих депутатів як основної з'єднувальної ланки між органами самоврядування та представниками територіальної громади – виборцями.

Запровадження інституційного підходу дозволило проаналізувати представництво на інституціональному рівні, уособленням яких є представницькі органи самоврядування – місцеві ради, а також простежити їх зв'язок з іншими інститутами місцевої демократії – територіальною громадою, місцевими виборами тощо.

Для виявлення спільних та специфічних рис функціонування системи місцевого самоврядування та її окремих структурних елементів застосовувався порівняльний метод, а запровадження емпіричного та соціологічного методу аналізу документів дозволили проаналізувати положення Конституції України, законів України про місцеві вибори, про статус депутатів місцевих рад та інші нормативні документи України та міських рад. Зокрема, завдяки соціологічному методу вдалося верифікувати тези про відсутність єдності думок про подальший розвиток представництва на місцях та способу формування виборних органів самоврядування серед мешканців українських сіл, депутатами відповідних міських рад.

**Наукова новизна одержаних результатів.** В ході даного дослідження отримано результати та висновки, які мають певну наукову новизну.

*Уперше:*

здійснено політологічне дослідження концептуальних засад формування представницьких органів самоврядування у контексті трансформації системи місцевого самоврядування в Україні, зокрема в частині встановлення залежності якості формування місцевих рад на ступінь демократичності системи місцевого самоврядування та рівень розвитку місцевої демократії в Україні;

визнано органи самоорганізації населення як первинний рівень представництва на місцях, в межах якого відбувається формування спільного інтересу мінігромади – мешканців об'єднання власників житла, який в

подальшому є основою формування спільного інтересу територіальної громади як предмету представництва на місцях;

виявлені тенденції розвитку представництва на місцях шляхом здійснення аналізу репрезентативності депутатського корпусу представницьких органів самоврядування за ознаками сфери професійної діяльності, гендерної рівності, партійної приналежності ( на прикладі міських рад м. Дніпропетровська, м. Львова та м. Одеси).

*Удосконалено:*

теоретичне знання про систему місцевого самоврядування в Україні, напрямки її трансформації та роль представницьких органів самоврядування в ній;

знання про сучасний вимір інститут представництва загалом та в умовах місцевого самоврядування зокрема, що проявляється в ускладненні організаційної його структури від простої схеми «суб'єкт – об'єкт» до сучасної «суб'єкт – агент – канал – об'єкт»;

уявлення про місцеву демократію та її взаємодію із інститутами представництва на місцях та місцевого самоврядування, для яких вона виконує функцію спільних концептуальних засад діяльності.

*Дістали подальшого розвитку:*

концепція місцевої демократії в частині особливостей її реалізації в умовах сучасної системи місцевого самоврядування в Україні та напрямки її зміцнення шляхом пропонованих реформ, спрямованих на децентралізацію влади в державі;

методологія системного аналізу щодо можливостей її застосування для дослідження системи місцевого самоврядування в Україні та її взаємодії з іншими інститутами національної системи влади та інститутом представництва зокрема;

політико-правові засади здійснення депутатської діяльності в місцевих органах самоврядування в Україні, зокрема правове регулювання формування

депутатського корпусу, зв'язків з виборцями, процедур відкликання депутату тощо;

знання про якість репрезентативності депутатського корпусу представницьких органів самоврядування за ознаками сфери професійної діяльності, гендерної рівності, партійної приналежності та інше.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічних засад щодо вдосконалення інституту представництва на місцях, підвищення його якості за рахунок удосконалення виборного законодавства та організаційного забезпечення депутатської діяльності як умови подальшої демократизації діючої системи місцевого самоврядування в Україні та зміцнення місцевої демократії загалом.

Результати, отримані в ході дослідження, можуть бути використані органами місцевого самоврядування при проведенні подальшого процесу реформування, формуванні концепції взаємодії з депутатським корпусом та місцевими осередками політичних партій України. Теоретичні узагальнення, висновки і пропозиції дисертації можуть бути матеріалом для подальших наукових досліджень та дискусій щодо напрямків удосконалення сучасної системи влади в Україні в умовах глобалізаційних викликів та переходу до сталого розвитку.

Головні положення та висновки даного наукового дослідження можуть бути корисними при розробці спецкурсів з політичної науки, місцевого самоврядування, основ демократії, політичного управління тощо, а також навчально-методичних програм, посібників та довідкової літератури з питань здійснення місцевого самоврядування та запровадження місцевої демократії в сучасній Україні.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення дисертації викладені автором у виступах на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Ціннісний вимір політичної діяльності : західно-східний вектор сучасної української політики» (16-18 березня, 2014 р.), «Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності» (22-23 травня



2014 р.), «Україна і світ у третьому тисячолітті : політичний, економічний, правовий та культурний виміри» (13-14 березня 2015 р.), «Гуманітарний всесвіт: люди, ідеї, події» (15 травня 2015 р. ), «Країни Східного партнерства – V4: проблеми і перспективи співпраці» (22 квітня 2016 р.) тощо.

**Публікації.** Основні теоретичні положення дисертації знайшли відображення у 8 наукових публікаціях 4 з яких надруковані у фахових наукових виданнях із політичних наук, 1 стаття у міжнародному науковому виданні, 3 – у матеріалах конференцій.

**Структура роботи.** Дисертація складається з вступу, чотирьох розділів, 11 підрозділів, висновків до кожного розділу, висновків та списку використаних джерел. Обсяг дисертаційної роботи: усього – 206 сторінок, загальний обсяг – 179, список використаних джерел – 27 сторінок (220 найменувань).

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА В СУЧАСНОМУ ПОЛІТИКО- ПРАВОВОМУ ДИСКУРСІ

### *1.1. Стан наукової розробки теми дослідження.*

Питання здійснення демократії, демократизації суспільства, основних принципів та моделей її функціонування постійно викликали інтерес у науковців, але кожна історична доба та національні особливості країн світу вносять свої корективи в теорію демократії, акцентуючи ту чи іншу її сторону. Саме тому демократичні перетворення та їх наукове обґрунтування постійно перебувають в стані актуальних проблем сучасної політики, а теорія демократії є відкритою для нових досліджень.

Початок третього тисячоліття асоціюється з поширенням процесів глобалізації, яка впливає не тільки на світовий демократичний процес, але й на кожна країну світу та її національну систему влади.

Сучасна доба гостро ставить перед науковцями питання про методологію сучасних досліджень, оскільки кожне з них має ґрунтуватися на відповідному обраній темі інструментарії проведення наукового аналізу.

Сучасний етап еволюції суспільствознавства є предметом дослідження таких західних авторів, як І. Валлерстайн, Е. Тоффлер та ін. А. Гальчинський [34], проаналізувавши роботи західних учених пропонує в якості методології нових політичних досліджень, зокрема місцевого самоврядування та інституту представництва, користуватися методологією складних та нерівноважних систем, автором якої вважають І. Пригожина [130].

Досить часто дослідники сучасних політичних процесів зіткаються з необхідністю враховувати виклики глобалізації, оскільки сама вона стала невід'ємною складовою сучасності. Одним з таких наслідків глобалізації в

політиці є поступове проникнення зі сфери економіки мережевих організаційних форм. Останні на пострадянському просторі є однією з найпопулярніших тем сучасної політичної науки, а останнім часом її активно застосовують до аналізу місцевого самоврядування та місцевої демократії. Уперше про мережі заговорили після виходу в світ роботи М. Кастельса «Інформаційна доба: економіка, суспільство і культура», в якій міститься аналіз впливу глобалізації на сучасне суспільство та наголошено на особливості сучасного світу – мережах, характерних для всіх сфер життєдіяльності суспільства.

Окремим напрямком досліджень в сфері глобалізаційних трансформацій є дослідження мережевих форм організації, де певний інтерес викликають роботи Л. Сморгунова [168–170]. Практику становлення соціально-політичних мереж в межах українського політичного процесу вивчала Л. Лясота [83]. Зазначимо, що мережі та особливості їх функціонування в політичному процесі країн пострадянського простору є предметом дослідження групи російських дослідників, до якої входять К. Алексєєнкова, А. Казанцев, А. Кузьмін, В. Нечаєв, В. та Д. Сергєєви та ін. В роботах зазначених авторів здійснена спроба проаналізувати сучасний стан місцевого самоврядування з урахуванням не тільки процесів глобалізації, ствердження мережевих організаційних форм, а й культурно-ментальних та історичних аспектів.

Дослідженню системи місцевого самоврядування має передувати всебічний аналіз демократичної теорії.

Демократія є одною з найстаріших форм суспільно-політичного ладу, тому й демократична теорія за весь свій час існування збагатилася численними науковими дослідженнями. Перші знання про демократію ми знаходимо в працях стародавніх греків Аристотеля та Платона. Необхідно зазначити, що стародавні греки демократію розглядали в межах міста-полісу з невеликими за розміром та чисельністю людей територіях, тому їх думки є надзвичайно корисними при дослідженні місцевої демократії. Цей етап

розвитку теорії демократії, за Р. Далем, пов'язують з першою хвилею демократизації суспільства.

В подальшому на зміну містам-державам прийшли нації-держави, і ідея демократії була перенесена на систему політичних інститутів більш високого рівня, які в сукупності ми називаємо словом «демократія». Цей період в теорії демократії визначають як другу хвилю демократизації та пов'язують роботами М. Макіавеллі, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є та ін. Вони зосереджували основну увагу на питаннях організації державної влади, розподілу влад, конституційному правлінні, взаєминах між державою та народом зокрема.

Дослідники сучасних демократичних перетворень в світі говорять про третю хвилю демократизації, яка відбувається за двома напрямками. З одного боку, демократія поступово займає місце глобальної ідеології. Західний дослідник В. Дьюї визначає її як спосіб життя, а не тільки як форму правління, а з іншого боку, глобалізація актуалізує місцевий рівень влади, місцеву демократію, виводячи її на перший план і для впровадження в практичному житті країні, і в наукових дослідженнях. Останнє дозволяє політологам говорити про згортання демократії, про її повернення назад в поліс.

Необхідно відзначити, що українська соціально-політична думка того часу також перебувала в стані наукових досліджень різних питань демократичного правління. Перша демократична конституція була створена в Україні (Конституція Пилипа Орлика), ідеї демократичної організації влади знаходимо в роботах М. Драгоманова, М. Костомарова, М. Грушевського, І. Франка, В. Липинського, Д. Донцова та ін.

Цілісні дослідження проблем демократії з'являються вже в ХХ ст. в спеціально присвячених тому роботах Р. Даля, Х. Лінца, Д. Горовиця, Ф. Шміттєра, А. Пшеворського та інших. Їх думки цікаві та корисні для даного дослідження в тій частині, що стосується визначення основних принципів та інститутів сучасної демократії.

Особливої уваги заслуговують роботи Р. Даля, які визнані політологами сучасності як найбільш ґрунтовні та всебічні дослідження з проблем демократії та демократичного процесу. Його робота «Демократія та її критики» [40] присвячена дослідженню основних положень демократичної теорії та аналізу її внутрішніх протиріч. На основі аналізу сучасних демократій Р. Даль розробив типові ознаки сучасної демократії та визначив необхідний мінімум демократичних інститутів для держави, які визнають і користуються більшість науковців та політичних діячів сучасності. Автор даної роботи також базувала своє дослідження сучасного виміру демократії на основних положеннях теорії Р. Даля.

Роботи Р. Даля цікаві ще й тим, що роблять акцент на зв'язку теорії демократії з сучасними світовими політичними процесами. Мова йде про нову, третю хвилю демократизації, контури якої простежуються в умовах глобалізації. В даному аспекті цікаві також роботи А. Пшеворського, який звертає увагу на нових акцентах демократичних перетворень та робить акцент на демократичних процедурах, та С. Хантінгтона, який вважав, що якщо в державі двічі відбулися вибори, то така країна витримала тест на демократичність врядування.

Зв'язок та вплив демократичних ідей на суспільство досліджував А. де Токвіль, робота якого «Демократія в Америці» є актуальною і сьогодні, особливо для тих країн, що знаходяться на етапі становлення демократичного суспільства.

Одним з найпопулярніших аспектів дослідження сучасної демократії є її зв'язок із економічним розвитком. Робота Ф. Дойч та Ю. Вухерпфеннінга «Модернізація та демократія» [45], яка наразі є ґрунтовним аналізом всіх попередніх досліджень із демократії провідних зарубіжних вчених, починаючи із робіт А. Лейпхарта.

Серед українських авторів, які досліджували демократію в світі та в Україні, варто відмітити роботи А. Колодій, М. Томенка, С. Наумкіної та ін. Особливу увагу вони звертають на демократизації системи органів

центральної влади та на окремих інститутах демократії, перш за все, на виборах, принципі розподілу влад, партійній системі, інституті президентства та парламентаризмі.

Окремим напрямком досліджень в межах локального та територіального розвитку відводиться великим містам-мегаполісам та особливостям управління їх розвитком. Міжнародний досвід розвитку міст, світовим тенденціям їх управлінням займався О. Бойко-Бойчук [20]. Слід також зазначити вагомий внесок Асоціації міст України, під егідою якої працюють М. Пітцик, В. Куйбіда [68–69] та інші українські автори. Зокрема В. Куйбіда є автором низки публікацій, присвячених різним аспектам управління великих міст України, функціонуванню інституту місцевого самоврядування в Україні, адміністративно-територіальної реформи та розвитку місцевої демократії.

Місцеве самоврядування є новим феноменом політичного життя для України, а тому його дослідження є популярним та викликаним самою політичною практикою. За останні 20 років в межах вітчизняної науки накопичено чимало досліджень, але такий період часу є замалим для становлення ґрунтовної теорії та її еволюції, хоча аналіз накопичених знань свідчить про певні відмінності в аспектах дослідження інституту місцевого самоврядування на різних етапах розбудови нашої держави. Так, перші дослідження носили переважно описовий характер і відрізнялися правовою спрямованістю, що було викликано потребою часу, а саме необхідністю наукової концепції організаційно-правових засад діяльності інституту місцевого самоврядування в Україні.

Перші роки функціонування місцевого самоврядування в політичній практиці України довели його недосконалість та призвели до необхідності науково обґрунтувати взаємини між органами державного управління та місцевого самоврядування, а також доцільності проведення окремих досліджень здійснення місцевого самоврядування в великих та малих містах України. Принцип субсидіарності, проблеми врегулювання взаємин всередині

системи влади в державі, боротьба за обсяг повноважень та сфери компетенції, статути міських громад, традиції здійснення місцевого самоврядування тощо стали основною тематикою досліджень цього етапу розвитку вітчизняної політичної думки. Серед авторів слід відзначити С. Саханенка, М. Свіріна, Ю. Шарова, В. Борденюка та ін.

Отже, наукових досліджень за даний період розвитку вітчизняної політичної думки накопичилось чимало, але ефективного інституту місцевого самоврядування на практиці не впроваджено. Політики-практики постійно підштовхують науковців до визначення причин недієвості всіх попередніх теоретичних концепцій та запроваджених моделей місцевого самоврядування, а також потребують нових науково обґрунтованих пропозицій щодо напрямків їх вдосконалення. Побудовані на основі найкращих світових взірців місцевої демократії інститути влади на рівні місцевого самоврядування не працюють, не викликають довіру з боку пересічних громадян, не сприяють ефективній комунікації, не задовольняють потреб часу та вимог своїх жителів.

Науковці констатують невідповідність організаційних форм внутрішньому змісту місцевого життя сучасного українського суспільства. Це призводить до необхідності зміни орієнтирів в дослідженні місцевого самоврядування, в переносі акцентів з організаційно-правових засад його здійснення до глибинних, суттєвих питань його функціонування. В даному аспекті набирають актуальності самоврядні процеси на рівні громади, дослідження місцевого самоврядування не стільки як організаційно-структурованого інституту, а перш за все, як суспільно-політичного явища, як форми співіснування громадян.

Аналіз наукових досліджень дозволяє зробити висновок про те, що кожний з даних аспектів знайшов своє відображення в наукових дослідженнях та монографіях українських дослідників. Початковий етап розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні відзначився переважанням правових аспектів його дослідження, в результаті чого

українська наука отримала багато політико-правових досліджень, авторами яких переважно були представники юридичних наук. Серед таких досліджень необхідно відзначити роботи М. Баймуратова, М. Орзіха, В. Григор'єва тощо. Їх увага зосереджувалася на пошуку правових засад організації місцевого самоврядування в Україні, теоріях походження місцевого самоврядування, правах громади, формах взаємодії з органами державної влади, стандартах місцевої демократії тощо.

Пізніше акцент політико-правових досліджень було зміщено в напрямку дослідження місцевої громади як джерела місцевого самоврядування та як самостійного інституту в системі органів місцевого самоврядування. В даному напрямку слід відзначити роботи М. Баймуратова та О. Батанова [1], які вважаються найбільш ґрунтовними роботами в сфері дослідження політико-правових аспектів функціонування місцевої громади в системі влади сучасної України. Безперечним здобутком таких політико-правових досліджень було всебічне вивчення місцевої громади як політичного актора, як соціальної спільноти та як юридичної особи.

Теоретичні концепції місцевого самоврядування вивчали О. Батанов, Ю. Панейко, В. Абрамов та ін. Монографію О. Батанова «Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні» [8] вважають найбільш ґрунтовною роботою українського дослідника щодо розгляду територіальної громади та її ролі в сучасному політичному процесі в Україні. Цьому ж автору належать численні публікації з аналізом правового забезпечення реформування діючої системи місцевого самоврядування [7–11].

Наразі О. Батанов вважається одним із теоретичних розробників концепції реформування системи місцевого самоврядування в Україні, автором законопроектів тощо. Разом із співробітниками Інституту держави і права імені В. Корецького НАН України він проводить ідею про необхідність приведення до єдиного знаменника всього законодавства України про місцеве самоврядування в частині обрання пануючої концепції – теорії



самоврядування. О. Батанов є прихильником громадівської теорії самоврядування, яка вважається більш демократичною в порівнянні з державницькою та змішаною теоріями, які прописані європейськими стандартами місцевого самоврядування та місцевої демократії.

Необхідно окремо вказати на внесок і представників іншої наукової установи – Академії державного управління при Президентові України, які за обраним фахом професійної діяльності мають опікуватися місцевим самоврядуванням та вдосконаленням усієї системи влади в державі. Роботи Н. Нижник та інших авторів стосуються необхідності проведення масштабної децентралізації влади та управління в Україні, зокрема й шляхом посилення системи місцевого самоврядування, а такі автори, як Ю. Ковбасюк, К. Ващенко [94] зосередили свою увагу саме на стані розвитку та перспективах подальшого реформування системи влади в державі.

Здійснення депутатської діяльності в органах місцевого самоврядування є предметом дослідження й багатьох науково-дослідних інститутів, зокрема Інституту Відкритої Політики [82]. Необхідно зазначити, що майже всі міські та обласні ради для навчання власного депутатського корпусу готують велику кількість методичного матеріалу, який розміщуються на офіційних сайтах цих рад для вільного користування всіма депутатами, адже розуміють, що законодавство України досить часто змінюється, і навіть досвідчені депутати виявляються необізнаними з останніми нововведеннями, що стосуються депутатської діяльності та проведення місцевих виборів.

Необхідно віддати належне й науковій школі професора С. М. Наумкіной [109–112], що сформувалася при кафедрі політичних наук і права Південноукраїнського національного педагогічного університету і займається питаннями здійснення влади в сучасному світі й в Україні, підготувавши чималу кількість наукових розробок в сфері місцевого самоврядування. Зокрема, в межах даної наукової школи питаннями місцевого самоврядування займалися Л. Дунаєва [48], Ю. Маслов [90], Г. Музиченко [101–102], Д. Співак та інші.

Науково-дослідницька робота молодих українських науковців спрямована на дослідження функціонування окремих інститутів демократії в умовах України. Так, проблемами розвитку виборчої системи переймалися Р. Балабан [5] та В. Гончарук.

Місцева демократія перебуває в колі зору не тільки науковців, а й громадських діячів та різного роду державних та міжнародних організацій. Так Рада Європи має на меті свого існування сприяння розвитку місцевої демократії в країнах Європи та в Україні як члену даної організації зокрема. Через це численні нормативні акти даної організації, перш за все Європейська Хартія місцевого самоврядування та декілька резолюцій моніторингового комітету щодо справ з демократичними перетвореннями в сучасній Україні є офіційним джерелом інформації про міжнародні стандарти місцевої демократії, виконання та дотримання яких обрала Україна в результаті вступу до даної організації. Щодо вітчизняного законодавства, то джерелами інформації є чинна Конституція України, Закон України про місцеве самоврядування, численні закони та підзаконні акти нашої держави, що регламентують здійснення тих чи інших процедур демократії в державі.

Певний інтерес викликає література з дослідження функціонування окремих інститутів демократії на місцевому рівні. Серед таких робіт необхідно зазначити роботи Р. Максакової щодо дослідження видів місцевих виборів, роботи М. Марченка та В. Федоренка щодо референдуму як форми безпосередньої демократії, дослідження О. Орловського щодо можливостей вдосконалення форм безпосередньої участі громадян на локальному рівні влади, а також налагодження роботи органів самоорганізації населення.

Необхідно зазначити, що сучасна наукова думка щодо інститутів демократії та їх функціонування на місцевому рівні представлена переважно літературою юридичного спрямування, що викликано недосконалістю юридичного оформлення даних інститутів та невідповідності їх форми та змісту умовам сучасної України. Для політологічного аналізу вони становлять інтерес в тій частині, де ця недосконалість призводить до суттєвих наслідків

при здійсненні влади народу, а тому набирає ознак політичного характеру і дестабілізує ситуацію в країні.

Як відомо, концептуальне оформлення ідея політичного представництва відбулося в класичних концепціях Т. Гоббса, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Г. Гегеля, І. Канта, Дж. С. Мілля, К. Маркса, які заклали фундаментальну базу для сучасної репрезентативної практики.

Подальший розвиток теорії політичного представництва здійснювався в роботах Ф. Анкерсмита, Ж. Бешлера, П. Бурд'є, М. Вебера, Дж. Грінвуда, Р. Даля, Т. Дая, Г. Джордана, Л. Зідентопа, А. Лейпхарта, Дж. Сарторі, А. Токвіля, Ю. Хабермаса, Й. Шумпетера та ін. Велике значення для дисертаційного дослідження мали праці відомих вчених-транзитології Л. Даймонда, Дж. Лінца, А. Степена, Д. Растоу, С. Хантінгтона, Ф. Шміттера, а також Дж. Браунінга, А. Гора, Дж. Графа, Л. Гроссмана, С. Кліффа, С. Санштейна, Х. Хендерсона, К. Хілла, Дж. Хьюїза, які розглядали процес трансформації політичного представництва в демократичних суспільствах в умовах глобалізації та інформаційних технологій.

Широке коло питань, які входять до аналізу демократичних практик, а також множинність аспектів її дослідження вимагають від авторів пошуку відповідної методологічної бази. Традиційно для аналізу демократичних практик застосовують інституціоналізм як науковий підхід та методологічну базу. Більшість наукових досліджень в галузі демократичної теорії побудовані саме на такій методології. Можливості застосування, переваги, вади та перспективи інституціонального підходу постійно перебувають в колі зору науковців. Фундатори даного наукового підходу Т. Веблен та Д. Норт в своїх роботах розробили основні поняття інституціонального аналізу, зокрема ввели терміни «інститут», «інституція», «інституційний дизайн» тощо. Різницю між термінами «інститут» та «інституція», а також їх сучасне звучання розглядали М. Кармазіна і О. Шурбована [63].

В межах російської політичної школи, яка досліджує можливості інституціонального підходу до визначення сучасних політичних перетворень

на всьому пострадянському просторі, вводить таке поняття як «інституціональні пастки». Одним з дослідників такого феномену є академік В. М. Полтерович, який в своїх роботах доводить, що головною причиною наявності таких інституціональних пасток є недостатність координації. В економічній теорії, на його думку, розглядаються два основні механізми координації поведінки – ринок та державна політика. Якщо ринок неспроможний навести порядок, то уряд може спробувати уникнути формування інституціональних пасток, або полегшити вихід з них, вдосконалюючи механізми репутації, поліпшуючи практику адміністрування. Однак, як засвідчує В. Полтерович, в деяких випадках а ні ринкові взаємодії, ні урядові заходи не призводять до бажаних результатів. Не вирішує проблеми і запровадження політичної демократії. Для поліпшення ситуації необхідно вдосконалювати інститути громадянського суспільства та сприяти мережевим стосункам всередині соціально-політичної та соціально-економічної систем.

Недосконалість інституціоналізму при аналізі демократичних перетворень в пострадянських країнах досліджували В. Гельман, В. Меркель та А. Круассан. Відмінність соціальних та політичних мереж від політичних інститутів, а також їх взаємозв'язок на сучасному етапі конструювання політичної реальності на пострадянському просторі досліджував Д. Ткачов. Молодий український дослідник Д. Неліпа вивчав особливості інституціоналізації соціального партнерства з позицій політичної теорії в межах свого дисертаційного дослідження [113–114].

Незважаючи на кількісне зростання публікацій, присвячених даній проблематиці, до сих пір в політичній науці існує об'єктивний дефіцит комплексних досліджень проблеми розвитку політичного представництва інтересів і факторів, що визначають його еволюцію, що в контексті триваючого в Україні процесу політичної модернізації, безумовно, має одне з вирішальних значень і одночасно представляє собою серйозний виклик для

суспільно-політичної стабільності та закріплення демократичних традицій в українській політичній системі.

Отже, на сьогодні в науковому дослідженні демократичних перетворень склалося чимало окремих напрямків, серед яких найактуальнішими виявляються можливості мережевих структур в справі становлення демократії, самоврядний процес та його роль в демократизації суспільства, місцева демократія як первинний рівень та основа національної демократії. Такий підхід до сучасного наукового виміру демократії вимагає певних змін в методології наукових досліджень. Мережевий підхід та самоврядний процес дослідити за допомогою традиційного для вітчизняної політичної науки інституціоналізму важко. Потрібні інші наукові підходи та методи.

Самоврядний процес та самоорганізація населення в будь-якій формі завжди цікавили дослідників, які є прихильниками синергетичного підходу до власних досліджень. Наразі теми нелінійності та самоорганізації займають вагомим місце в наукових публікаціях зарубіжних учених. Теорія нелінійних динамічних систем, синергетика та теорія динамічного хаосу поступово довели свою високу евристичну значущість. Зокрема прихильниками методології самоорганізації є такі відомі західні суспільствознавці як В. Вайдліх, К. Майнцер, Д. Медоуз, Ю. Одум, Д. Тоффлер, Дж. Форрестор та ін.

Дослідженню окремих аспектів політичного представництва, парламентаризму та виборчих систем присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема Р. Балабана, Т. Бевз, М. Горшеньової, А. Ковлера, О. Лавриновича, І. Монолатій, В. Погорілка, А. Селіванова, М. Ставнічук, О. Фрицького, В. Шаповала, Ю. Шемшученка та ін. Вагомий внесок у розробку виборчої проблематики внесли також російські автори М. Баглай, Р. Єнгібарян, В. Лазарєв, В. Маклаков, Ю. Тихомиров, Б. Топорнін, В. Чиркін та ін.

Питання гендерної рівноваги досліджували М. Бертольд, М. Джагер, А. Янг, а також вітчизняні автори – О. Копиленко, Л. Лушпай, Г. Музиченко,

Н. Онищенко, М. Петрушкевич, А. Погорелова, О. Цуницька, К. Чернова, О. Ярош та ін.

Вагомим джерелом інформації для даного дослідження стала нормативно-правова база, що складається з чинного законодавства України про місцеве самоврядування та про місцеві вибори, а також попередні версії цих законів, які вже втратили чинність, однак уявляють собою певний науковий потенціал для дослідження з огляду моніторингу розвитку основних понять та норм місцевого самоврядування. Зокрема, до аналізу були взяті всі чотири версії Закону про місцеві вибори та інші документи [131–146].

Про певні особливості організації та функціонування представницьких органів самоврядування в межах міст України автор роботи дізнавалася з офіційних сайтів міських рад, на яких розміщуються всі рішення міських рад та відображені структура представницького органу влади та персональний склад депутатського корпусу.

Крім того, для проведення порівняльних досліджень в часі ми звернулися до Дніпропетровської, Львівської та Одеської міських рад, які надали інформацію про кількісний та якісний склад депутатського корпусу відповідних рад останніх чотирьох скликань.

Також для верифікації робочих гіпотез цього дослідження автором роботи були проведені соціологічні опитування в містах України за самостійно розробленою анкетною. Результати проведеного дослідження наведені в розділах три та чотири роботи.

Проведене дослідження стану наукової розробки теми засвідчило необхідність проведення системного дослідження перспектив політичної модернізації системи місцевого самоврядування в Україні через формування прогресивної моделі системи політичного представництва інтересів, здатної продуктивно функціонувати і забезпечувати стабільний суспільно-політичний розвиток держави в умовах динамічного ускладнення політичних процесів під впливом сучасних інформаційно-комунікативних технологій та

віртуалізації політичного ринку. Таким чином, актуальність і недостатня розробленість проблеми зумовили вибір мети, об'єкта, предмета та завдань дисертаційного дослідження.

### *1.2. Еволюція поглядів на інститут політичного представництва в політичній науці.*

Світовий історичний досвід показує, що репрезентативна система не є статичною, а постійно еволюціонує. Політичне представництво як феномен існує на протязі всіх етапів розвитку людського суспільства, має місце в усіх сферах соціального життя і на всіх рівнях її організації. Система представництва покликана чітко відображати соціальний устрій і господарсько-економічний розвиток суспільства в конкретний період його еволюції.

Пряма політична участь людей можлива в невеликих громадах, де рішення приймаються на зборах більшістю голосів. Самоврядування вимагає фізичної присутності учасників плебісциту, який, як форма вираження і здійснення влади, зберігався в усі часи в невеликих соціальних утвореннях. Політичні рішення на них приймаються безпосередньо учасниками плебісциту. У сучасних державах набули поширення багато форм плебісциту: збори, сходи, мітинги, маніфестації тощо. Розвиток засобів комунікації призвели до народження такого інституту безпосередньої участі в прийнятті найважливіших політичних рішень як референдум. Однак для цієї роботи, яка має на меті дослідження політичного представництва на місцях, важливо наголосити на тому, що воно, як політичний інститут та форма волевиявлення народу, зародилося саме на місцевому рівні та носило ознаки безпосередньої участі громадян.

Однак в сучасній державі та її політичних інститутах найбільшого поширення набули опосередковані форми реалізації владних повноважень,

при яких один політичний суб'єкт, виконує роль представника іншого політичного суб'єкта. Історія політичних відносин показує, що пануючий суб'єкт вкрай рідко виступає від свого імені. Як правило, він вважає себе або є фактично представником інших політичних сил (держави або її інституту, нації, класу, стану, політичної партії, населення певної території тощо). Відносини, що виникають між цими суб'єктами, дозволяють виступати одному з них в якості представника іншого (інших), тобто здійснювати від імені першого владні повноваження та іншу політичну діяльність. Такі відносини є відносинами політичного представництва.

Історія розвитку політичних відносин знає різні способи виникнення відносин політичного представництва:

– в результаті узурпації, насильницького захоплення влади (наприклад, при встановленні будь-яких типів диктатур);

– шляхом традиції (наприклад, при передачі владних повноважень в спадковій монархії);

– шляхом делегування владних повноважень, яке може здійснюватися в авторитарній формі (як, наприклад, намісництво) і в демократичній формі (вибори президента, парламенту);

– нетрадиційним шляхом, при певних обставинах (наприклад, призначення регента, який здійснює вищі владні повноваження до повноліття монарха, або фаворитизм, коли вищі владні повноваження в державі здійснює людина, що не має на те формальних підстав) [117, с. 253].

Казахський дослідник Б. Б. Темирболат вважає, що такі форми відносин в історії політичного представництва уособилися у вигляді певних форм політичного представництва, які змінювали одна одну еволюційним шляхом:

1. Пряме (плебісцитарне) представництво, яке передбачає безпосередню участь суб'єкта в процесі прийняття політичних рішень.
2. Делегативне представництво, що припускає делегування суб'єктом своїх повноважень агенту для безпосередньої участі останнього від його імені в процесі прийняття політичних рішень.



3. Функціональне представництво, що припускає передачу суб'єктом своїх повноважень агенту для здійснення впливу на процес прийняття політичних рішень.
4. Комунікативне представництво, що припускає передачу суб'єктом своїх повноважень агенту для надання непрямого впливу на процес прийняття політичних рішень за допомогою громадської думки [183, с. 11].

Так, найраніша репрезентативна форма, яка була представлена інститутом плебісциту, стала відповіддю на об'єктивну потребу суспільства в регулюванні спільної діяльності. Фактично влада здійснювалася всіма членами роду або племені на основі локальних родинних зв'язків без чітко виділених функцій керуючих і керованих і нерозчленованістю суб'єкта та об'єкта.

Делегативне представництво склалося одночасно із зародженням перших держав і формуванням монархічної влади. Принциповою відмінністю інституту монархізму є фактичний розрив між суб'єктом і об'єктом представництва. Якщо на початковому етапі існував механізм обрання монарха представниками вищих верств суспільства, то згодом, із зміцненням абсолютизму, він поступово поступився місцем спадковому механізму передачі влади. Як обґрунтування виступала теза про божественне походження влади, джерелом якої виступали вищі сили, а не народ.

Таким чином, державна влада була відчужена від суспільства. І тільки пізніше починають формуватися аристократичний, становий та інші типи представництва з інституціоналізацією електоральної системи та поширенням загального виборчого права, що в результаті призвело до ствердження партійного представництва [32, с. 165]. Пізніше, з появою комунікаційних технологій починає розвиватися комунікативна форма представництва, заснована на інституті громадської думки.

Однак, найбільш поширеним в сучасних державах способом формування політичного представництва залишається делегування влади. Це

основний механізм реалізації відносин політичного представництва, без якого не може функціонувати державний організм.

Завдяки своїм представникам соціальна спільність усвідомлює себе як така і може виступати в якості єдиної консолідованої політичної сили. Політик, який представляє соціальну спільність, задає і легітимізує певні зразки політичних відносин і політичної активності. Ідентифікація члена політичної спільності з політиком – найважливіший механізм її залучення до політичних процесів. Тому вихідною ознакою політичного діяча є його положення як представника спільності, від імені якої він виступає.

Теорія політичного ринку в межах сучасної політичної науки є досить поширеною. Політичне представництво в умовах політичного ринку також існує, хоча й несе дещо іншу ознаку природи свого походження та призначення в політичному процесі. Вихідним ресурсом, що підлягає обміну на політичному ринку, є можливість. Відповідно до класичної теорії народного суверенітету, вся повнота можливостей вирішувати свої проблеми належить народу. Однак в силу різних причин частину своїх можливостей люди добровільно передають тому або тим, хто користується їхньою довірою і хто, вирішуючи суспільні проблеми, виступає не від себе особисто, а представляє інтереси інших.

Політичне представництво має певну якісну характеристику – інституціоналізацію відносин представництва. Політик, який здобув довіру соціальної спільноти, виявляється включеним в політичний інститут і стає представником пануючої еліти. Він змушений підкорятися не тільки інтересам соціальної спільності, яку він представляє, а й законам і нормам, які розповсюджують вплив на діяльність політичного інституту.

Інституціоналізація відносин політичного представництва призводить до подвійного становища політика: з одного боку, він є представником певної соціальної спільності, виразником її приватного інтересу, а з іншого боку, будучи членом державного інституту, він зобов'язаний виражати загальнонаціональні інтереси. У випадку із місцевим самоврядуванням – має

представляти інтереси громадян, які обрали його до складу місцевої ради, а з іншого, виражати інтереси всього населення, зокрема й тих, хто проголосував проти нього, віддаючи перевагу іншим кандидатам. Водночас, обрані представники, мають керуватися законодавством країни і відстоювати не лише інтереси місцевого населення, а й виступати виразником загальнонаціональної політики, сприяти зміцненню державності в країні загалом [Див. : 91].

Через систему представництва сучасне суспільство прагне вирішити проблеми, які мають найбільший інтерес для різних соціальних спільнот. Через неї індивіди й соціальні спільноти отримують можливість переносити свої вимоги в сферу прийняття політичних рішень. В такий спосіб система представництва виступає як посередник між державою і суспільством і призначена для вираження та захисту інтересів різних соціальних груп і спільнот. Вона служить механізмом корекції політичної системи, оберігаючи її від стагнації і застою, а також виконує функції політичної освіти та формування громадської думки.

Надійним способом надання оцінки рівню представлення інтересів соціальної групи тією чи іншою партією вважаються результати демократичних виборів. Невдача політичних партій на виборах, як правило, є наслідком необ'єктивного уявлення про реальні інтереси представленої соціальної спільноти або нездатності їх адекватного вираження. Показником ступеня ефективності партійної системи є так само частка кандидатів, які змушені на виборах апелювати безпосередньо до населення, минаючи політичні партії та інші організації і здобули перемогу [91].

Із розвитком демократичних процесів у суспільстві, а також поширенням глобалізаційних процесів в сучасній політичній системі світу, інститут представництва також зазнає певних змін. В якості альтернативи політичним партіям та окремим представникам все більше постають нові актори політичного життя – групи інтересів, які на відміну від політичних партій не намагаються безпосередньо брати участь в роботі органів

політичної влади, але прагнуть чинити на них певний вплив. Але пряме представництво груп інтересів швидше виняток, оскільки вони не здатні конкурувати з політичними партіями, спеціально призначеними для цих цілей.

Разом з тим, на базі вивчення всього комплексу підходів та концепцій представництва необхідно з'ясувати сучасний зміст цього феномена. В його основі лежить ідея, що в політичній сфері представлені не стільки індивіди, соціальні групи та інші інститути, скільки їх інтереси, які й детермінують об'єднання індивідів у групи і необхідність наявності і функціонування того чи іншого політичного інституту.

При цьому в площині політики виявляються лише такі інтереси, які мають наступні особливості:

- колективний характер, виражаючи інтереси великих соціальних груп (класи, нації, великі соціальні спільності), транснаціональних корпорацій тощо;

- організований характер, оскільки для їх вираження і просування зазначені групи організуються в спеціалізовані політичні організації: партії, лобістські групи, суспільно-політичні рухи тощо;

- конфліктний характер, вступаючи в суперечність або на інституціональному рівні (з встановленими процедурами, механізмами, окремими законодавчими актами), або з іншими колективними інтересами (як по горизонталі, так і по вертикалі) в будь-якій сфері суспільного життя. При цьому зазначені суперечності не можуть бути дозволені самотійно без зовнішнього втручання [Див. : 91].

Таким чином, під політичним представництвом інтересів слід розглядати всю сукупність інститутів і комунікаційних каналів артикуляції, агрегування і просування соціально-політичних інтересів, що забезпечує участь різних соціальних груп і прошарків суспільства в процесі прийняття політичних рішень на всіх рівнях політичного управління.

Структура політичного представництва, на думку Б. Темирболата, може бути визначена наступним чином:

- суб'єкт (народ, групи інтересів, індивіди), що подає свої вимоги і запити;
- агент (політичні партії, лобістські групи, НПО, профспілки та ін.), що виконує функцію представника суб'єкта, транслюючи його вимоги і запити суб'єкта в політичному просторі;
- репрезентативний канал (референдум, вибори, лобістський тиск, громадська думка, ЗМІ та ін.) – процедурно-правовий механізм, що дозволяє агенту легітимно довести вимоги, запити та інтереси суб'єкта до об'єкта і забезпечити назад-комунікативний зв'язок між суб'єктом і об'єктом;
- об'єкт (державні інститути влади, посадові особи та ін.), що видає під впливом агента на виході політичне рішення в формі законів, указів тощо з урахуванням вимог і запитів суб'єкта [Див. : 183, с. 14].

Надзвичайно вагомим аспектом політичного представництва є така його ознака, як легітимність. Поширюючи цей принцип на систему відносин політичного представництва можна стверджувати, що легітимним є таке представництво, яке приймається більшістю населення, а не просто нав'язується йому. В сучасних демократичних державах світу легітимна влада заснована на вільному волевиявленні громадян та виборності всіх центральних органів влади народом. Центральною ланкою цих правил і механізмів є демократичні вибори, як найбільш легітимний спосіб делегування відносин представництва.

Кількісні оцінки політичного представництва, до яких іноді вдаються політики з метою довести нелегітимність обрання своїх суперників через малий відсоток отриманих ними голосів, визнаються громадською думкою неспроможними, оскільки ці правила заздалегідь обумовлені суспільним договором – конституцією.

Сучасні демократичні виборчі системи дозволяють депутатам представляти виборців усього округу навіть в тому випадку, якщо за них

проголосувала лише частина виборців. У той же час відомо, що при авторитарних режимах навіть близька до 100 % участь виборців у голосуванні не говорить про легітимність обраних депутатів і про те, що вони дійсно представляють інтереси всіх виборців.

Проблема відчуження депутатів від виборців давно відома і представникам влади, і суспільствознавцям. Наслідком відчуження представників від соціальних спільнот, нездатністю представників до артикуляції і реалізації інтересів своїх виборців є абсентеїзм - індиферентне ставлення населення до політичного життя, стійке ухилення від участі в голосуванні на виборах різних рівнів. Абсентеїзм свідчить про відсутність необхідності у формуванні відносин представництва у певної групи громадян, а, отже, нелегітимність з їх точки зору створених відносин представництва, нелегітимності тих політичних діячів і органів влади, які виступають від імені цієї соціальної спільності.

У більшості країн з демократичним режимом влади вироблений дієвий механізм запобігає відчуженню політиків від виборців. Він включає в себе обов'язковість періодичних виборів, після яких ті представники, які не відображають інтереси виборців, втрачають довіру і мандат. Одним з варіантів виходу з такої ситуації, на думку дослідників В. І. Буренка та С. М. Предибайлова, є формування дієвого, свідомого громадянина та громадянського суспільства, як добровільних об'єднань вільних громадян [26]. Поняття «громадянин» носить вагомий сенс, адже це особа, яка має політичні та громадські інтереси, права та обов'язки. Політичне представництво виступає одним з опосередкованих способів реалізації громадянином своїх політичних прав.

Формуючи парламент як інститут представництва, вільні індивіди проявляють себе в процесі його становлення та функціонування як сукупного суб'єкта. Без загальнонародного представництва немає народу як політичного суб'єкта. Без репрезентації усього народу немає і народу як політичної єдності. Становлення громадянина, а потім і народу як політичного суб'єкта

за допомогою загальнонародного представництва призвело європейські народи до формування громадянської нації і становлення сучасних європейських держав.

Політичне представництво є продуктом згоди вільних людей з приводу репрезентації своїх інтересів у структурах влади. Угода як процедура, з якої виникає представництво, є не що інше як вибори. Не випадково дослідник політичного представництва Бернар Манен вважає, що представницьке правління є складною системою, яка складається з кількох елементів. І головним елементом цієї системи є не функціонуючий парламент. Парламент може існувати, але при цьому не бути інститутом політичного представництва. За Б. Маненом, саме вибори виступають центральним механізмом цієї системи, «...головним інститутом представницького правління є вибори...» [89, с. 15]. Вибори загальнонародного, загальнонаціонального представницького інституту обумовлені волевиявленням політично вільних людей (громадян) і їх правом вибору своїх представників. Без вільних людей (тобто без громадян) не може бути якісного політичного представництва.

Разом з тим, дані висновки відносяться переважно до країн західної демократії. Свого часу Ф. Фукуяма в відомій праці «Кінець історії» писав, що «...тріумф Заходу, західної ідеї очевидний, насамперед, тому, що у лібералізму не залишилося ніяких життєздатних альтернатив». Вчений стверджував, що з крахом комуністичної системи настав час «універсалізації західної ліберальної демократії як остаточної форми правління» [192, с. 136].

Інформаційна ера є якісно новим етапом суспільного розвитку. Інформаційні технології дали потужний імпульс революційним змінам в процесі зворотного зв'язку між суспільством і державою, кардинального підвищення її оперативності та ефективності. Тому сьогодні система політичного представництва інтересів в її традиційному дизайні і з її класичними інститутами є реліктом індустріального та постіндустріального типів суспільства. Сучасна ера стимулює не тільки інституційно-

функціональну модифікацію традиційних представницьких інститутів, а й розвиток нових форм представництва інтересів – електронного плебісциту.

Електронний плебісцит є логічною ланкою в еволюції репрезентативної системи в умовах переходу до інформаційного суспільства, що спостерігається в країнах західної демократії. Вже сьогодні зрозуміло, що держава, яка зможе адекватно оцінити і відповісти на виклик глобальної інформаційної ери, завтра зможе забезпечити функціональність і стабільність своєї суспільно-політичної системи.

Отже, підсумовуючи дослідження еволюції теоретичних уявлень про політичне представництво в межах політичної теорії, зазначимо, що інститут політичного представництва еволюціонував протягом історії людства, змінюючи свої форми у відповідності до потреб суспільно-політичного та економічного розвитку людства. На сучасному етапі його необхідно досліджувати через призму електоральних процедур, що розглядають його виключно в категоріях репрезентації громадян і територій та передбачають делегування населенням своїх владних повноважень обраним представникам.

### *1.3. Методологічні підходи до дослідження інституту політичного представництва на місцях.*

Дослідження інституту політичного представництва на місцевому рівні повинно будуватися на певній методологічній основі, яка відповідає сучасним вимогам політичної науки та сприяє якісному аналізу об'єкта наукового пошуку. Наразі політична наука налічує чимало наукових підходів, кожний з яких ґрунтується на власній, притаманній лише даному підходу, методології. Традиційно для аналізу політичного представництва застосовують інституціоналізм як науковий підхід та методологічну базу.

Засновниками інституціоналізму вважають Т. Веблена, О. Конта та Г. Спенсера, які в межах своїх роботи доводили, що інститути є



«природними» утвореннями. Політичні інститути слугують задоволенню такої фундаментальної життєвої потреби суспільства, як забезпечення безпеки та соціального порядку. Саме завдання виживання суспільного організму в умовах його еволюції породжувало, на думку Г. Спенсера, необхідність формування погоджувальної й координуючої суспільної підсистеми – особливого виду регулятивного інституту, в якості якого й поставав політичний інститут [31].

Незважаючи на популярність інституціонального підходу в соціально-політичних дослідженнях, інтерес до методологічного інструментарію побудови політологічних досліджень у відповідності з інституціональним підходом з початком 1950-х років почав уповільнюватися. І тільки в середині 1980-х років науковці повернулися до розгляду політичних інститутів в межах «нового інституціоналізму».

М. Кармазіна стверджує, що в політологічній традиції закріпилася своєрідна єдність вказаних двох ключових понять інституційного аналізу: «інституції» та «інституту», та відбулася фактична втрата такої специфічної категорії, якою є «інституція». Натомість у дослідженнях, присвячених інституціональній сфері, «присутня смислова двоїстість поняття – інститут як норма та інститут як організація» [63, с. 14].

На думку Ю. Маслова, «логіку обґрунтування політичних інститутів дослідники простежують за допомогою невід'ємних (для пояснення інституційних утворень) характеристик, які певною мірою відрізняються від ознак інституцій та наголошують на організаційних формах їх функціонування. Серед них виокремлюють психологічність, зазначаючи що будь-який суспільний інститут за своїм походженням є психологічним утворенням, стійким продуктом обміну діяльністю. Крім того, важливою ознакою інституту є історичність: інститути позиціонуються як певний кінцевий продукт історичного розвитку суспільної сфери. Іншими не менш важливими ознаками інституту є структурність та функціональність. Структурність є підтвердженням того, що кожен інститут існує як наслідок

своїх взаємодій з іншими інститутами соціальної системи. Функціональність означає, що інститути існують доти, допоки виконують визначені для них суспільством функції, сприяючи його інтеграції» [90, с. 32].

Отже, політичні інститути утворюються у відповідності до потреб політичної системи, набувають певних функцій, утворюють регламентовані канали зв'язку з іншими елементами системи (підсистемами) тощо.

Політичне представництво є одним з провідних політичних інститутів, який пройшов певну еволюцію в історії людства та накопичив чимало юридичних форм власного імплементації в політичну практику країн світу, що підкреслює необхідність запровадження саме методології інституціонального підходу до побудови даного дисертаційного дослідження, яке передбачає аналіз правової регламентації та еволюційного шляху інституту представництва на місцях в світовій практиці та в Україні зокрема.

Інституціональна теорія природу неформальних практик вбачає у егоїстичному інтересі акторів, дії яких спрямовані на максимізацію прибутку. При цьому передбачається, що актори володіють вичерпною інформацією і можуть прораховувати наслідки своїх та чужих дій, всі можливі альтернативи. Історія довела помилковість такого твердження. Для з'ясування природи неформальних практик політична наука пропонує звернутися до аналізу особливостей соціальних контактів у політичній сфері, які формують структури мережевих взаємодій.

Існує думка, що мережеві структури первинні відносно інститутів. Це означає, що при достатньому поширенні мережі та наявності легітимізуючого принципу мережеве утворення може «перерости» в інститут. Про це в своїх дослідженнях доводять такі російські дослідники, як В. Сергєєв та Д. Ткачев. Зокрема, на їх думку, «мережа може змінюватися під впливом зовнішнього інституціонального середовища або сама перетворюватися на інституціональне утворення. В будь-якому такому утворенні можна знайти елементи мережі, як і в будь-якій мережі можна знайти елементи інституціональних порядків. Саме мережеві відносини сприяють боротьбі з

невизначеністю, стають на заваді поширенню опортунізму, дозволяють здійснювати успішні економічні й політичні трансакції в умовах обмеженої раціональності акторів [165].

Важливу роль у становленні методологічної основи дослідження мереж відіграла міжорганізаційна теорія, зокрема ідея про організаційне оточення, при якому виживання окремого актора залежить від ступеня використання ним ресурсів інших. Мережевий підхід має на увазі не стільки вузькі інтереси доступу до ресурсів, скільки взаємозалежність учасників мережі. Важливими є й інші джерела: організаційна соціологія, академічна теорія бізнес-адміністрування, соціальний структурний аналіз, інституційний аналіз, теорія суспільного вибору, неоменеджеризм тощо.

Сучасна політична наука розрізняє декілька мережевих шкіл, які різняться між собою за сферами використання мережевого підходу, в одному випадку для аналізу зв'язків між політичними акторами, в іншому – для дослідження проблем державного управління. Проте деякі автори вважають доречним розрізнення не лише за напрямками, але й за рівнями застосування мережевих конструктів. Останнє, зокрема, дозволяє Д. Маршу виокремлювати американську та англійську мережеві школи [165].

Більш прийнятною залишається класифікація, яка враховує напрями використання мережевих концептів. За вказаним критерієм прийнято виокремлювати школу посередництва інтересів, яка спеціалізується на аналізі зв'язків між політичними акторами, а також управлінську школу, дослідження якої спрямовані на вивчення проблем управління складними системами [19].

Для даного дослідження найбільший інтерес складає саме перша школа, оскільки має справу із представництвом інтересів, а отже, безпосередньо пов'язана із політичним представництвом інтересів в сучасному політичному процесі, зокрема й на місцевому рівні.

Слід зазначити, що при існуванні певних відмінностей між американськими та британськими представниками школи посередництва

інтересів, вони мають багато спільних рис. Найголовніше – це прагнення дослідників використовувати мережевий підхід для аналізу політичних зв'язків та вивчення проблем взаємодії груп інтересів і органів представницької влади.

Загалом, представники школи посередництва інтересів акцентують увагу на дослідженні кооперації автономних, проте ресурсно взаємозалежних акторів. У цьому випадку мережевий підхід дозволяє робити висновки про поведінку учасників, вивчати зв'язки між ними та аналізувати результати їх взаємодії. Але сам механізм координації в мережах залишається недостатньо дослідженим.

Ю. Маслов справедливо зазначає, що мережевий підхід до розгляду політичних процесів сучасності ґрунтується на здобутках інституціоналізму та теорії систем [90, с. 43]. Російські дослідники, зокрема О. Соловійов, В. Сергєєв і Д. Ткачев, вважають, що саме мережевий підхід до розгляду політичних процесів та його складових в умовах пострадянських країн має найбільшу евристичну вагомість та значимість [181]. На рівні дослідження місцевих представницьких органів влади – місцевих рад – даний підхід здатен надати більше відповідей про реальні стосунки представників депутатського корпусу, тобто обранців – представників місцевого населення, між собою, а також між ними і представниками влади та бізнесу, які залишаються поза зоною наукового аналізу інституціонального підходу. Отже, можемо констатувати, необхідність та доцільність поєднання інституціонального та мережевого підходів для якісного та всебічного дослідження інституту представництва на місцях, як методологічної основи побудови даного дисертаційного дослідження.

Традиційно інституціональний та мережеві підходи в якості методології наукового дослідження доповнюються системним підходом, який також є доцільними для запровадження в даному дисертаційному дослідженні з огляду на те, що інститут представництва на місцях має досліджуватися у

тісному зв'язку із такими політичними інститутами як виборча система, місцеве самоврядування, політичні партії, громадянське суспільство тощо.

Системний підхід можна вважати продуктом ХХ сторіччя, основну ідею якого достатньо чітко сформулював Блез Паскаль, котрий підкреслював, що пізнати частини без пізнання цілого також неможливо, як пізнати ціле без знання його частин. Характерним для класичного розуміння системи або складних системних об'єктів було глибоке переконання в тому, що властивості, основні риси, закони розвитку та функціонування таких об'єктів однозначно чи принаймні рішучим чином детермінуються властивостями елементів, що їх створюють.

Теоретики системного підходу, зокрема Людвіг фон Берталанфі, вважали, що застосування його доцільно по відношенню до складних явищ, які досліджувати за допомогою традиційного лінійного аналізу складно, та навіть, неможливо. Влада, безперечно, відноситься саме до таких складних явищ, тому класики політичної науки Т. Парсонс і Д. Істон довели доцільність застосування системного підходу до аналізу політичних явищ та влади зокрема.

До основних принципів системного дослідження слід віднести: підхід до досліджуваного об'єкта-системи як до цілого і похідні звідти уявлення про середовище системи та її елементи; наявність системоутворюючих зв'язків, які представляють певну структуру системи, що дозволяє бачити ряд рівнів системи та їхню ієрархію; можливість реалізації управлінських впливів на систему [174, с. 34].

Отже, системний підхід дає змогу як описати функціонування політичного процесу, так і узагальнити й систематизувати властивості, що притаманні йому у тих чи інших умовах суспільно-політичного розвитку.

Практичне застосування методології системного аналізу при дослідженні інституту представництва на місцях в контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні потребує всебічної характеристики конкретних етапів застосування системного аналізу – підготовчого

(формулювання проблем, визначення мети, збирання первинних даних), моделювання (математичне та симуляційне) та завершального (обробка даних і прийняття політичного рішення), а також використання наступних восьми його аспектів:

1) системно-елементного або системно-комплексного, який полягає у виявленні елементів-складових даної системи;

2) системно-структурного, який полягає у з'ясуванні внутрішніх зв'язків і залежностей між елементами даної системи та дозволяє отримати уявлення про внутрішню організацію (будову) досліджуваної системи;

3) системно-функціонального, який потребує виявлення функцій, для виконання яких створені і існують відповідні системи;

4) системно-цільового, який означає необхідність наукового визначення цілей і підцілей системи, їх взаємних зв'язків між собою;

5) системно-ресурсного, який полягає в ретельному виявленні ресурсів, потрібних для функціонування системи для вирішення нею тієї або іншої проблеми;

6) системно-інтеграційного, який полягає у визначенні сукупності якісних властивостей системи, що забезпечують її цілісність і особливість;

7) системно-комунікаційного, який означає необхідність виявлення зовнішніх зв'язків даної системи з іншими, тобто, її зв'язків з навколишнім середовищем;

8) системно-історичного, який дозволяє з'ясувати умови в часі, які вплинули на виникнення досліджуваної системи, пройдені нею етапи, сучасний стан, а також можливі перспективи розвитку [113, с. 35-38].

Системно-елементний аналіз взаємодії інститутів місцевого самоврядування та політичного представництва дозволяє визначити їх залежність між собою в межах єдиної системи місцевого самоврядування.

Сутність системно-структурного аналізу полягає у встановленні частин системи та зв'язків між ними. Він дозволяє проявити склад системи, визначити її складність і межі гнучкості її фізичної структури.

Системно-функціональний аналіз орієнтований на розгляд взаємозв'язків і взаємодії частин системи. Він надає можливість виявити функцію системи, її властивості і характер зв'язків між інститутом представництва та іншими елементами системи місцевого самоврядування, а саме: виборами; обраним головою, виконавчим комітетом, громадою тощо.

Системно-динамічний аналіз полягає у вивченні механізмів розвитку і зміни систем. Він націлює дослідника на розгляд генезису системи, аналіз стійких тенденцій її трансформації, визначення оптимальних критеріїв її розвитку. Отже, в нашому дослідженні даний аспект аналізу зосередиться на дослідженні еволюції виборчого законодавства та інституту місцевих виборів як механізму впровадження в життя політичного представництва на місцях.

Системно-ресурсний аналіз взаємин політичного представництва та інституту місцевого самоврядування сконцентрується на аналізі ресурсів, що сприяють формуванню корпусу представників місцевого населення в локальних представницьких органах влади. До наукового аналізу будуть залучені такі ресурси політичного представництва, як: політичні, економічні, соціальні, політико-силові, культурно-інформаційні тощо.

Важливо відзначити, що людина також є ресурсом влади (демографічні ресурси). Людина створює всі інші ресурси влади. Людина може виступати знаряддям влади як засіб впливу на інших людей. Тобто, людина може виступати і суб'єктом, і об'єктом влади [114].

Методологія системного аналізу має застосовуватися творчо, враховувати новітні наукові досягнення, особливо у виявленні закономірностей складних нерівноважних і хаотичних систем. Теорія системного аналізу спирається на закон складних (цілісних) систем, згідно з яким ціле є більшим від суми його частин.

Слід пам'ятати, що в системній цілісності власні якісні визначення складових структур остаточно не зникають. Підпорядковуючись цілому, вони водночас зберігають свою відносність. Вважається, що цілісна система розвивається на основі складної взаємодії за схемою «частина – ціле –

частина». Енергетика системи, суперечності її розвитку формуються на основі відповідної взаємодії.

Важливо зрозуміти, що ці визначення не є абстрактними. Всі вони легко проектується на реальні суспільні процеси і можуть використовуватися як методологічні принципи пізнання. Яскравий приклад – процес формування структурної цілісності глобальної системи. Загальновідомо, що історія людської цивілізації позначена всевітністю розвитку й на попередніх етапах. Людство завжди було єдиним. І це єднання мало місце навіть тоді, коли взаємини між націями й народами за своїми зовнішніми ознаками не лише не діставали чіткого вияву, а й були антагоністично суперечливими, розвивалися за принципами простої системи, де домінували горизонтальні між сегментні (міждержавні) зв'язки.

Методологія системного аналізу передбачає трифазний розвиток функціонуючої системи: генезису, коли система перебуває у фазі сумативної (простої) цілісності; зрілості, коли система набуває стану структурної цілісності; занепаду, який настає в момент, коли досягається абсолютна однорідність компонентів системи і як результат – потенціал розвитку системи себе вичерпує [Див. : 34, с. 25-27].

Суперечності розвитку змінюються на суперечності занепаду, які не можна подолати. Це призводить до біфуркації системи, її заміни однією або декількома новими системами, які, з одного боку, є антиподами своїх попередників, розвиваються на основі іманентних (протилежних) принципів та законів, з іншого – є складнішими за своєю структурною побудовою. Схематично розвиток системи може бути представлений у вигляді таких етапів: а) формування інтегральної якості системи; б) зміна властивостей структурних компонентів системи, їх підпорядкування системній цілісності; в) формування нових інтегральних структур, на основі яких реалізуються функціональні якості системи, що утверджуються [101, с. 20–23].

В цілому система, на думку А. Гальчинського, вважається життєстійкою, якщо енергія її внутрішніх зв'язків (вертикальних та



горизонтальних) перевищує енергетичний вплив зовнішнього середовища. Якщо внутрішній потенціал саморозвитку стає меншим за сумарну енергію зовнішніх впливів, цілісність руйнується ззовні й урешті-решт розпадається [Див. : 34].

У сучасній науці загальновідомі наступні позиції в новому підході до системної методології суспільних наук.

По-перше, складні системи – це насамперед динамічні системи.

По-друге, складні системи належать до класу впорядкованих систем. А. Атлан з цього приводу вважає, що неупорядкованість в таких системах виступає лише як складова порядку, який ми прагнемо розшифрувати, тобто складність – це видима неупорядкованість, за ширмою якої маються підстави припускати наявність прихованого порядку [34, с. 59].

По-третє, за принципами функціональної складності розвиваються саме перехідні системи, тобто системи, яким належить особливе місце – вони представляють лише один із ланцюгів еволюційного процесу, своєрідну «передісторію» нового, що тільки виникає й утверджується. Реалізуються вони через механізми біфуркації та хаосу. Стан біфуркації ототожнюється з відхиленням від стандартної причинно-наслідкової детермінованості та рівноваги. Домінантою розвитку стає випадковість. Під хаосом розуміється такий стан системи, її пам'ять стосовно попереднього лінійно-детермінованого стану цілком втрачається. А стан біфуркації та хаосу як стан безладдя, на думку І. Пригожина, є платою за можливість утвердження нового порядку [34, с. 23].

По-четверте, поняття складного органічно кореспондується і зі специфікою так званих дисипативних систем, які виключають можливість зворотного розвитку, базуються на принципах незворотності процесів.

Таким чином, методологічну основу даного дослідження становитимуть системний, інституціональний та мережевих підходи, здатні у сукупності надати якісне знання про інститут політичного представництва на місцях та його вплив на систему місцевого самоврядування із урахуванням

всіх формальних та неформальних форм та практик політичного представництва та характеру його зв'язків із іншими елементами системи.

Інститут політичного представництва на місцях в умовах сучасної України здійснюється водночас по всій її території та має певні відмінності як територіального, так і історичного, соціально-економічного, політичного та ментального характеру. Для формування цілісного уявлення та теоретичних висновків в межах цього політологічного дослідження не можливо досягнути всі територіальні громади. До уваги будуть братися тільки ті великі міста, які є уособленнями політичного процесу на місцях. Традиційно в межах політичної науки вважається, що місцева політика здійснюється саме в містах-мегаполісах, роль яких в Україні відіграють міста-мільйонники. Для аналізу будуть взяті до уваги політичні процеси, пов'язані із політичним представництвом в великих містах України, які є представниками різних її частин. Отже, це актуалізує необхідність залучення до методологічної бази даного дослідження порівняльного підходу.

Як зазначають Г. Алмонд і Г. Пауелл, для формування спільних висновків необхідно звернутися по допомогу до порівняльного підходу, який, «...використовується політичними науками подібно до того, як експеримент використовується точними науками. Політолог не може спроектувати експеримент щодо політичного устрою і спостерігати за наслідками. Однак порівняльний метод створює можливості описати та класифікувати, організувати та пояснити різноманітні комбінації подій, які відбулися у політиці різних країн» [154, с. 14].

Порівняльний підхід, на думку Роя Макрідіса, базується на наступних постулатах: порівняння повинно відбуватися на абстрактному рівні; перед проведенням будь-якого порівняння треба не лише визначити категорії та поняття, але також визначити критерії, індикатори компонентів соціальної та політичної ситуації, які пов'язані з проблемою, що аналізується; потрібно визначити критерії для адекватного зображення певних компонентів, які входять до загального аналізу або аналізу проблеми; на початку дослідження

необхідно сформулювати гіпотези; формулювання відносин між гіпотезами та їхнє дослідження може ніколи не знайти підтвердження, на відміну від емпіричних фактів. Гіпотеза або низка гіпотетичних відносин вважатимуться доведеними лише доти, доки вони не будуть спростовані; найкраще формулювати низку гіпотез, аніж окремі гіпотези. Зв'язуюча ланка між загальним рядом гіпотез і соціальними відносинами повинна утворюватися за допомогою уточнення умов, за яких можуть відбуватися будь-яка, чи усі можливості, перелічені в цій низці гіпотез; порівняльне вивчення, навіть якщо воно не виправдовує очікувань загальної теорії політики, може покласти шлях послідовному розвитку теорії за допомогою: а) збагачення нашої здатності до уяви, яка допомагає формулювати гіпотези; б) забезпечення засобів для тестування гіпотез; в) ми вимушені усвідомити те, що ми приймаємо як належне, потребує пояснення; найбільшою небезпекою у створенні гіпотез в поєднанні з порівняльним вивченням є необмежена площина можливих відносин. Цього можна уникнути, склавши сукупність фактів, які важливі для створення гіпотези до самого її формулювання [214, с. 49].

Для формування системного знання про політичне представництво на місцях до зазначених вище методологічних підходів доцільно додати історичний підхід, здатний прослідкувати всю історію політичного представництва на місцях в Україні, який має давні історичні традиції, започатковані ще за часів Київської доби, однак, дістав свого сучасного розвитку лише за часів незалежності. 25-річна історія політичного представництва на місцях в Україні має свої періоди розвитку, тісно пов'язані із еволюцією законодавства про місцеві вибори та місцеве самоврядування загалом, що також необхідно враховувати при формуванні всебічного знання про місцеве політичне представництво.

Залежність політичного представництва від його правової регламентації в чинному національному законодавстві потребує звернення до аналізу нормативних документів та розгляду правової природи інституту

представництва, що в свою чергу актуалізують необхідність міждисциплінарного підходу в цьому дослідженні. Такий підхід здатен не тільки поєднати зусилля політичної та юридичної наук, а й додати до отриманих знань здобутки соціологічної науки, психології тощо, що в сукупності сприятиме прирощенню знання та формуванню комплексного, всебічного знання про інститут політичного представництва на місцях.

Отже, характеризуючи еволюцію методологічних підходів до дослідження політичного представництва на місцях в межах сучасної політичної науки маємо зауважити в якості методологічної основи даного дослідження запропоновано поєднання інструментарію системного, інституціонального, мережевого та порівняльного підходів, яке сприятиме застосуванню різних методів збору та аналізу інформації про діючий інститут політичного представництва на місцях та його роль у формуванні дієвої системи місцевого самоврядування в Україні.

Наявність великої кількості територіальних громад спричинює необхідність, з одного боку, звуження предметного кола дослідження до певної кількості міст України, а з іншого – потребує необхідності застосування порівняльного підходу та його методологічних інструментів до аналізу емпіричної інформації.

### *Висновки до розділу I.*

Проведений аналіз теоретико-методологічних засад дослідження інституту політичного представництва на місцях дозволяє зробити наступні висновки, які мають теоретичну та практичну значимість для даного дисертаційного дослідження.

По-перше, аналіз джерельної бази дослідження інституту політичного представництва в сучасному політико-правовому дискурсі дозволяє говорити про певну еволюцію поглядів на його зміст, призначення та форми

представництва, які викристалізовувалися в політичній практиці сучасних країн світу та України зокрема шляхом серйозних змін, які відбувалися як у напрямку еволюції основних форм представництва, так і шляхом розвитку інституту місцевої демократії. Про розквіт інституту політичного представництва на місцях можна говорити лише за умов розвитку місцевої демократії, яка передбачає обов'язковість функціонування місцевих представницьких органів влади, прозорих місцевих виборів та права місцевого населення на самоуправління безпосередньо та опосередковано, що й створює умови для політичного представництва на місцях.

По-друге, світова суспільно-політична думка накопичила значний обсяг теоретичних та практичних досліджень з питань здійснення політичного представництва на рівні національних парламентів та політичних партій, так само як і з питань функціонування системи місцевого самоврядування в Україні та в світі загалом. Однак, в силу того, що місцевий рівень влади в Україні наразі знаходиться в стані реформування та зміцнення в системі влади в державі, питання політичного представництва на місцях як ознаки місцевої демократії та демократичності загальнонаціонального політичного процесу залишається актуальним предметом політологічних досліджень, теоретична та практична значимість яких обумовлена потребами часу та викликами, що стоять перед Україною на шляху подальшої демократизації та євроінтеграції.

По-третє, під політичним представництвом слід розглядати всю сукупність інститутів і комунікаційних каналів артикуляції, агрегування і просування соціально-політичних інтересів представників місцевої громади в процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні, яке на сучасному етапі розглядається виключно в категоріях репрезентації громадян та передбачає делегування місцевим населенням своїх владних повноважень обраним представникам. В такому сенсі політичне представництво повністю протиставляється інституту плебісциту.

По-четверте, обов'язковою умовою функціонування інституту політичного представництва в цілому та на місцевому рівні, зокрема, є наявність представницького органу влади, а саме процедура виборів, яка виконує функцію механізму політичного представництва в сучасному політичному процесі. Такий висновок актуалізує залежність інституту політичного представництва на місцях від типу виборчої системи, виборчого законодавства та місцевих виборів зокрема, а також таких чинників впливу на його функціонування, як легітимності представництва, типу політичного режиму, ступеня розвитку партійної системи тощо.

По-п'яте, методологічну основу даного дослідження складатиме сукупність наукових підходів та міждисциплінарний підхід, що обумовлено розвитком сучасних суспільно-політичних процесів та їх складових, до яких відноситься й інститут політичного представництва на місцях, як складних багатовимірних категорій. Отже, основою методологічного інструментарію даної роботи визнано системний підхід, який в поєднанні із інституціональним, мережевим та порівняльними підходами здатний сформулювати всебічне знання про стан розвитку інституту політичного представництва на місцях в умовах сучасної України.

## РОЗДІЛ 2

### ТРАНСФОРМАЦІЯ УЯВЛЕНЬ ПРО СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*2.1. Місцева демократія як передумова функціонування інституту політичного представництва на місцях.*

Розглядати інститут політичного представництва в умовах функціонування системи місцевого самоврядування в Україні можна лише за умови визнання демократичного політичного процесу на місцевому рівні управління державою, тобто за умов існування місцевої демократії.

Демократія на початку ХХІ ст. є демократією, яка поширюється на великі плюралістичні суспільства із постійно змінюваною системою внутрішніх і зовнішніх взаємодій. Це вимагає кардинальної перебудови політичної системи й інститутів влади та управління, а отже – виявлення нових сутнісних характеристик демократії, пов'язаних з конкретними формами та ступенем участі населення в здійсненні влади на всіх її рівнях.

Наразі головними ворогами демократії стають уже не монархія й олігархія, як-то було в попередні тисячоліття, а формальність і нестабільність самої демократії. Щодо цього становить інтерес думка К. Поппера, який зауважував, що «... на сьогодні головною темою, пов'язаною з демократією, є не виправдання ідеї демократії за допомогою етичних, богословських, філософських положень або аргументів здорового глузду, а заклопотаність її крихкістю й пошуки способів її зміцнення» [148, с. 12].

Очевидно, що завдання збереження і зміцнення демократії може бути успішно вирішене з урахуванням її ж природи. Тут можна застосувати підхід до розуміння демократії Р. Даля, який пропонує не зосереджувати увагу на безнадійному різноманітті дефініцій цього поняття, а розглядати його квінтесенцію, мету, що домінує, – «розробити деякий набір правил і принципів (конституцію), що будуть визначати порядок прийняття рішень у

конкретній асоціації. Причому ця конституція має перебувати у згоді з одним елементарним принципом – до всіх членів асоціації варто ставитися так, немов усі вони однаково компетентні, щоб брати участь у процесі прийняття рішень із приводу тієї політики, яку має намір здійснювати конкретна асоціація» [40, с. 8-13]. Також він окреслює основні процесуальні критерії, що складають і виступають як інституціональні основи природи демократії. Таких критеріїв п'ять: 1) ефективна участь; 2) рівне голосування; 3) розуміння, засноване на інформативності (інформованості); 4) здійснення контролю за порядком денним; 5) включеність у життя суспільства (inclusion) [40, с. 123].

Р. Даль в цих критеріях побачив реальні можливості, які надає демократія. Під ефективною участю варто розуміти активну позицію будь-якого члена асоціації, який ще до прийняття політики асоціації всіма її членами повинний мати рівні й чинні можливості для викладу своїх поглядів на сутність цієї політики іншим членам асоціації. Рівне голосування передбачає не тільки те, що всім членам асоціації мають бути до моменту, коли приймається рішення щодо її політики, надані рівні й реальні можливості для голосування, але й що голоси всіх членів асоціації мають однакову силу. Розуміння, засноване на інформованості, полягає в тому, що в межах розумного кожний член асоціації має одержати рівні й реальні можливості для ознайомлення з політичними альтернативами та їхніми ймовірними наслідками. Контроль за порядком денним припускає наявність у членів асоціації виняткових можливостей для прийняття рішень щодо того, які питання й у якому порядку підлягають обговоренню [40, с. 123-167].

Таким чином, демократичні процедури, передбачені трьома попередніми критеріями, ними не вичерпуються. Політика асоціації завжди відкрита для змін, якщо таких вимагають її члени. І нарешті, критерій включеності в життя суспільства реалізується у процесі участі в демократичному процесі повнолітніх. Така участь передбачає, що всі члени



асоціації, котрі досягли повноліття, повинні повною мірою мати цивільні права, передбачені першими чотирма критеріями.

Вагоме значення в умовах демократії набуває правовий статус конкретного члена асоціації. Т. Парсонс виділяє три фази розвитку громадянства, на яких відбувається створення юридичних або цивільних меж поведінки члена асоціації.

На першій фазі такі межі зовсім по-новому визначають суміжні відносини між соціетальним співтовариством (соціальною системою, яка характеризується складною мережею міжособистісних взаємозв'язків і в якій кожний член суспільства одночасно є учасником низки асоціацій, створених за різними підставами, – професійних, національних, релігійних, етнічних, територіальних і тощо) і урядом або державою. Проявом цих нових меж стало визначення «прав» громадянина, захист яких перетворився на найперший обов'язок держави [122, с. 34].

Друга фаза розвитку громадянства пов'язана з участю громадян у громадських справах. На цьому етапі були інституціоналізовані позитивні права участі у виборі правлячих лідерів, закріплені у виборчому праві [122, с. 34].

Третій компонент громадянства полягає в соціальній турботі про добробут громадян, розглянутої як «частина суспільної відповідальності». Отже, що якщо цивільні права й виборче право дають можливість автономно реалізовувати свій громадянський статус, то соціальний компонент зв'язаний зі створенням реальних умов для кращого користування цими правами. Це означає спробу забезпечити широким верствам населення адекватний прожитковий мінімум, доступ до охорони здоров'я й освіти [122, с. 34].

Варто помітити, що тут заслуговує на особливу увагу факт, що поширення освіти на широкі кола населення й підвищення її рівня прямо й тісно зв'язані з розвитком громадянського комплексу в членів асоціації. Варта уваги й думка Т. Парсонса про те, що розвиток сучасних інститутів

громадянства зробив вагомий внесок у принцип національності як основи солідарності соціетального суспільства.

У минулому найбільш сильні підстави солідарності існували там, де в понятті національності зливалися релігійний, етнічний і територіальний чинники. У сучасних суспільствах може існувати безліч релігійних, етнічних і територіальних засад, оскільки достатньою підставою для національної солідарності служить загальний принцип громадянства [122, с. 161].

Звідси інституціоналізується та зростає роль колективів як найважливішого елемента, що входить у структуру соціальної системи, який за умов сучасного суспільства функціонує й виявляється як «добровільна самоорганізація» (чи асоціація). Підґрунтям такої самоорганізації є соціетальне співтовариство, у вигляді корпоративного об'єднання громадян, котрі мають відносно повну згоду щодо його нормативного ладу й авторитету лідерів [122, с. 168].

Розглядаючи процес становлення й розвитку таких асоціацій, Т. Парсонс виділяє їхні основні характеристики, серед них головною є її певний егалітаризм (рівноправність), що найбільш виразно виявляється в трьох фазах громадянства. Друга характерна риса асоціацій – це їх добровільність. І хоч, як відзначає Т. Парсонс, цей принцип не може бути застосований із усією суворістю в ситуаціях покори нормативному порядку чи колективним рішенням, що містять елемент обов'язковості, він майже буквально виконується при прийнятті рішень про членство в асоціації. Третьою характерною рисою асоціацій як особливої самоорганізації людських колективів, є вагомість процедурних інститутів. І хоч особливе значення процедурні моменти мають у системі права, ними насичені також і процеси прийняття рішень у будь-якій асоціації як на рівні представницьких, так і на рівні внутрішніх взаємин [122, с. 165–176].

Аналіз зазначених критеріїв засвідчує, що вони однаковою мірою важливі й застосовні для всіх рівнів людських асоціацій: як на рівні держави, так і на рівні локальних товариств, створених за професійними,

культурологічними, національними, територіальними і іншими підставами. Однак, найбільше значення ці критерії демократичного процесу відіграють у становленні й функціонуванні інституту місцевого самоврядування.

По-перше, вони відповідають, погоджуються, перебувають у синергетичному зв'язку з повсякденними закономірностями людського життя, людського побуту, а отже, із процесами утворення й існування територіальних спільнот, пронизують і обумовлюють динаміку їх функціонування, «скріплюють» членів територіальної асоціації в єдине ціле, припускаючи й реалізуючи саму можливість її створення.

По-друге, на їхній основі виникає не просто асоціація індивідів, скріплена зв'язками пасивного характеру, в основі яких лежить принцип спільного проживання, а розвивається співтовариство, що характеризується як «активне», що має своє «обличчя», чітко сформульовані інтереси, які знаходять своє переломлення й закріплення з метою й завданнями, що необхідно досягти на тактичних і стратегічних рівнях існування асоціації.

По-третє, зазначені критерії спрямовані не тільки на формування територіальної асоціації як єдиного співтовариства індивідів, котрі проживають на одній території, але й мають могутню «зворотню дію» – вони сприяють і стимулюють розвиток кожного конкретного індивіда-члена територіального співтовариства, формуючи його як «обивателя» в позитивному розумінні цього слова, з усією множинністю властивих йому локальних інтересів [148, с. 24–26].

Досить вагомим стає «локальний чинник» при аналізі співвідношення і взаємодії демократії, демократичного державного (політичного) режиму й громадянського суспільства, що був здійснений американським ученим Д. Хелдом, який виділяє наступні моделі демократії: а) класична (classical democracy); б) пряма (direct democracy); в) захисна (protective democracy); г) девелопментальна (developmental democracy) [212, с. 34].

Основними характерними рисами класичної демократії є: короткі терміни обрання на владні посади; утримання за рахунок суспільства

адміністративного апарату; наявність різних способів реалізації виборчого права; наявність вищого колегіального органу суверенної влади народу; предметом владного регулювання є всі сфери громадського життя; громадяни беруть безпосередню участь у здійсненні законодавчих і судових функцій.

Характеризуючи модель «прямої демократії», Д. Хелд основними рисами прямої демократії вважав, насамперед: всі публічні справи регулюються спеціально організованою управлінською структурою пірамідального типу (згори вниз); апарат управління одержує за свою діяльність таку саму винагороду, як і працівники в інших галузях; ротація в апараті управління відбувається за допомогою відкликання кандидатів виборцями; наявність могутньої структури силової підтримки правопорядку.

В основі моделі «захисної демократії» лежить обов'язкова наявність конкуруючих центрів влади; суверенітет обов'язково належить народу, однак він делегує значну частину своїх владних повноважень легітимно обраним державним діячам; влада в державі поділяється на виконавчу, законодавчу й судову; інституційною засадою стабільності в суспільстві є здійснення регулярних виборів, на яких рішення приймаються на основі більшості голосів; панування конституційних принципів, які однозначно встановлюють коло основоположних прав і свобод людини і громадянина, що імперативно ні в якому разі не можуть бути обмежені ніякою політичною владою; чітке розділення на державу й громадянське суспільство.

Основний принцип функціонування четвертої моделі – «девелопментальної демократії», тобто «демократії розвитку», Д. Хелд формулює у такий спосіб: «Участь громадян у політичному житті обумовлюється не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності» [212, с. 34]. Визначальними рисами цієї моделі демократії є: конституція встановлює чіткий баланс між колективними й індивідуальними правами; розведення функції управління, що здійснюється «фахівцями-бюрократами», та функції законотворчості, що здійснюється виборним органом; розвиток системи

місцевого самоврядування; вплив громадян на процеси державного управління здійснюється як шляхом реалізації виборчого права, так і методом індивідуальної участі [212, с. 35].

За підсумками здійсненого аналізу моделей демократії можна дійти висновку, що «локальний» чинник має істотне значення й виявляється в усіх моделях демократії, але найбільш явно, зримо й обґрунтовано він функціонує в умовах моделі «демократії розвитку». Звідси виникає об'єктивна необхідність аналізу місцевого самоврядування та його співвіднесеності з демократією в різних іпостасях її прояву.

Серед різних форм демократії вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють як вищу так звану «партисипативну демократію» – коли громадяни беруть участь (*participate*, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [147]. Разом з тим партисипативна демократія або демократія участі на місцевому рівні має як свої переваги, так і недоліки (виклики), які потрібно враховувати у практичній діяльності.

Партисипативна демократія має певні переваги:

1. Іміджева перевага, що є надзвичайно важливим елементом для підвищення авторитету як влади в цілому, так і окремих її представників.
2. Залучення громадян до вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають досить обмежені можливості залучення висококваліфікованих спеціалістів для вирішення актуальних питань муніципального менеджменту.
3. Розбудова громадянського суспільства, що сприяє подоланню можливих негативних бар'єрів між владою та громадянами, наближенню влади до громадян.
4. Розподіл обов'язків з питань розвитку громади між відповідними органами влади або посадовими особами місцевого самоврядування, – з одного боку, та громадянами – з іншого [Див. : 147].

Одночасно дослідники визначають певні загрози (або певні складнощі), що можуть виникати в процесі залучення громадян до вирішення питань місцевого значення [126, с. 36–45].

Перша загроза – відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним заходом проти цієї загрози є більш широке залучення громадян до вирішення питань місцевого значення (йдеться не тільки про інформування, а й про залучення до пошуку оптимального рішення). Однак остаточне рішення все ж таки приймається органами місцевого самоврядування, які відповідають за прийняті рішення.

Другу загрозу може становити популізм влади. Для того, щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у занадто далекому майбутньому або якщо населення не має значної довіри до влади.

Третю загрозу визначають як «розмивання відповідальності», що є певною протилежністю переваги «розподіл відповідальності», про яку йшлося вище.

Четверту загрозу визначають як «витрати часу», адже спілкування з громадою забирає багато часу у посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців в європейських країнах спілкування з громадянами є обов'язковим елементом, а у деяких категорій посадовців та політиків таке спілкування забирає значну частину їх робочого часу [93, с. 92–94].

Створення правової основи для демократичної держави в досить короткий історичний проміжок часу в Україні, як і в більшості країн пострадянського простору, змушує здійснювати паралельну розробку величезної кількості нормативно-правових актів, насамперед законів, які б обумовлювали становлення, розвиток і функціонування основних демократичних інститутів, до яких, безперечно, належить і місцеве самоврядування.

А. Газарян, аналізуючи процес самоорганізації на місцевому рівні, вважає, що метою формування внутрішніх структур муніципального організму, призначених для вирішення завдань, які постали перед ним у даних конкретних умовах, а також у зміні цих структур, якщо згодом змінюються завдання чи умови їх вирішення [33, с. 72].

Місцеве самоврядування в такий спосіб стає соціальним середовищем демократії, де відбуваються процеси утворення та інституціоналізації певних органів влади, а також певних форм самоорганізації громадян.

З'ясування місця та ролі місцевої демократії в Україні можна здійснити на основі аналізу конституційного визначення місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 140 Конституції України, «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села або добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України» [137].

Визначимо основні риси місцевого самоврядування як політичного інституту в сучасній системі влади в Україні.

По-перше, можна стверджувати, що місцеве самоврядування носить системний характер. «Будучи саме системою (мікросистема), воно одночасно є підсистемою публічної влади (макросистема), здійснюваної народом. Це закріплено в Конституції України, де, зокрема, зазначається, що народ здійснює владу безпосередньо, через органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Отже, місцеве самоврядування, що функціонує й здійснюється в демократичній державі, є не тільки найважливішим елементом демократичної державності, але й одним зі способів реалізації народом політичної влади, у широкому розумінні – формою народовладдя» [148, с. 46].

По-друге, місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це означає, що держава

не тільки визнає й гарантує місцеве самоврядування, але й надає право на його практичне здійснення жителям визначеної територіальної одиниці.

У цьому аспекті особливого значення набуває феномен участі мешканців у місцевому самоврядуванні, що обумовлюється їхньою соціальною активністю.

Тут, на думку О. Прієшкіної, слід зробити низку зауважень.

По-перше, варто чітко позначити коло суб'єктів місцевого самоврядування та їхню пріоритетність. Згідно зі ст. 140 Конституції України, первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – сукупність жителів визначеної території, а не тільки громадян держави, котрі проживають на цій території. На рівні місцевого самоврядування в рамках територіальної громади суб'єкти, які мешкають на визначеній території, функціонують насамперед як її жителі. Під територіальною громадою (місцевим співтовариством) слід розуміти сукупність фізичних осіб, які постійно проживають на визначеній території та зв'язані між собою територіально-особистісними зв'язками, що носять системний характер [148, с. 23]. Всі інші суб'єкти місцевого самоврядування формуються територіальною громадою за допомогою форм безпосередньої (прямої) та опосередкованої (непрямої) демократії й характеризуються щодо неї вторинним, похідним характером.

По-друге, соціальна активність має не тільки й не стільки правові, скільки власне індивідуальні та групові колективістські соціальні корені, що в підсумку обумовлюють мотивацію суб'єктів і виробляють установку на участь у локальній демократії. Як зазначає А. Кирилук, «за своєю роллю соціальна активність близька до цілеспрямованої зміни природної й соціальної дійсності» [64, с. 21]. Її правовою складовою й особливо політичною активністю (у широкому її розумінні), на думку В. Речицького, є створення норм, мета яких – допомогти людям реалізувати долю в системі нових цінностей. Саме це є одним із основних завдань конституційного права посттоталітарних держав [152, с. 7].



Однак, політична активність дуже рідко знаходить свій прояв у сфері місцевого самоврядування. Тому доцільніше говорити про формування в системі місцевого самоврядування особливого виду соціальної активності, що реалізується через самопрояв волі й інтересів конкретного жителя, групи жителів або всієї територіальної громади за допомогою самоврядних організаційних і організаційно-правових форм, які мають основну мету – вирішення питань місцевого значення, що є вагомими питаннями існування й функціонування територіальної громади. Такий самопрояв волі й інтересів складає мотиваційну основу участі мешканців у інституціоналізації та реалізації місцевого самоврядування [148, с. 37].

У науці та в українському законодавстві широко вживаним є традиційний підхід до градації форм демократії залежно від форми волевиявлення народу. Конституція України проголошує всеосяжне й повне народовладдя, а також форми демократії – безпосередню й опосередковану (представницьку). Саме в Конституції України закріплений інститут політичного представництва на місцях.

В радянській політико-правовій літературі було прийнято вважати представницьку форму правління провідною по відношенню до прямої. Саме така думка була закріплена в Конституції України 1996 р., де ціла низка положень демонструють, по-перше, більш високий рівень її правового регулювання, по-друге, закріплюють її види, суб'єктів, їхні повноваження, організаційно-правові форми діяльності тощо. Тому не можна цілком погодитися з М. І. Ставнійчук, яка стверджує, що на сьогодні можна констатувати корінні зміни у пріоритетах реалізації народовладдя на просторах України на користь саме безпосереднього здійснення народом належної йому державної влади, що в остаточному підсумку сприяє дійсному й реальному залученню громадян до управління державними справами і створює умови для зменшення відчуження громадян від влади, що фактично деякою мірою завжди існує в умовах будь-якого суспільства, навіть найбільш демократичного [25].

Вбачається, що зазначена тенденція є правильною за своїм значенням, логічною побудовою, нарешті, вона правильно визначена, згідно з стратегічними напрямками розвитку демократичної держави, але, на жаль, не завжди повною мірою «спрацьовує» на практиці.

Цю думку поділяють і представники Координаційної ради з питань реформування інституту місцевого самоврядування в Україні, які зазначають, що «обидві форми здійснення влади народом – як безпосередньо, так і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування – є рівноправними, а наведений у Конституції перелік форм народного волевиявлення через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії є невичерпним і може бути конкретизований нормами загальнодержавних та місцевих нормативно-правових актів» [146, с. 3].

Серед форм місцевої демократії, законодавчо закріплених в Україні відносять: вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів, місцеві референдуми, загальні збори (конференції), громадські слухання, місцеві ініціативи, діяльність органів самоорганізації населення тощо. Однак представники більшості територіальних громад України не можуть скористатися цими формами на практиці через відсутність належних організаційно-правових механізмів, які мають бути закріплені у статутах територіальних громад та інших локальних нормативно-правових актах.

За роки незалежності України серед запроваджених в країні форм місцевої демократії регулярно приділялася увага лише питанням правової регламентації місцевих виборів, що обумовлено підвищеним інтересом до них з боку політичних сил України та міжнародного співтовариства. Проте, правову регламентацію цієї форми місцевої демократії не можна вважати стабільною і досконалою. Адже за ці роки в Україні було ухвалено декілька редакцій законів про вибори, що відбувалося, зазвичай, перед початком виборчого процесу із кардинальною зміною ключових позицій, зокрема, щодо способу формування представницьких органів.

Згідно з нормами Конституції України сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 5) визначає органи самоорганізації населення як один із елементів системи місцевого самоврядування.

В той же час окремі положення Закону України «Про органи самоорганізації населення» суперечать нормам чинного законодавства України. «Закон належним чином не унормовує правовий статус органів самоорганізації населення, встановлює надзвичайно складну процедуру їх створення і не закріплює належних гарантій для забезпечення їх ефективної діяльності. На практиці ці нормативні прогалини, нечіткість та неоднозначність формулювань перешкоджають створенню та діяльності органів самоорганізації населення і не дають можливості членам територіальних громад спільно і під свою відповідальність вирішувати проблеми за місцем проживання» [93, с.263].

Правова регламентація здійснення інших форм місцевої демократії (загальні збори, місцеві ініціативи та громадські слухання) відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перенесена на рівень територіальних громад. Але оскільки, «відповідно до положень цього Закону, ухвалення статутів територіальних громад не є обов'язком, а лише правом відповідної сільської, селищної, міської ради, статuti прийняті на цей час менше ніж в 20 % територіальних громад України. Отже, члени решти територіальних громад фактично позбавлені права належним чином реалізовувати свої конституційні права на участь у формуванні та реалізації місцевої політики» [10, с. 14]. При цьому аналіз чинних статутів свідчить, що в них нерідко встановлюється дозвільний характер проведення загальних зборів, місцевих ініціатив та громадських слухань, а практичне використання цих форм місцевої демократії ставиться у пряму залежність від волі відповідної місцевої ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного чи

міського голови, які не завжди у своїй діяльності керуються інтересами територіальної громади. В кінцевому рахунку це призводить до обмеження прав членів територіальних громад і зниженню соціальної ефективності діяльності влади.

Протягом останніх років Кабінет Міністрів України ухвалив декілька актів, які стосуються розвитку місцевої демократії. Так, зокрема затверджено порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [139], який надав інститутам громадянського суспільства, зокрема, органам самоорганізації населення право проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, зокрема місцевих органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України рекомендував органам місцевого самоврядування розповсюдити на них дію механізму проведення громадської експертизи. Але, як свідчить практика, лише поодинокі органи місцевого самоврядування скористалися цією рекомендацією, внаслідок чого інститути громадянського суспільства не мають сьогодні реальної можливості проводити громадську експертизу діяльності органів місцевого самоврядування [Див. : 94, с. 76-78].

Урядом України у 2010 р. було затверджено механізм утворення та організації діяльності громадських рад при органах виконавчої влади [142], який також був рекомендований до застосування органам місцевого самоврядування. Але переважна більшість останніх знову не скористалася цією формою залучення громадськості. Тому процес утворення подібних консультативно-дорадчих органів в системі місцевого самоврядування поставлено у пряму залежність від бажання чи небажання депутатів, сільських, селищних та міських голів.

Отже, можна зробити висновок, що чинне законодавство України у сфері місцевої демократії є недосконалим і гальмує її розвиток. А існуючий сьогодні підхід, коли можливість участі громадян в управлінні місцевими справами залежить переважно від доброї волі органу влади чи посадовця, майже перекреслює ініціативу жителів і зводить її нанівець. Це призводить до

зниження довіри населення до влади, сприяє посиленню таких негативних явищ, як абсентеїзм та відчуження членів територіальних громад від спроб самостійно вирішувати актуальні проблеми місцевого розвитку. Відсутність дієвих механізмів вирішення проблем, неможливість громадськості впливати на діяльність органів публічної влади призводить в окремих випадках до загострення соціальних конфліктів та розповсюдження таких радикальних форм громадського волевиявлення, як пікети, мітинги, блокування доріг та інші акції громадянського протесту.

Негативно на розвиток місцевої демократії впливає й небажання та нездатність багатьох депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування сприяти розвитку демократії на місцях. «Депутати часто сприймають активну громадськість як свого конкурента щодо представлення інтересів членів територіальної громади в органах публічної влади, а посадові особи часто незацікавлені у сприянні розвитку механізмів місцевої демократії внаслідок низького рівня своєї професійної підготовки у цій сфері та нерозуміння ролі, яку має відігравати громадськість у вирішенні актуальних проблем місцевого розвитку» [94, с. 102].

Стан розвитку місцевої демократії в Україні є постійним предметом моніторингу з боку європейської спільноти та Європейського Комітету місцевих та регіональних влад Європи, які за останніми аналітичними розвідками констатують наявність ряду чинників, що обмежують зміст місцевого самоврядування в Україні: тенденція до централізації повноважень національних відомств; відсутність стабільної економічної бази на місцевому рівні; слабкість фінансового устрою місцевих і регіональних органів влади; відсутність чіткого розподілу повноважень і адміністративної діяльності між установами центрального уряду та місцевими і регіональними органами влади, що може спричинити перетин або дублювання при здійсненні повноважень [Див. : 102, с. 18].

Деякі вчені визначають ще декілька чинників, які обмежують повне й комплексне здійснення самоврядування місцевими органами влади. За роки

незалежності Україна все ще не спромоглась здійснити всебічну й узгоджену реформу місцевого і регіонального самоврядування. Крім того, наявна тенденція до збільшення таких наслідків зумовлена тим, що зі збільшенням адміністративної ролі і штату центрального уряду зростає і кількість перешкод, які заважають реформі структур місцевого і регіонального врядування. Ці тенденції суперечать положенням Закону про місцеве самоврядування в Україні, згідно яких державний контроль не повинен призводити до втручання у здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм власних повноважень. Хоча задум цього обмеження і стосується конкретного питання нагляду, воно може застосоване ширше, щоб стримати намагання центрального уряду вплинути на розподіл і здійснення повноважень на шкоду місцевим органам влади і їхньому праву на самоврядування.

Отже, проведений аналіз теоретичних витоків та сучасного стану місцевої демократії в Україні як передумови функціонування інституту політичного представництва на місцях дозволяє стверджувати, що розвиток місцевої демократії та політичного представництва на місцях в сучасних країнах світу та в Україні зокрема відбувається під впливом розвитку громадянського суспільства. Така взаємозалежність демократії та громадянського суспільства може здійснюватися у відповідності із однією з чотирьох моделей: класична, пряма, захистна, девелопментальна. Локальний чинник має істотне значення й виявляється в усіх моделях демократії, але найбільш явно, зримо й обґрунтовано він функціонує в умовах останньої моделі, яка передбачає участь громадян у політичному житті, яка обумовлюється не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності, що й розглядається як передумова запровадження якісного політичного представництва на місцях.

## *2.2. Сучасні теоретико-методологічні виміри змісту інституту місцевого самоврядування.*

При дослідженні будь-якого явища суспільного життя виникає потреба в з'ясуванні первісного змісту його поняття як своєрідної методологічної основи, на якій має ґрунтуватися аналіз цього об'єкту та вирішуватися актуальні проблеми його становлення та розвитку як феномену.

Не можна, вочевидь, аналізувати проблематику місцевого самоврядування, не визначивши його як підсистему більш складної системи суспільних відносин, системи влади та суспільства, системи відносин між народом та громадою, які делегували владні повноваження меншості, і самою цією меншістю, не визначивши категорії «влада», «територіальна громада», «принцип представництва», поняття самоорганізації і самовизначення.

Взагалі «системою» (від грец. *systema* – ціле, складене з частин; об'єднання) прийнято вважати безліч елементів, які знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і утворюють певну цілісність і єдність. Місцеве самоврядування як система є організованою єдністю елементів, яка має властивості саморегуляції і самовідтворення [204, с. 360]. У свою чергу, практично кожна, існуюча в об'єктивній реальності система, є елементом більш складної і більш масштабної системи, яку щодо даної системи прийнято називати макросистемою.

Без урахування закономірностей, принципів функціонування цієї макросистеми та їх співвідношення з місцевим самоврядуванням виникає небезпека розгляду системи місцевого самоврядування як феномену, яким властиво розумно і цілеспрямовано розвиватися, як відбувся і цілком задовільний по суті елемент суспільного устрою і суспільних відносин. На жаль, у багатьох роботах вітчизняних дослідників саме так і розглядається еволюція системи місцевого самоврядування та її теперішній стан [118].

Загальний стан системи управління в Україні не дозволяє їй сьогодні претендувати на міжнародне визнання як держави, що відповідає сучасним

демократичним стандартам, що, в свою чергу, не дозволяє розглядати систему місцевого самоврядування, яка є підсистемою загальної політичної макросистеми, як ефективну і відповідну зазначеним стандартам.

Основні маркери розвиненого громадянського суспільства, такі як рівень корупції, рівень задоволеності громадянами якістю свого життя, рівень соціальної захищеності, тривалість життя тощо, вказують на недосконалість існуючої системи організації суспільства, а отже, і недосконалість системи місцевого самоврядування.

Соціологічні дослідження показують вкрай низький рівень довіри до системи місцевого самоврядування практично в усіх регіонах України. За даними досліджень, проведених соціологічною службою Центру О. Разумкова (2006-2013 рр., опитування проводилося в 132 населених пунктах, з них 79 міських та 53 сільських поселень), рівень довіри до діяльності органів системи місцевого самоврядування був на досить низькому рівні. Так, з 100 % опитаних респондентів повністю підтримували дії місцевої влади тільки 10,68 % (середнє арифметичне за весь період дослідження), повністю не підтримували дії місцевої влади 38,4 % респондентів [201].

Підсумовуючи, можна зазначити, що існуючу систему місцевого самоврядування правильніше розглядати як динамічну систему, породжену політичними і соціальними конфліктами інтересів, що знаходиться в стані перманентної кризи і досить далеку від стабільного стану та функціональної досконалості.

Поняття самоврядування є надзвичайно багаторівневим поняттям, яке неможливо висловити в одному короткому визначенні. Досить часто під цим терміном позначаються різноманітні явища та процеси суспільно-політичного життя. На найвищому рівні теоретичного узагальнення це поняття може вживатися для позначення будь-яких процесів саморегулювання, самоорганізації і самоконтролю, які відбуваються в суспільстві, що є складною самокерованою системою, здатною до саморозвитку,



самовдосконалення. З філософської точки зору, суспільство –динамічна система, яка постійно змінюється, будучи сутнісним атрибутом, способом існування будь-яких форм матерії, зокрема й соціальної.

Специфіка соціальної форми руху, її відмінність від всіх інших форм руху матерії полягає в тому, що його носієм є, перш за все, людина як соціальна істота, а його джерелом – властиві суспільству протиріччя [3, с. 52–69].

Таким чином, розвиток суспільства як соціальної системи є складним, суперечливим процесом системної самоорганізації, сенс якої полягає в здатності суспільства до самооновлення, самовдосконалення та саморозвитку, відповідно до умов та викликів сучасності [167].

На відміну від біологічних систем, соціальне саморегулювання є результатом свідомої (тією чи іншою мірою), вольової діяльності людини, яка органічно вплетена в систему різноманітних соціальних зв'язків, відносин, що виникають в процесі відтворення її соціальних властивостей як первинного елемента соціальної макросистеми.

Самоврядування виникає одночасно з суспільством і розвивається разом з ним. Потреба в ньому виникає в зв'язку з необхідністю спільної діяльності, колективних зусиль, а отже – виконання загальних функцій управління, без яких суспільство не може функціонувати.

«Прототипом сьогоdnішнього (і майбутнього) самоврядування була елементарна саморегуляція, прояви якої з'являються на самих ранніх стадіях соціогенезу, тобто тоді, коли відбувалося перетворення об'єднань людей в соціальний організм, який розвивався за законами, відмінними від біологічних. Суть такої саморегуляції, яка була необхідною передумовою для виживання людини в умовах жорсткої біологічної конкуренції і несприятливих умов навколишнього середовища, зводилася до забезпечення життєдіяльності первісної протогромади, дотримання балансу між колективними та індивідуальними інтересами» [34, с. 17].

Л. Дунаєва вважає дискусійним питання про те, якою мірою самоврядування відповідає сучасному політичному змісту. Однак, безсумнівно, що принцип свідомого обмеження особистих інтересів на користь інтересів групи, племені, громади вже тоді знайшов своє відображення. Отже, вже на цій стадії розвитку людства можна говорити про делегування повноважень і відповідальності від соціальної групи до обумовлених тим чи іншим способом лідерів.

Погоджуємося із думкою Л. Дунаєвої про те, що лише з формуванням соціального буття та соціальної свідомості, тобто зі становленням повноцінного людського суспільства, формується здатність до соціального самоврядування, яка супроводжує його (суспільство) до наших днів. В нашому випадку за наявності встановленого тісного зв'язку між представництвом та місцевим самоврядуванням, даний висновок є вагомим, оскільки передбачає першочерговість набуття відповідного рівня культури та свідомості по відношенню до якісного самоврядування.

«Розвиток суспільства як складної, самокерованої системи відбувається на основі діалектичної єдності процесів стихійної (об'єктивної) і свідомої (суб'єктивної) саморегуляції, на тлі постійного конфлікту інтересів особистості та соціуму, а також соціуму та владних інститутів» [4, с. 212]. Як об'єктивний чинник функціонування та розвитку соціального буття завжди виступає система об'єктивних діалектичних закономірностей, яка діє в суспільстві незалежно від волі та свідомості людей. «Якщо ці закономірності неусвідомлені і не пізнані людьми, внаслідок чого не враховуються свідомо ними в їх діяльності, то таке регулювання суспільних відносин називають стихійним (об'єктивним) управлінням. Його особливістю є те, що в даному випадку результативний вплив такого регулювання на соціальну систему є серединним результатом взаємодії різних (як конструктивних, так і деструктивних) сил, зокрема, випадкових явищ або процесів. Якщо ж люди в процесі своєї діяльності спираються на пізнані і усвідомлені ними закономірності суспільного буття і направляють розвиток суспільства

відповідно до поставлених цілей, то в даному випадку має місце свідоме саморегулювання, тобто управління, яке передбачає цілеспрямовану діяльність для досягнення відповідних цілей і вирішення поставлених задач» [4, с. 214].

Саме в цій площині і приховано відмінність між самоврядуванням, яке охоплює всі прояви як стихійної, так і свідомої саморегуляції суспільного життя, і управлінням, яке є проявом лише свідомого саморегулювання, що здійснюється заради досягнення відповідної мети.

Існує певний когнітивний парадокс, укладений в понятті «стихійне управління» через те, що термін управління передбачає свідому діяльність з досягнення поставлених цілей. «Стихійність» і «управління» – категорії, які, мабуть, виключають одне одного. Однак, на практиці ні стихійність, ні усвідомленість в чистому вигляді не зустрічаються. Правильніше говорити про певне співвідношення стихійності та усвідомленості в управлінні, при чому, оцінка домінанти першої або другої складової може визначатися позицією дослідника, рівнем розвитку науки і так званім ефектом авторизації [42].

Таким чином, з точки зору діалектичного співвідношення свідомого і стихійного в регулюванні суспільних процесів, поняття самоорганізації і саморегулювання є більш широкими, ніж поняття соціальне управління, оскільки не всякі прояви соціального саморегулювання можна безапеляційно віднести до управління. Внаслідок цього управління об'єктивно не може охопити всі сторони суспільного життя, оскільки чимало її аспектів, як зазначалося вище, регулюється шляхом стихійної (об'єктивної) саморегуляції, яку аж ніяк не можна детермінувати як управління в парадигмі сучасної науки.

У свою чергу, стихійне саморегулювання може включати в себе як конструктивний, творчий, так і певний деструктивний, руйнівний потенціал, який спрямований на зміну застарілої, регресивної існуючої системи самоорганізації суспільства. Не можна визначити як управління такі форми

соціального саморегулювання як війни, революції, повстання та інші соціальні силові конфлікти, в результаті яких відбувається драматичний розквіт існуючих розбіжностей в суспільстві.

Таким чином, самоврядування є категорією, яка застосовується для характеристики будь-яких проявів саморегулювання, самоорганізації, самоконтролю, які об'єктивно притаманні будь-якому суспільству, громаді, групі як цілісній динамічній соціальній системі, в якій відбуваються процеси прийняття рішень.

Оскільки суспільство, як універсальна самоврядна соціальна система, складається з ієрархії підсистем різної природи, здатних до саморозвитку, самоврядування є формою саморегулювання, самоорганізації не лише суспільства, але і інших соціальних спільнот людей (національних, конфесійних, професійних, територіальних громад та інших колективів), в процесі якого забезпечується збереження їх цілісності, ідентичності, якісної специфіки, їх самовідтворення і саморозвиток.

Таким чином, поняття самоврядування, яким можуть позначатися далеко не однозначні явища і процеси суспільного життя, досить часто трактується в широкому і вузькому значеннях. У широкому розумінні всеохоплюючою формою самоорганізації суспільства можна вважати насамперед державу, яка виникла як продукт суспільного розвитку і ні якою мірою не є силою, нав'язаною суспільству ззовні. Саме в цьому сенсі трактується поняття державного суверенітету, що позначає джерело і водночас об'єкт владних повноважень. Найчастіше багато дослідників трактували його як політичну спільність, об'єднання, союз людей (Цицерон, Ф. Аквінський, Д. Локк, Г. Гроцій, І. Кант). Так, І. Кант сприймав державу як «суспільство людей, яке саме розпоряджається і управляє собою» [61]. На думку Л. Дюгі, держава означає всяке людське суспільство, в якому існує політична диференціація між правлячими і керованими, одним словом – політична влада. Таке розуміння зводилося, по суті, до характеристики політичного суспільства, а не держави. З цих позицій підкреслюється

призначення держави управляти справами суспільства, забезпечувати правопорядок і громадську безпеку. Л. Гумплович визначав державу як таку, що природно створила організацію панування, покликану регулювати правопорядок [38, с. 37].

У цьому розумінні самоврядування є відображенням такої форми самоорганізації суспільства, при якій функції управління здійснює держава, забезпечуючи при цьому цілісність суспільства, його порядок, стабільне функціонування і розвиток. Саме в такому контексті термін «самоврядування» (selfgovernment), починаючи з кінця XVIII ст., використовується для характеристики англійського державного ладу як самоврядної через парламент нації [34, с. 81].

Вбачаючи зв'язок між самоврядуванням і такими поняттями, як демократія і народовладдя, дослідники Нового часу вважали, що в широкому розумінні самоврядування має місце всюди, де уряд обирається і повністю залежить від народу. Таким чином, в даному випадку під самоврядуванням розуміються, по суті, всі форми суверенного управління, включаючи державне управління, здійснюване державою як самоврядною (суверенною) організацією, в структурі якої функціонують демократично обрані представницькі органи.

На формування такої точки зору значною мірою вплинула необхідність диференціювати статус метрополій і домініонів того часу. Саме під таким кутом зору аналізувалося явище самоврядування в радянській суспільно-політичній літературі, яке поділялося на відповідні типи в залежності від характеру та способу суспільного виробництва. Так, наприклад, вважалося, що кожній суспільно-економічній формації був притаманний свій тип самоврядування, особливості якого виводилися з соціально-економічної і класової структури суспільства. Зокрема, виділялося самоврядування в первісному, рабовласницькому, феодальному, буржуазному й соціалістичному суспільствах. При цьому, в якості самоорганізації всього народу розглядалася лише соціалістична держава, на зміну якій повинно було прийти

комуністичне громадське самоврядування. Всі інші історичні типи держави (рабовласницька, феодальна, буржуазна) розглядалися виключно як самоврядування панівних класів, оскільки вважалося, що в суспільстві, розділеному на класи з протилежними інтересами, держава є апаратом придушення панівних в економічному, а отже, і політичному відношенні класів.

Разом з тим, самоврядування, як зазначалося вище, є способом функціонування не тільки суспільства в цілому, але й інших соціальних спільнот або спільнот, з яких складається суспільство як цілісна соціальна макросистема. Саме тому в літературі досить часто явище самоврядування пов'язують не з суспільством загалом, а з окремими соціальними спільнотами, які прийнято називати одиницями самоврядування. В основі їх утворення та функціонування лежать безліч чинників, які зумовлюють різноманітність форм соціальних об'єднань, а отже, й форм самоврядування, що можуть ділитися на певні види в залежності від того, які саме спільноти представляють його соціальну базу та які принципи покладені в основу формування цих співтовариств [194, с. 27].

При цьому для визначення категорії самоврядування певне значення мають територіальні та соціально-політичні чинники. Якщо в якості одиниць самоврядування розглядаються спільноти (колективи) людей, об'єднані за територіальною ознакою (які в різних країнах називаються по-різному), то таке управління здебільшого позначається терміном «місцеве (територіальне) самоврядування». Якщо ж такими одиницями виступають спільноти людей, об'єднані за політичними, економічними, культурними, етнічними, творчими, професійними, конфесійними та іншими ознаками, то таке самоврядування визначається як «корпоративне самоврядування», різновидами якого є виробниче, професійне самоврядування, самоврядування в політичних партіях і інших громадських організаціях. Інакше кажучи, термін «самоврядування» як родове поняття може використовуватися для позначення різних типів і видів самоврядування, наявних в суспільстві.

Однак найчастіше в сучасній зарубіжній та вітчизняній літературі термін «самоврядування» вживається у вузькому розумінні як синонім місцевого самоврядування, такого, при якому відносно автономне управління публічними справами здійснюється населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці безпосередньо або через утворені ними органи, а не через центральні органи влади. У такому значенні це поняття сформувалося відносно недавно, хоча ідеї та практика місцевого самоврядування виникли в найдавніші часи.

При такому вузькому розумінні основна увага концентрується здебільшого на характеристиці «статики» місцевого самоврядування, а не його динаміки. У той же час такий підхід до аналізу явища місцевого самоврядування об'єктивно є недостатнім, оскільки не розкриває саму технологію його функціонування, механізмів взаємодії місцевого самоврядування з іншими елементами суспільного устрою, проблематики дублюючих контурів, позитивних і негативних зворотних зв'язків в макросистемі суспільство – держава, бо норми права не можуть охопити всіх аспектів місцевого самоврядування, яке є набагато більш складним і різноманітним явищем, ніж можна зробити висновок, спираючись на формальний аналіз.

Саме тому характеристика місцевого самоврядування лише за допомогою норм права, які визначають порядок його здійснення, не розкриває в повному обсязі всієї суті цього явища суспільного життя, яка прихована за відповідними нормативними формулюваннями. В такий спосіб можна пояснити і внутрішній конфлікт співвідношення самоврядування та управління, які, хоча і відображають різні аспекти одного і того ж феномена – суспільного буття, проте, будучи близькими за своїм змістом явищами, знаходяться в стані перманентного протистояння, обумовленого прагненням будь-якої ієрархічної системи до розширення впливу та експансії суверенітету.

Проблема полягає в певній дуальності системи місцевого самоврядування, владні повноваження якої не мають початку ні в самій цій системі, ні в територіальній громаді, керованій цією системою. Отримуючи владні повноваження на основі правових норм, що мають своє джерело поза зазначеної системи, місцеве самоврядування не володіє суверенітетом, а отже, не може розглядатися як замкнута самодостатня система. Неминучий конфлікт інтересів держави і особистості заломлюється в конфлікт, фігурантами якого виступають територіальна громада та система місцевого самоврядування. Саме існування системи місцевого самоврядування виявляється обумовленим системою компромісів, хитким балансом інтересів і не завжди досконалою системою стримувань і противаг. Власні інтереси системи місцевого самоврядування, як свого роду корпоративної структури, знаходяться в складних відносинах з інтересами територіальної громади, яка, формально будучи елементом місцевого самоврядування, не є ієрархічною структурою і не має ні суверенітету, ні повноважень. У той же час державна влада схильна розглядати систему місцевого самоврядування як свого роду васала і всіляко прагнути обмежити самостійність місцевого самоврядування, створюючи дублюючі структури виконавчої вертикалі. Все це характерно, скоріше, для складної динамічної системи, що знаходиться в стані нестійкої рівноваги, ніж для статичної, стійкої і внутрішньо стабільної.

Влада територіальної громади, на відміну від влади добровільних об'єднань громадян, трансформується по суті у владу, легітимізовану державою, що врешті-решт, знайшло відображення в закріпленому в Конституції праві органів місцевого самоврядування приймати в межах повноважень, визначених законом, рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. При цьому останні не мають потреби ні в якому санкціонуванні з боку органів державної влади, хоча їх виконання в разі необхідності може забезпечуватися заходами державного примусу, зокрема заходами юридичної відповідальності. Тобто, мова йде про наділення органів місцевого самоврядування відповідними юридично-владними



повноваженнями (в тому числі органів державної виконавчої влади), які, як відомо, характеризують лише державно-правові явища.

Таким чином, відбувається своєрідне «злиття» влади, джерелом якої є весь народ, і влади територіальної громади, внаслідок чого остання втрачає природу громадської і набуває по суті статусу «державної», або «державно-санкціонованої». А це означає, що влада органів місцевого самоврядування є похідною від державної влади, джерелом якої є народ. У той же час вона виступає похідною від так званої муніципальної влади, джерелом якої є територіальна громада [23, с. 25–26].

Силове поле існування місцевого самоврядування вибудовується між державою та громадою, породжуючи відповідні вектори напруженості і певну теоретико-правову колізію. У тих випадках, коли місцеве самоврядування є правонаступником історично більш-менш самостійних органів самоврядування місцевих громад, можна говорити про державу, як про інтегрального об'єднувача інтересів щодо автономних утворень. У тих же випадках, коли місцеве самоврядування виникло як спроба держави позбутися неприємних та нецікавих для неї функцій, коли можна говорити про «просочування» повноважень зверху вниз, територіальні громади та їх органи місцевого самоврядування виглядають, швидше, як васально залежні одиниці, права яких визначаються сюзереном.

Тобто, при формально-правовій тотожності обох цих форм місцевого самоврядування їх походження накладає відбиток на їх сутність і на взаємини цих органів місцевого самоврядування з суспільством. Діапазон – від майже повної незалежності територіальних громад від державної влади (Швейцарія), до практично повного підпорядкування місцевого самоврядування державній владі, до симулятивно-демонстративних функцій, які цей інститут виконує в суспільстві з симулятивною демократією (Білорусь).

Таким чином, наявність влади у певній соціальній спільноті ще не означає, що в її рамках обов'язково здійснюється повноцінне самоврядування.

Однією з визначальних методологічних основ, на якій має базуватися аналіз самоврядування (в тому числі і місцевого), як явища суспільного життя, має бути відповідність практичних форм його реалізації з теоретичної формулою, за якою відбувається об'єднання (злиття) суб'єкта й об'єкта управління.

Отже, управління в системі місцевого самоврядування (як, зрештою, і державне управління) здійснюється здебільшого не безпосередньо самою територіальною громадою, а через відносно відокремлений місцевий апарат управління. Його існування диктується, перш за все, об'єктивними потребами професіоналізації та спеціалізації управління, обумовлених ускладненням суспільних процесів, які вимагають, щоб функції управління здійснювалися на постійній основі, спеціально підготовленими людьми. А це, в свою чергу, передбачає формування відносно самостійного прошарку місцевої і регіональної бюрократії, інтереси якої, як відомо, часто можуть не збігатися (і не збігаються) з інтересами територіальних громад.

Філософське визначення місцевого самоврядування, як форми самоорганізації соціальної матерії, та правове поле, розмежовують повноваження державної влади та місцевого самоврядування, соціально-політичне визначення місцевого самоврядування в рамках соціології груп і, нарешті, психологічні аспекти визначення формальних та неформальних лідерів у суспільстві і конфліктології взаємовідносин керуючої меншості і керованої більшості породили в сучасній політичній науці широкий спектр підходів до проблематики місцевого самоврядування [9; 118; 164]. Можна констатувати, що будь-який з цих підходів висвітлює лише одну сторону проблематики, в той час як аспекти, що входять в коло інтересів суміжних наук, як правило, залишаються поза розглядом.

У той же час незаперечним є той факт, що місцеве самоврядування є феноменом об'єктивної соціальної реальності, нескінченно мутує і динамічно розвивається як система, яка відповідає на перманентні виклики і підлаштовується до мінливої реальності. Отже, суто теоретичний, світоглядний і споглядальний розгляди цієї системи в дусі міркувань

мислителів XVIII ст. про природу влади, є застарілим і безперспективним в сучасній науці.

Осмислення місцевого самоврядування як багатогранного явища, як системи, якій притаманні процеси, що змінюють саму систему з плином часу, передбачає більш детальне і докладне вивчення цього явища в площині його практичних проявів, зокрема і вивчення тих сторін місцевого самоврядування, які формально не відносяться безпосередньо до політичних наук. Практична соціологія, математичне моделювання, адміністративний інжиніринг та соціальна психологія є необхідними інструментами для дослідження місцевого самоврядування в його каузальному прояві, в його різноманітних формах реалізації.

Нарешті, ніякий суверенітет, ніяке самовизначення і ніяка самоорганізація неможливі без економічної свободи, без економічного суверенітету. Використання бюджетної політики, як важеля економічного примусу, навіть при формальному розгляді цього явища говорить про необхідність врахування економічних чинників при вивченні місцевого самоврядування. А облік формально неописаних, але абсолютно реальних факторів, таких як первісне нагромадження капіталу, перерозподіл муніципальної власності, виникнення нової бюрократії, зрощення бізнесу і політики, дозволяє розглядати економічні чинники в місцевому самоврядуванні як домінуючі в визначенні того, що система місцевого самоврядування вважає своїми інтересами. Хоча, з юридичної точки зору, поняття «законний інтерес» щодо місцевого самоврядування має проявлятися суто як інтерес до найбільш повного задоволення територіальної громади; визначення політики як технології придбання і утримання влади дозволяє розглядати неформальні економічні чинники як найважливіший інструмент фактичного формування органів місцевого самоврядування та як інструмент управління функціонуванням цих органів [Див. : 156; 161].

Крім того, будь-які спроби передбачити або спрогнозувати майбутні зміни системи місцевого самоврядування неспроможні без залучення апарату

наукового прогнозування та футурологічного моделювання. Розгляд системи місцевого самоврядування в її минулому, сьогоденні і майбутньому стані стає, таким чином, завданням, що передбачає використання наукового апарату, методологічних підходів, термінів і категорій, методів дослідження, які традиційно відносять до суміжних наук. При цьому представляється легітимним використовувати не тільки дані філософсько-теоретичного характеру, наявні в науковому дискурсі, і не тільки дані, отримані теоретиками політико-правового напрямку місцевого самоврядування, а й науково достовірні дані актуальних досліджень, отриманих статистиками, економістами, соціологами і соціальними психологами. У цьому випадку буде дотриманий пріоритет фактичного матеріалу над теоретичними побудовами, який є базовим принципом наукового аналізу.

Розвиток поглядів на місцеве самоврядування має довгу історію. Наявність різних за змістом визначень поняття «місцеве самоврядування» та існування різних моделей організації місцевої влади в різні часи і в різних країнах змушують звернутися до феномену місцевого самоврядування, поєднати теоретичний розгляд цього явища з дослідженнями «*in vitro*» і «*in vivo*», використовувати практику в якості основного критерію істинності теоретичних побудов.

Сказане аж ніяк не спростовує необхідності глибокого і всебічного аналізу джерел, присвячених проблематиці місцевого самоврядування, а також джерел, безпосередньо не присвячених цій проблематиці, але розкривають малодосліджені грані поняття і явища місцевого самоврядування. При цьому найбільш цікаві праці тих вчених, які розглядають місцеве самоврядування з позицій останніх досягнень сучасної науки, з позицій системного аналізу та в тісному взаємозв'язку із суміжними поняттями і явищами.

Історично зафіксованим переломним моментом у поглядах людства на подальший розвиток інституту місцевого самоврядування можна вважати всесвітню конференцію в Стамбулі (Хабітат II) у 1996 р., де урядами 171

країн світу «місто» офіційно визнано центральним фактором соціального й економічного розвитку людства [125]. Загальносвітові тенденції і закономірності розвитку більшості видів сучасних міст відкривають нові перспективи розвитку людства, посилюють соціальні, економічні, соціокультурні, екологічні наслідки, ускладнюючи завдання, які постають перед владою конкретного міста. Г. В. Музиченко, аналізуючи нові виклики перед місцевим самоврядуванням, виділяє наступних п'ять найвагоміших завдань, які повинні стати предметом його функціонального призначення в сучасну добу [103, с. 265-267]:

1. Урбанізація – процес збільшення пропорції міського населення.

Сучасні міста характеризуються зростанням щільності населення, численності кадрів, капіталу, виробничих активів, соціальної й технічної інфраструктури, обмінів, руху капіталу, потоків транспорту і трудових ресурсів тощо. В умовах такої концентрації міста стають центрами глобальної економіки, політичних рішень [20].

2. Демографічний вибух – зумовлює нерівномірне розселення населення, збільшення міграції, що без регулювальних впливів може призвести до конфліктів. Стрімке старіння міського населення в певній групі країн (включаючи Україну) може вплинути на структуру витрат місцевих бюджетів [103, с. 265].

3. Метрополізація – процес утворення метропольних територій чи метрополій – регіонів, що включають ряд адміністративно-територіальних одиниць із високою концентрацією населення та економічною активністю. Серед типів метропольних утворень виділяють моноцентричну з єдиним містом (ядром) і супутніми меншими містами, сільськими місцевостями (Лондон, Лос-Анджелес, Сеул) та поліцентричні метрополії (Ріне-Рур у Німеччині об'єднує міста Бонн, Кологне, Дортмунд, Дюссельдорф, Ессен) [149].

4. Глобалізація – процес зростання взаємозалежності світових ринків та бізнесу, мобільності товарів, послуг, трудових ресурсів, технологій,

інформації, капіталу у світі. Співпраця національного, регіонального, локального (міського) рівнів влади країни є вирішальною для ефективного національного розвитку на основі принципів:

а) інтернаціоналізації й глобалізації, що передбачає визначення характеристик міста, важливих у світовому масштабі, зближення і міжнародне співробітництво органів влади, установ й організації різних міст;

б) локалізації – розвиток місцевих активів (людські, природні, фізичні, функціональні, культурні тощо);

в) диверсифікації – розширення номенклатури товарів і послуг та / або географічної території, для того, щоб знизити ризик і залежність від циклічності бізнесу;

г) сталості, що означає важливість сталого функціонування інфраструктури, фінансову стабільність місцевого бюджету, стабільність середовища, місцевих традицій, звичаїв, навичок;

д) відповідальності – використання для розвитку економіки міста збережених у більшості країн ресурсів регіонального, національного й інтернаціонального значення. Разом з тим використання ресурсів більш високого рівня накладає відповідальність на всіх гравців місцевого рівня (владу, бізнесменів, місцевих мешканців тощо).

5. Інформатизація – тенденція, що підвищує можливості людства у різних сферах суспільних відносин за допомогою сучасних інформаційних технологій. Вона сприяє кооперації міст, пошуку нових напрямів і форм співробітництва з метою розробки стандартів, спільного ресурсного забезпечення і вирішення проблем розвитку міст, місцевого населення, відносин держав і міст [103, с. 267].

Сучасні виклики глобалізації призводять до зміни ролі та статусу міста у загальноцивілізаційних процесах розвитку, до підвищення ефективності органів самоуправління з метою забезпечення інтересів місцевого населення та розвитку міст як домінуючих первинних цілісних елементів територіального розселення.

Аналіз різних версій соціально-економічної політики міст, що відображають специфіку країн, дає змогу виділити ряд принципово важливих характеристик: актуалізація традиційних напрямів соціально-економічного розвитку, поява нових напрямів і проблем соціально-економічного розвитку, перехід на новий рівень розробки політики розвитку місцевих співтовариств [101].

Досвід європейських міст демонструє, що останнім часом намітилася тенденція до відходу від традиційних промислових і комерційних проєктів і програм до тих, які акцентують увагу на задоволенні потреб місцевої громади [67, с. 103].

У 2005 р. у Варшаві під час Третього саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи було заявлено, що дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є необхідними елементами для запобігання конфліктам, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку, а отже – для забезпечення сталого розвитку громад. Основна ідея полягає в тому, що місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчувати свою причетність до ухвалення та впровадження найбільш важливих рішень.

Отже, проведений аналіз теоретико-методологічного виміру сучасного інституту місцевого самоврядування дозволяє визнати його як систему структурних елементів, які в кожній країні світу відображають національні особливості та зазнають значних змін із плином часу, однак обов'язково передбачають представницькі органи влади як першочергову вимогу власного існування.

### *2.3. Трансформація системи місцевого самоврядування в сучасній Україні.*

Урахування тенденцій розвитку місцевої демократії в сучасному світі має важливе значення для України та повинно бути використано в процесі модернізації системи місцевого самоврядування.

Існують два основних підходи до тлумачення поняття «система місцевого самоврядування». Перший з них, правовий, ґрунтується на ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з нормами якої до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, який є більш вживаним в політичній теорії, викладений у працях сучасних учених, зокрема В. В. Мамонової. Так, на її думку, «система місцевого самоврядування (англ. system of local self-government) – впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий (потенціал), необхідний для їх реалізації» [85, с. 342].

В. В. Мамонова уточнює, що «система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів» [87, с. 342]. Цю думку поділяє також О. С. Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: «Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему



місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [54].

Згідно з чинним законодавством, носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада. «Під територіальною громадою слід розуміти жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [93, с. 87].

Однією з сучасних проблем місцевого самоврядування, пов'язаною із статусом територіальної громади, є невідповідність її потенційних функцій реальному стану вітчизняних громад, які є неконсолідованою сукупністю мешканців.

У сучасній науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. Реформування у сфері місцевого самоврядування може давати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства загалом. Можна навести для прикладу досвід реформи самоврядування в Польщі, здійсненої урядом Тадеуша Мазовецького на початку 1990-х років. Ось що писав про її наслідки відомий польський публіцист С. Братковський: «Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динамізм та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною» [93, с. 35].

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворювальним елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних

характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави [196]. Але законодавчо закріплене право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства України у більшості територіальних громад залишається ще не реалізованим.

Територіальні громади в Україні досить подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку, відбуваються старіння населення і зменшення його чисельності. Але водночас (якщо брати сільську територіальну громаду) при зменшенні чисельності сільського населення з 1991 по 2014 рр. на 2,5 млн осіб та кількості сіл на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1067 одиниць. Із 12 тис. існуючих територіальних громад понад половину мають чисельністю жителів менше ніж 3 тис. осіб.

У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Тому місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження. Також лише 30 % територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70 % одержують дотації із держказни [153].

Провідна роль у системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові – «головній посадовій особі територіальної громади, який здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом» [137].

Представницькими органами територіальних громад, згідно з чинним законодавством України є місцеві ради загальної компетенції, що складаються з обраних безпосередньо населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці, виражають їх волю, приймаючи від її імені рішення, що мають загальнообов'язковий характер.

Слід зазначити, що правовий статус представницького органу місцевого самоврядування в Україні (ради) полягає в тому, що цей виборний орган територіальної громади є одним з основних елементів місцевого самоврядування, який має власну, визначену ним самим структуру і який відносно самостійно здійснює надані йому законом повноваження на підставі функціонального розмежування їх між територіальною громадою органами, які він утворює [Див. : 94, с. 110-115].

Увесь комплекс сучасних місцевих рад України можна умовно розділити на три групи. До першої належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради «базового рівня». Їх характерними рисами є те, що вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту. Відповідно до закону, їх очолює виконавчий орган та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається на прямих виборах.

До умовної другої групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Як відомо, реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. Чинне законодавство про місцеве самоврядування зазначає, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Від стратегічного бачення міським головою майбутнього розвитку міста, пріоритетів та магістральних напрямів очікуваної динаміки залежить не тільки структура виконавчих органів, але і їх персональний склад [94, с. 125].

До третьої умовної групи за запропонованою класифікацією можна віднести районні та обласні ради. Як зазначається у джерелах, «обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не являють собою представницькі органи обласних та районних громад, адже Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування, відповідно обласні, районні ради конституювані як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених Конституцією України, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами» [94, с. 126]. Розглянуту ознаку можна вважати їх характерною особливістю.

Другою особливістю є те, що голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар'єр довіри. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше від п'яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головуєть на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З погляду забезпечення демократизму при обранні голови ради виникає ціла низка запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії, адже в законодавстві не вказано мінімальну кількість членів тимчасової президії та не визначено принципи встановлення «по черговості» головування [146].

Третя характерна особливість – відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Як свідчить аналіз, наведений розподіл управлінських функцій на регіональному рівні є застарілим, потребує термінової зміни, що викладено в проекті Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [146].

Запропонована структура територіальної організації влади, за якої районні та обласні ради отримають власний виконавчий орган, а гілка державної влади буде представлена через систему місцевих державних адміністрацій із трансформованими функціями, видається єдино обґрунтованою на сьогодні, що забезпечить цілісність публічного управління, баланс різних його підсистем, адекватний і виважений розподіл повноважень, відповідність вітчизняного місцевого самоврядування європейським вимогам. Однак пропоновані процеси трансформації мають відбуватися лише на підставі детального аналізу досвіду функціонування подібних структур в Україні за період децентралізації 90-х років ХХ ст. [146].

Важливим і не повною мірою використуваним потенціалом місцевого розвитку, елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (ОСН). Їх формування та функціонування регулюються Законом України «Про органи самоорганізації населення», окремі положення якого наразі потребують змін. Зокрема, організаційно зайвою видається вимога щодо проведення так званих других або повторних зборів громадян, необхідних при утворенні ОСН; чинне законодавство не прописує прямої заборони для ОСН здійснювати господарську діяльність з метою одержання прибутку, що може спровокувати відмивання коштів з місцевого бюджету; не визначеними залишаються питання розподілу майна / коштів після припинення функціонування ОСН тощо. Водночас видається доцільним закріплення на рівні законодавства інноваційних форм взаємодії місцевих рад і ОСН, представлених серед кращих муніципальних практик України [94].

Асоціації органів місцевого самоврядування відіграють значну роль у процесах територіального розвитку і сутнісно, за своєю природою, належать до системи місцевого самоврядування [87; 222]. Їх діяльність, як відомо, регулюється окремим Законом України «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Враховуючи динамічний розвиток суспільства, варто перенести з наукової площини у законодавче поле визнання їх значущої ролі

для функціонування системи місцевого самоврядування в Україні і закріпити цей крок, внівши зміни до ст. 5 базового Закону та додавши до переліку елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, система місцевого самоврядування є досить розгалуженою, що визначає вимогу системності для очікуваних реформ.

Ключовим інструментом для успішної трансформації вітчизняної системи місцевого самоврядування має бути науковий та інституційний супровід реформ. Адже для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування видається необхідним забезпечення збалансованості здійснюваних функцій шляхом утворення на регіональному рівні повноцінних виконавчих органів районних і обласних рад та модернізації окремих елементів і розширення їх переліку за рахунок інституційних форм, що на практиці довели свою дієвість.

Виклики, які постали перед Україною в 2014 р., значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформувати сильне місцеве самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, забезпечивши тим самим поліпшення умов життя українців та звільнивши органи центральної влади від не властивих їм функцій. Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на усіх рівнях майже всі роки існування української державності, спроби його здійснити досі не були успішними. Сьогодні децентралізація – це вже не просто бажання поліпшити публічне управління, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні.

Водночас, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити:

– базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;

– суб'єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації та ін.), функції і завдання, які вони мають реалізовувати;

– скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій місцевого самоврядування;

– територіальну основу ефективного місцевого самоврядування з прив'язаною до неї системою його органів, зокрема з позицій здатності вирішувати поставлені завдання;

– систему принципів і методів реалізації місцевого самоврядування, їх співвіднесення з принципами і методами державного управління.

Український дослідник місцевого самоврядування О. В. Батанов вважає, що наразі в чинному законодавстві України склалася правова колізія щодо встановлення розбіжностей в виборі теорії місцевого самоврядування, модель якої доцільно запровадити в умовах України. Багато в чому це породжує причину гальмування розвитку місцевого самоврядування та всієї системи влади в Україні. Так, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України «Про місцеве самоврядування України» базуються переважно на державницькій теорії, а Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування виходячи з концептуальних положень як з державницької, так і громадівської теорії та теорії дуалізму [9].

Відповідно до громадівської теорії виписані, наприклад, такі положення Конституції України:

- органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади;
- місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою;

- місцеве самоврядування гарантується державою;
- основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади;
- служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби;
- місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [69].

Наведемо положення про відображення державницької теорії в Конституції України:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ;
- народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- від імені українського народу право власності (на землю та інші природні ресурси) здійснює органи державної влади та органи місцевого самоврядування;
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачено Конституцією та законами України;
- громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування;
- кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб тощо [93].

У сучасних політичних і соціальних умовах України державницька теорія видається більш доцільною. Оскільки у конституційно визначеному понятті місцевого самоврядування не йдеться про спроможність його суб'єктів реалізувати зазначене право, то на практиці воно й не підкріплене відповідними повноваженнями та ресурсами. Крім того, територіальна громада хоч і визнана в Україні основним суб'єктом місцевого



самоврядування, але вона не є юридичною особою, а отже, не має юридичної відповідальності.

Таким чином, дуже важливо, на думку Б. А. Руснака, в правовому полі усунути термінологічні суперечності щодо таких базових категорій, як «місцеве самоврядування», «питання місцевого значення», «реальна здатність територіальної громади», «жителі» та ін. Наприклад, під терміном «жителі» законодавець розуміє виключно громадян України, які мають право обирати і бути обраними (активне і пасивне виборче право) до органів місцевого самоврядування чи мають право ініціювати місцевий референдум, брати в ньому участь чи ініціювати створення органів самоорганізації населення. Але ж тоді виникає непорозуміння щодо не громадян України, які проживають на її території, адже Конституція України визнає рівність громадян, іноземців та осіб без громадянства [93].

У свою чергу, варто звернути увагу на такі ключові завдання цього інституту, як: надання якісних муніципальних послуг; координація діяльності суб'єктів територіального розвитку; міжрівнева, міжмуніципальна та міжтериторіальна взаємодія; реалізація делегованих функцій держави; стимулювання розвитку територіальних громад тощо.

Отже, по суті, Україні сьогодні необхідна така парадигма місцевого самоврядування, яка б інтегрувала в собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом. Варто звернути увагу на потребу в узгодженні й інших важливих складових місцевого самоврядування.

Повноваження органів місцевого самоврядування, як їх права і обов'язки, у сукупності становлять їх компетенцію. Повноваження визначаються двома факторами: законодавчим закріпленням та спроможністю територіальних громад їх реалізовувати.

Законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування є принципом, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування. Виходячи з цього принципу, держава на рівні закону відмовляється від частини повноважень і ресурсів та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями, що, відповідно, свідчить про те, що її принципи щодо визначення повноважень стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, зокрема й регіонального рівня. Таким чином, визначення повноважень усіх органів місцевого самоврядування в Україні є виключним повноваженням Української держави на рівні її Конституції та законів.

В межах сучасної теорії державного управління повноваження органів місцевого самоврядування ділять на три види:

- 1) власні повноваження органів місцевого самоврядування;
- 2) передані державою на основі закону окремі повноваження органів виконавчої влади;
- 3) повноваження, передані на договірній основі [93-94; 137].

Власні повноваження органів місцевого самоврядування є їх суверенними правами і обов'язками. Власні повноваження органів місцевого самоврядування, до системи яких в Україні відносять сільські, селищні, міські Ради та їх виконкоми, районні і обласні Ради, передусім спрямовані на забезпечення прав і свобод жителів територіальної громади та забезпечення її соціально-економічного розвитку. Зважаючи на відсутність територіальних громад в районах та областях, власні повноваження районних та обласних рад спрямовані на вирішення спільних інтересів розташованих у цих адміністративно-територіальних одиницях громад. Особливістю власних повноважень є те, що вони можуть бути успішніше реалізовані органами місцевого самоврядування, аніж представниками держави у цих територіях [93, с. 116].

Крім того, в законодавстві та теоретичних розробках питання, що вирішуються територіальними громадами та утвореними ними органами, також називають «питаннями місцевого значення». До таких питань Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить широке коло повноважень, які поділяються: 1) на виключні повноваження сільських, селищних, міських Рад – вирішуються виключно на сесіях; 2) на повноваження виконавчих органів відповідних Рад.

Наділення законодавцем повноваженнями не територіальні громади, а органи місцевого самоврядування, передбачає наявність не одного, а кількох суб'єктів відповідальності – рад та їх виконавчих органів. Хоча в Конституції України сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади та наділяючи їх відповідними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, сільські, селищні, міські голови виступають як самостійні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення. Загальним є правило, відповідно до якого органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень.

Характерна особливість відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою полягає в тому, що підставою для її настання можуть бути не лише правопорушення, а й інші випадки неправового характеру (в тому числі політичного й морально-етичного). Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою є результатом порушення ними Конституції або законів України.

Цей вид відповідальності застосовується в порядку санкціонування Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад.

Відповідальність районних і обласних рад зумовлюється, з одного боку, тим, що частка їх повноважень є похідною від сільської, селищної, міської рад, а з другого – необхідністю делегування частки своїх повноважень районними і обласними державними адміністраціями, тому що, по-перше, відсутність територіальної громади на рівні районів і областей робить неможливим застосування щодо них відповідальності перед територіальною громадою.

По-друге, їх відповідальність перед державою за відсутності дієвого механізму державного контролю, крім фінансового за переданими бюджетними коштами, є доволі суб'єктивним моментом.

По-третє, факт порушення Конституції та законів України, прав і свобод громадян може бути встановлений виключно адміністративним судом (щодо порушення конституційних прав і свобод громадян) або судом та органами прокуратури (щодо порушення законів та прав і свобод громадян) за ініціативою фізичних або юридичних осіб, права яких порушені або в інтересах яких вони виступають, у тому числі органів влади.

По-четверте, політичну відповідальність перед державою як таку, що базується на інтересах щодо цих органів, розглядати недоцільно, оскільки держава не може застосовувати відповідальність дискреційно, а повинна діяти лише у спосіб, визначений Конституцією та законами України. За шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування останні, в тому числі і виконавчі органи рад, відповідальні перед юридичними і фізичними особами у порядку, встановленому Законом про місцеве самоврядування, Цивільним і Цивільно-процесуальним кодексами України [185].

Як зазначає німецький науковець Д. Елерс, безперечно, законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші

повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування [203, с. 69]. Такий підхід свідчить, що громади також можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі вигідніше використовувати місцеві переваги громад.

У Конституції України завдання державного рівня формалізуються як «передані державою на підставі закону повноваження». У Законі останні отримують назву «делеговані повноваження». Загальний принцип відповідальності за делеговані повноваження передбачає, що органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Водночас варто погодитися, що відповідальність повинні нести органи місцевого самоврядування, що безпосередньо здійснюють делеговані повноваження за правилами, встановленими для притягнення до відповідальності відповідних державних органів, на які чинним законодавством покладається реалізація таких повноважень [188, с. 69]. Формальний бік відповідальності за реалізацію органами місцевого самоврядування делегованих повноважень нічим не відрізняється від відповідальності за здійснення власних повноважень.

На думку групи українських дослідників з державного управління [93], забезпечення реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію закріплених за ними повноважень може бути здійснене в разі дотримання таких умов:

- визначення на рівні держави і закріплення в Законі про місцеве самоврядування з розкриттям їх змісту основних принципів побудови системи місцевого самоврядування в Україні. Вони мають стати основою для розмежування повноважень місцевого самоврядування (так званих суверенних повноважень) та повноважень органів державної влади у сфері

місцевого самоврядування (так званих державних інтересів на рівні місцевого самоврядування);

- дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування українським законодавцем, який повинен закріпити норми. Відповідно до цих норм суверенні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування «під власну відповідальність», за реалізацію ж переданих державою повноважень має настати солідарна відповідальність і органу самоврядування, і державної інституції, повноваження якої отримав для виконання орган місцевого самоврядування через процедуру делегування чи передачі;

- не лише декларування, а і реальна відповідальність системи місцевого самоврядування за реалізацію покладених на нього повноважень. Вона може виникнути лише тоді, коли на державу буде покладено таку саму відповідальність щодо органів місцевого самоврядування;

- вирішення питання відповідальності, що зумовлює і необхідність визначення об'єктів комунальної власності, розпорядження якою з боку органів місцевого самоврядування не повинно здійснюватися на шкоду територіальній громаді і державі. Це пояснюється тим, що добровільність дії Рад (через надання згоди) щодо отримання об'єктів державної власності, вже була неспроможна зупинити занепад соціальної інфраструктури у селах, селищах та невеликих містах, який розпочався ще в 1991 р. [93].

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації. Серед них особливо слід виділити такі: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевого самоврядування та ін. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність

доволі розгалуженої мережі інституцій, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно [173].

Процес реформування зумовлює необхідність діагностування стану суспільства та виявлення проблем, тенденцій та пріоритетних напрямів регіонального та місцевого розвитку; виявлення ставлення професійних груп до процесів реформування, оцінки основних положень концепцій реформування представниками експертного середовища.

Успішна реалізація реформи системи місцевого самоврядування в Україні потребує подальшого правового забезпечення розширених повноважень громад та органів місцевого самоврядування, що їх представляють. Основним позиційним документом щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, схвалена 1 квітня 2014 року. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування системи місцевого самоврядування. Іншими ключовими програмними документами Президента, Уряду та Парламенту, що містять зобов'язання щодо змісту та строків проведення реформи, є: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [175], План дій уряду «Відновлення України» від 03.09.2014 року [29], Коаліційна угода, Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 року тощо.

Аналіз цих документів свідчить про те, що положення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні є досить масштабними та загальними, а програмні документи уряду виявляються досить фрагментарними, не здатними дати відповіді на всі питання, що породжує й правову недосконалість й відсутність механізму чітких дій, що в результаті й призводить до гальмування просування реформи місцевого самоврядування в Україні [146].

Реформа системи влади в Україні, спрямована на децентралізацію, першочерговим завданням має зміцнення територіальних громад. Цей процес не може бути довільним, оскільки будь-яке укрупнення має свої логічні межі.

Відстань від центру громади до її найдалшого населеного пункту має бути такою, щоб у екстрених випадках її не довше ніж за 30 хвилин могли подолати пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль. Допомога, надана через більший проміжок часу, різко втрачає ефективність. Питання визначення меж нових, об'єднаних громад вирішуватиметься органами влади обласного рівня з урахуванням як об'єктивних критеріїв, так і думок громадян [146].

Після консолідації громад села, які не матимуть власних сільрад, будуть представлені в місцевій раді своїми депутатами, а у виконкомі – сільськими старостами. Старости та депутати здійснюватимуть зв'язок між односельцями і владою громади та вирішуватимуть різні проблеми його жителів у раді та виконкомі. Повноваження старости будуть визначені додатково в спеціальному законі. До центрів спроможних громад (тобто ближче до громадян, що живуть поза райцентрами) будуть перенесені з районних центрів місця надання низки важливих послуг – адміністративних, соціальної допомоги через територіальні центри, пожежні, правоохоронні, санітарно-епідеміологічної служби тощо. У разі нестачі приміщень, інших елементів інфраструктури для надання всіх необхідних послуг громадам надаватиметься допомога з державного бюджету на їх придбання чи побудову [146].

Крім того, створюються виконавчі органи районних і обласних рад. Їм буде належати реальна влада в регіонах. Це посилює місцеве самоврядування, робить систему влади в регіонах справді демократичною – управляти регіонами будуть суб'єкти, обрані в ході місцевих виборів.

Узагальнюючи початковий етап децентралізації влади, зазначимо, що укрупнення громад та надання місцевим органам влади додаткових функцій та повноважень в сфері бюджетного забезпечення, виявило серед позитивних моментів й певний перелік недоліків. Зокрема, у Стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій подолання таких суспільних «хвороб», як олігархізація місцевого розвитку та механізм



забезпечення територіальної цілісності України в умовах зовнішніх загроз та ризиків наростання відцентрованих тенденцій в державі. У тактичному плані спостерігається недостатність зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформи.

До таких проблем українським політолог А. Єрмолаєв відносить: обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами, невизначеність обсягу повноважень та відповідальності місцевих державних адміністрацій; високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; невирішеність питань, пов'язаних із регулюванням землевідділення, реєстрацією прав на землю на місцевому рівні, тощо; застарілий адміністративно-територіальний устрій в Україні, що не відповідає вимогам часу [43, с. 41].

Отже, проведений аналіз стану розвитку системи місцевого самоврядування в умовах сучасної України засвідчив, що представницькі органи місцевого самоврядування, які є обов'язковим структурним елементом діючої системи місцевого самоврядування в Україні, потребують значного перегляду їх повноважень та компетентностей, а також доцільності запровадження виконавчих комітетів представницьких органів влади на рівні району та області, які наразі їх не мають.

### *Висновки до розділу 2.*

Отже, проведений аналіз трансформації діючої системи місцевого самоврядування в Україні в контексті зростання ролі місцевої демократії в світі дозволяє зробити наступні висновки:

По-перше, демократія залишається найпопулярнішою формою суспільно-політичного устрою, хоча й зазнає суттєвих трансформацій під тиском глобалізаційних процесів. Сучасній демократії притаманні такі риси, як її формальність і нестабільність, а подальша демократизація всіх

суспільств відбуватиметься шляхом зміцнення місцевої демократії, а також суміжних з нею інститутів місцевого самоврядування та представництва.

По-друге, місцева демократія базується на концепції партисипативної демократії та тісно пов'язана із розвитком громадянського суспільства. Серед моделей взаємозалежності демократії та громадянського суспільства (класична, пряма, захистна, девелопментальна) локальний чинник найбільш обґрунтовано функціонує в умовах останньої, яка передбачає участь громадян у політичному житті та обумовлюється не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності, що й розглядається як передумова запровадження якісного політичного представництва на місцях.

По-третє, місцеве самоврядування як самостійна категорія політичної науки еволюціонувало як за змістом, так і за формами. В Новий час було встановлено зв'язок між самоврядуванням і такими поняттями, як демократія, політичне представництво, вибори тощо. Зокрема, під самоврядуванням розуміли всі форми суверенного управління, в структурі яких функціонують демократично обрані представницькі органи. Сучасна доба вимагає зростання їх ролі в політичному процесі на рівні великих міст – осередків соціально-політичного та економічного життя сучасних держав.

По-четверте, сучасний розвиток інституту місцевого самоврядування характеризується системним підходом до його імплементації в політичну практику сучасних держав, що наразі запроваджується як система структурних елементів, до складу яких входять громада та обрані нею органи, які обов'язково передбачають представницькі органи влади як першочергову вимогу власного існування.

По-п'яте, сучасна політична наука виокремлює два підходи до визначення системи місцевого самоврядування в Україні. Правовий підхід, закріплений нормами чинного законодавства, складовими системи місцевого самоврядування визнає територіальні громади, їх очільників, представницькі органи влади та їх виконавчі комітети, органи самоорганізації населення.

Політологічний підхід до системи місцевого самоврядування зумовлює необхідність до складу системи додати й інші компоненти місцевої демократії.

По-шосте, чинна система місцевого самоврядування потребує значних трансформацій та швидких реформ. Серед проблемних питань залишається необхідність усунення неузгодженості в запроваджених теоріях місцевого самоврядування в законодавстві України шляхом визначення державницької теорії як такої, що найбільше відповідає сучасним реаліям політичного та суспільно-економічного життя України та її регіонів. Потребують значного перегляду своїх повноважень та компетентностей й представницькі органи місцевого самоврядування, серед яких доцільно запровадити виконавчі комітети представницьких органів влади на рівні району та області, які наразі їх не мають.

По-сьоме, усунути всі недоліки та сформувати нову систему місцевого самоврядування, спроможну відповідати національним традиціям та викликам часу, покликана реформа місцевого самоврядування. Концепція реформи передбачає декілька етапів свого проведення, перший з яких вже розпочався в Україні. Наразі він передбачає значне розширення повноважень представницьких органів влади, укрупнення територіальних громад, зміцнення фінансової та матеріально-технічної основи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

### РОЗДІЛ 3

## ВЗАЄМОВПЛИВ РОЗВИТКУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ТА ІНСТИТУТУ ПРЕДСТАВНИЦТВА НА МІСЦЯХ

### *3.1. Вплив виборчої системи на інститут представництва на місцях.*

Низька ефективність системи місцевого самоврядування, що відзначається науковцями, не в останню чергу обумовлена низькою якістю персонального складу місцевих рад. Протиріччя між відносно ефективним чинним законодавством, що описує і детермінують формальну процедуру проведення виборів, і низькою якістю персональних складів місцевих рад, які обираються за цією процедурою, можна пояснити наступними обставинами.

У системі місцевого самоврядування полем і простором електоральних процесів є територіальна громада [102]. Як і будь-який соціум, вона неоднорідна, її члени мають різні потреби [88], різні пріоритети і, як наслідок, різні погляди на те, які рішення повинні прийматися «в інтересах територіальної громади». Деякі представники територіальної громади можуть вважати пріоритетними питання економічного розвитку і бачити перспективу в лібералізації підприємницької діяльності, в той час як інші вважають пріоритетним питання соціального захисту й психологічно схильні до зрівнювання життєвого рівня. Певна частина територіальної громади вважає пріоритетними питання збереження культурного історичного простору, в той час як інша частина може бути схильна до повної модернізації муніципальної інфраструктури. Нарешті, певна частина представників територіальної громади може займати пасивну позицію, ухиляючись від осмислення та обговорення суспільних питань.

Таким є електоральний простір, який в момент виборів шляхом голосування визначає своїх представників до місцевих рад з тим, щоб вони реалізовували інтереси більшості, захищаючи при цьому і права меншості територіальної громади.

Розглянемо, як різні моделі виборчої системи покликані реалізовувати цю задачу в абстрактному ідеальному випадку, і як ті ж моделі здатні на практиці піддаватися деформації. За мажоритарної виборчої системи простір територіальної громади умовно розділяється на округи. В ідеальному випадку така мікрогромада являє собою більш-менш цілісне утворення, пов'язане загальними інфраструктурними інтересами, навчальним округом, осередком інфраструктури соціального захисту. Жителі такої мікрогромади (або ком'юніті), як правило, в більшості своїй знайомі один з одним, або знають особисто авторитетних представників своєї мікроспільноти. У середині такого ком'юніті діють численні соціальні зв'язки, які формалізуються у вигляді громадських навчальних комітетів, громадських комітетів соціального захисту, іноді громадських комітетів, або створюють неформальні об'єднання авторитетних представників мікрогромади, які можуть впливати на громадську думку.

Яскравим прикладом є Франція, де передбачено місцеве самоврядування на рівні комун, а великі кантони і округи є місцевими рівнями державної влади. Елементи самоврядування знову з'являються на рівні департаменту, щоб повністю змінитися державною владою на рівні регіону. Основною ланкою місцевого самоврядування є комуни, кожна з яких має свій представницький орган – раду і мера, обраного з числа депутатів ради. Мер і депутати муніципальної ради, що працюють на постійній основі, утворюють муніципалітет [51].

У Німеччині, Австрії, Японії, в деяких постсоціалістичних країнах діють змішані моделі, що увібрали в себе різні риси англосаксонської і континентальної моделей. Порівнюючи ці моделі місцевого самоврядування, можна констатувати, що в демократично розвинених країнах відмінності між ними хоч і існують, але не носять принципового характеру. Їх сучасна форма, яка багато в чому є результатом проведених реформ місцевого самоврядування, дозволяє говорити про певне зближення колись відмінних

муниципальних систем. Однак наявність двох базових моделей зумовлює все ж різний статус місцевої влади в Європі і за її межами.

У США, Канаді, Австралії ставлення до муніципальних органів утилітарно й прагматично. Їх завдання обмежуються метафоричною тріадою «roads, rats, and rubbish» («дороги, щури, сміття»), з чого можна зробити висновок, що політикою вони практично не займаються. Звідси – різноманітність форм їх організації та методів діяльності.

На європейському континенті, навпаки, муніципалітети, безпосередньо спілкуються з певними рівнями влади й мають відношення до системи державного управління, вони більшою мірою залучені до політики і мають в силу цього більш високий суспільний статус. Таким чином, європейська система місцевого самоврядування має більший вплив на політичній арені, ніж це відбувається за океаном, причому в останні роки така залученість низових общин в політичний процес розширюється. Так, в Німеччині, де рівень муніципалітетів довгий час розглядався як переважно неполітичний, в наші дні «тенденції до «політизації» комун очевидні» [27, с. 212-213].

Подібні спільноти мають достатню можливість визначити і формалізувати свої інтереси і пріоритети, можуть обрати, як правило, з-поміж себе повноважних представників, в чиї функції входить відстоювати ці інтереси в системі місцевого самоврядування територіальної громади. Крім того, така мікрогромада здатна досить якісно контролювати роботу своїх представників в системі місцевої влади, і, якщо це дозволяє чинне законодавство, позбавляти їх повноважень у випадках неналежного виконання ними своїх обов'язків.

Крім того, представники мікрогромади, як правило, зацікавлені в збереженні своєї репутації усередині спільноти, досить серйозно ставляться до громадської думки, що є, хоча і неформальним, але досить ефективним засобом контролю над владою. Зазвичай такі представники активно підтримують комунікації з членами своєї мікрогромади з метою узгодження своєї позиції з актуальних питань з громадською думкою, або аргументувати

свою незгоду з думкою більшості повнішим і глибоким розумінням перспективи. В результаті можливе знаходження якоїсь рівнодіючої між антагоністичними потребами та інтересами, досягнення загальноприйнятого компромісу та консенсусу. Така система здатна тривалий час працювати цілком задовільно і мобільно перебудовуватися при незадовільній роботі.

На практиці, в реаліях сучасної України позитивні властивості територіального представництва, заснованого на самоорганізованих мікрогромадах за мажоритарною виборчою системою, нівелюються низкою факторів як соціального, так і правового характеру.

Перш за все, межі територіальних округів більш-менш стабільні лише в невеликих населених пунктах. Там, де межі округу збігаються з межами населеного пункту (сільські, селищні територіальні одиниці), можна говорити про більш-менш стійкі мікрогромади. У тих же населених пунктах, де виборчих округів кілька (районні та обласні центри), межі округів неодноразово переносилися, переформатовувалися і визначалися заново для кожних нових виборів.

Крім того, лише в невеликих населених пунктах межі виборчого округу можуть більш-менш збігатися з межами навчального округу, так як система освіти традиційно використовує радянську систему адміністративно-територіального поділу, в якій межі територіальних утворень не узгоджені з межами виборчих дільниць і округів і визначаються центральною виборчою комісією.

Не додає позитиву і той факт, що громадяни України, як правило, голосують на виборчих дільницях за місцем реєстрації, а не за місцем фактичного проживання. В результаті на місцевих виборах деякі громадяни обирають представників того територіального осередку, до якого фактично не мають відношення, або ігнорують волевиявлення.

Ці фактори перешкоджають створенню та розвитку всередині територіальних мікрогромад необхідних соціальних та інформаційних зв'язків. В результаті територіальні ком'юніті є слабоструктурованими

масивами з незначними ознаками системності. Такий енергетичний стан мікрогромад близько по суті до неструктурованого хаосу, енергетичний стан таких систем є вкрай низьким, що неминуче обмежує можливості саморозвитку [130].

Ця проблема носить, на перший погляд, суто соціальний, а аж ніяк не правовий характер, однак самоорганізація населення в Україні є об'єктом правового регламентування. Протягом декількох років розроблялося законодавство, яке визначає права, обов'язки, повноваження і фінансування органів самоорганізації населення, розширення повноважень яких спочатку викликало значний інтерес у теоретиків і практиків місцевого самоврядування [78], а потім поступово зійшло нанівець, не давши на практиці реальних позитивних результатів. Причина полягала в тому, що основні положення про СОН розроблялися місцевими радами, які не були зацікавлені обмежувати свої владні можливості на користь органів самоорганізації населення [164].

Не маючи повноцінного фінансування і не володіючи реальними повноваженнями щодо впливу на життя територіальних мікрогромад, органи самоорганізації населення не стали тими первинними елементами соціальної структуризації, якими їм теоретично передбачалося стати. Крім того, надзвичайно низький рівень використання методів прямої демократії [189] в практиці територіальних громад, обумовлений недостатньою правовою підтримкою цих методів, перетворює громадську діяльність активістів мікрогромад в проблематичне і малоефективне заняття.

Позбавлені фінансових ресурсів, інформаційної підтримки та реальних важелів впливу на владу, громадські активісти мікрогромад вимушено опиняються в ситуації «війни з вітрними млинами», коли їх громадські зусилля свідомо або індиферентно блокуються або ігноруються місцевою владою. У свою чергу, неможливість діалогу з місцевою владою, неможливість впливати на владу в правовому полі неминуче призводять до



пасивної позиції територіальної громади, зниження мотивації громадян до участі в політичному житті, апатії та розчарування.

Таким чином, можна припустити, що мажоритарна виборча система на виборах депутатів місцевих рад буде ефективна в тому випадку, коли прагнення громадян до самоорганізації, до створення стійких соціально-інформаційних зв'язків всередині мікрогромади і прагнення до рекрутування або саморекрутуванню громадських лідерів таких спільнот отримують достатню правову і ресурсну підтримку.

Застосування партійно-пропорційної виборчої системи на виборах депутатів до місцевих рад в ідеальному випадку передбачає, що місцеві осередки, відділення партійних організацій конкурують між собою за рахунок зіставлення привабливості пропонованих програм і відомих лідерів. У теоретичному розгляді передбачається, що фракція політичної сили, що володіє більшістю в місцевій раді, буде реалізовувати заявлену політичну програму і, в разі успіху, отримає можливість продовжити свої владні повноваження, а в разі невдачі – поступиться місцем опозиції.

Така ідеальна модель не реалізується на практиці, так як більшість політичних партій йдуть на вибори до місцевих рад з декларативними програмами, заснованими на гаслах і популістських заявах, обіцяючи стабільність і благополуччя, підйом економіки і позитивний розвиток всіх галузей територіальної інфраструктури. Виборці в більшості своїй не вивчають програми політичних партій, або недостатньо компетентні для того, щоб піддавати ці програми серйозному критичного аналізу.

При цьому повністю відсутній механізм відповідальності політичних сил за виконання ними своїх передвиборчих обіцянок. Як правило, представники більшості в місцевих радах і, так звана опозиція, мають слабе уявлення про те, які механізми слід використовувати для того, щоб реалізувати задекларовані ними прагнення до позитивного розвитку, або втрачають політичну волю до позитивних змін відразу після перемоги на виборах і приходу до влади.

Більшість всеукраїнських політичних партій мають пірамідальну ієрархічну структуру і змушені виконувати вказівки своїх партійних центрів. Первинні територіальні осередки політичних партій або існують формально, або не мають впливу на партійне керівництво всіх рівнів. Та первинна партійна організація, яка в теорії повинна демократичним шляхом формувати політику партії на місцевому рівні, у багатьох випадках існує у вигляді списку членів партії, формально зареєстрованих, але без повноважень і можливостей для прийняття рішень.

Таким чином, беручи участь в процесі виборів до місцевих рад за партійно-пропорційною виборчою системою, громадянин фактично має можливість лише вибрати найбільш привабливу для нього партійно-кланову структуру з переліку можливих, будучи позбавленими на практиці можливості самостійно висувати від політичних партій свої кандидатури. Рекрутинг місцевих політичних лідерів здійснюють партійні бюро з подальшим затвердженням у вищих партійних інстанціях, а не первинні осередки політичних партій, які об'єднують партійців за територіальним принципом.

Розміри коштів, витрачених політичними силами на передвиборну агітацію за партійно-пропорційною виборчою системою, до тепер не мають істотних обмежень. В результаті політичні партії отримують інформаційно-агітаційну перевагу при відповідному збільшенні бюджету виборчої кампанії. Можна припустити, що існує безпосередня залежність між успіхом політичних партій на місцевих виборах і розміром витрачених ними ресурсів на агітацію.

Отже, для успішного застосування партійно-пропорційної виборчої системи на виборах до місцевих рад необхідно на законодавчому рівні: забезпечити реальні права територіальних партійних осередків, рядових членів партій; розробити та впровадити дієві механізми контролю за виконанням партіями своїх програмних заяв і передвиборних обіцянок, аж до можливості дострокового припинення повноважень всіх депутатів

відповідної місцевої ради; обмежити засоби, якими політичним партіям дозволяється впливати на виборчу кампанію, обмежити і вирівняти можливості використання засобів масової комунікації в цілях політичної реклами і агітації.

При застосуванні змішаної системи виборів до місцевих рад в ідеальному випадку передбачається, що депутати, обрані за мажоритарною системою, повинні представляти інтереси територіальних мікрогромад, взаємодіючи з депутатами, обраними за партійно-пропорційною системою, які теоретично покликані реалізовувати політичні програми своїх партій. Очевидно, що застосування цієї системи автоматично тягне за собою як прояв недоліків мажоритарної, так і партійно-пропорційної системи.

В даному контексті заслуговує на увагу еволюція виборчого законодавства в Україні. Так, українська дослідниця Т. З. Слободян вважає, що в процесі еволюції виборчої системи України до органів місцевого самоврядування відповідно можна поділити на такі етапи:

Перший етап (1994 р.) – встановлення мажоритарної системи у виборах як депутатів, так і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад.

Другий етап (1998 р.) – прийняття нового закону про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, яким встановлювалася мажоритарна система відносної більшості на виборах як депутатів, так і голів рад.

Третій етап (2004 р.) – запровадження мажоритарної системи на виборах депутатів сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів і пропорційної – для виборів депутатів міських рад, районних, обласних рад.

Четвертий етап (2010 р.) – застосування змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи на виборах депутатів обласних, районних, міських, районних у містах радах [55].

П'ятий етап (2015 р.) – прийняття нового закону про місцеві вибори [166, с. 283].

За відправну точку можна взяти виборчу систему, що сформувалася в Україні на момент здобуття незалежності (1991 р). У цей період в Україні, як і на всій території Радянського Союзу, під час виборів до місцевих рад була прийнята мажоритарна система відносної більшості. Слід зазначити, що виборча система в сфері місцевого самоврядування і саме місцеве самоврядування в цей період можна розцінювати виключно як декоративну діяльність тоталітарної влади, спрямовану на створення видимості «фасадної демократії». При збереженні більшості атрибутів прямих вільних загальних демократичних виборів, система повністю зводила нанівець саму ідею представництва за рахунок застосування у виборчій системі наступних неформалізованих принципів:

- як правило, в якості кандидата в депутати місцевих рад розглядалася єдина кандидатура;

- висування кандидатів здійснювалося під жорстким контролем правлячої партії, при цьому сам кандидат в переважній більшості випадків мав бути членом цієї партії, в разі рідкісних винятків – формально був безпартійним, але підкорявся партійній дисципліні;

- вибори проводилися під жорстким контролем правлячої партії і її каральних органів, передвиборна агітація дозволялася тільки на користь єдиного узгодженого кандидата;

- існувала і технологічно підтримувалася громадською думкою теза про те, що особи, які не прийняли участь у голосуванні, або проголосували «проти» узгодженого кандидата, можуть зазнати репресій;

- здійснювалася прихована форма підкупу виборців з метою підвищення явки виборців на дільниці за рахунок продажу дефіцитних товарів безпосередньо на виборчих дільницях тощо;

- існувала система взаємної доноси, яка в значній мірі ставила під сумнів принцип таємного голосування. Будь-які особи, які висловили свої

несанкціоновані переваги в приватній бесіді, могли побоюватися, що їх позиція може бути донесена до каральних органів [Див. : 166, с. 282-283].

У результаті застосування таких неформальних методів правлячим структурам вдавалося забезпечити відсоток тих, хто проголосував за узгодженого єдиного кандидата, близько 98–99 % усіх виборців. У свою чергу, обраний в систему місцевого самоврядування депутат ставав посередником між населенням і партійно-чиновницькими структурами, повністю підкоряючись партійній дисципліні та рішенням вищестоящих партійних органів. У компетенції такого депутата входило збирати, узагальнювати і транслювати вузький перелік локальних питань своєї виборчої дільниці.

Саме тому еволюція виборчого законодавства в сфері місцевого самоврядування в Україні від початку базувалася на мажоритарному принципі формування місцевих рад. Однак, широкомасштабні демократичні перетворення, що охопили суспільство на початку 90-х років, наклали свій відбиток. Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме цей склад Верховної Ради розробив перший варіант закону про місцеве самоврядування, прийняття якого 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення системи місцевого самоврядування. Відразу ж виникла необхідність правового регулювання формування органів місцевого самоврядування в контексті нових реалій.

Розроблений трохи пізніше Закон України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» припускав вибори депутатів місцевих рад всіх рівнів, міських голів, голів районних, селищних і сільських рад за мажоритарною системою, передбачалася можливість самовисування [132].

Вибори, що проводилися за цим законом, охарактеризувалися наявністю реальної конкуренції між кандидатами, активної агітацією кожного

з кандидатів, великим відсотком кандидатів-самовисуванців і реальною дискусією в суспільстві, яка відбулася перед виборчим процесом. У той же час слід зазначити, що, незважаючи на перехід до багатопартійної системи, політичні партії перебували на початку свого формування і не чинили визначального впливу на місцеві вибори.

Однак, місцеві ради I–IV скликань не цілком задовольняли вимогам, що пред'являються сучасною європейською парадигмою щодо місцевого самоврядування. На практиці депутати цих рад часто нехтували інтересами територіальної громади заради участі в приватизації землі і власності громади, лобювання власних бізнес-проектів [137].

Період первинного накопичення капіталу, незрілість суспільства, відсутність реальних механізмів контролю над діяльністю представницьких органів, недосконалість українського законодавства – всі ці фактори сприяли тому, щоб органи місцевого самоврядування усвідомили себе привілейованою кастою, окремою від територіальної громади, яка сформувала їх. Почався процес формування «регіональних еліт», які представляли собою тісно спаяний конгломерат місцевих бізнесменів, державних чиновників регіонального рівня і місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування потребувала вдосконалення механізму відкликання депутатів територіальною громадою, в розвитку і вдосконаленні методів контролю і прямої демократії. Політична свідомість і громадська активність громадян перебували на вкрай низькому рівні і не давали можливості громадянам ефективно і грамотно застосовувати стимули і санкції щодо сформованих ними місцевих рад.

У результаті склалася ситуація, при якій рівень довіри територіальної громади до органів місцевого самоврядування був вкрай низьким. З іншого боку, – державна влада бачила в «регіональних елітах» загрозу повноті своїх повноважень, потенційних конкурентів і обґрунтовано побоювалася ослаблення свого впливу в регіонах.

У процесі політичних торгів, що передували політреформі 2006 року, недоліки системи місцевого самоврядування послужили приводом для реформування виборчого законодавства, що регламентує порядок виборів до місцевих рад. Мажоритарна система відносної більшості поступилася місцем пропорційній системі з жорсткими (закритими) списками. При цьому всі недоліки функціонування системи місцевого самоврядування залишилися без зміни.

Проведена політреформа 2006 року мала на меті вдосконалення місцевого самоврядування, але на практиці була обумовлена прагненням великих політичних партій посилити свій вплив на місцях, отримати більший доступ до ресурсів територіальних громад, створити на місцях зацікавленість регіональних еліт структуруватися в ієрархічні партійні системи, отримати вплив на «адмінресурс» територіальних громад. Політреформа 2006 року дозволила великим політичним партіям України звужити електоральне поле дрібніших партій – конкурентів, уповільнити процес створення нових політичних партій та громадських об'єднань.

Поставлені цілі були досягнуті за рахунок урізання конституційного права всіх громадян України бути обраними до органів місцевого самоврядування, за рахунок зниження відповідальності депутатів місцевих рад перед територіальними громадами, а також за рахунок спотворення принципу представництва в місцевих радах.

Таким чином, місцеві ради, сформовані за принципом пропорційного представництва з жорсткими (закритими) списками, успадкували всі недоліки попередньої мажоритарної системи відносної більшості і посилили ці недоліки власними специфічними негативними властивостями.

Так, післявиборчий процес формування місцевих рад проявив ряд істотних недоліків представницької системи, що стало предметом наукових досліджень. Акцентуючи увагу на проблемах місцевої демократії, А. Молодцов виділяє такі суттєві недоліки формування місцевих рад в пропорційній системі:

- неадекватне представництво інтересів населення окремих територіальних одиниць в межах регіону при формуванні депутатського складу обласної ради;
- обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до місцевих рад за партійними списками;
- надмірне представництво бізнес-кіл в місцевих радах;
- ослаблення безпосереднього зв'язку депутатів місцевих рад з населенням;
- політизація органів місцевого самоврядування, дерегіоналізація місцевої політики;
- складність формування політичних коаліцій, які адекватно представляли б електоральні уподобання населення;
- наявність диктату з боку партійних лідерів по відношенню до однопартійців, які входять до складу місцевих рад;
- протистояння між обласними державними адміністраціями (ОДА) та обласними радами, які мають політичний та ідеологічний контексти (яскравими прикладами є Харківщина та Херсонщина) [99, с. 273].

Принцип партійної відповідальності в багатьох населених пунктах був девальвований при створенні дієздатної більшості з представників політичних партій, які пов'язані спільною ідеологією. Цікавий приклад Одеси, де був розроблений і прийнятий «Меморандум про співпрацю заради досягнення суспільної злагоди і процвітання Одеси» [97].

Система «закритих» списків на протязі періоду 2006-2010 років піддавалася аргументованій критиці з боку вітчизняних і зарубіжних політологів, публіцистів і громадських діячів [173]. Утворилася складна, багатокомпонентна система чинників, що включає в себе політико-правову, економічну, соціальну, соціопсихологічну та інформаційну складові, що перешкоджає впливу територіальної громади на інституції місцевої влади.

Місцеві ради як колегіальні органи в існуючому правовому полі не несли практично ніякої юридичної відповідальності, а пропорційний



принцип представництва фактично зняв з них моральну і політичну відповідальність перед територіальною громадою. Для депутатів місцевих рад вищестояще партійне керівництво виступало більш значущим джерелом мотивації в їх діяльності, тому що включення у виборчі «закриті» списки було виключною компетенцією партійних органів.

За дослідженнями соціологів, з 2006 по 2013 рр. рівень схвалення діяльності місцевих рад, обраних за цією системою, опускався до рівня 6,2 % [172].

Необхідність реформування принципів формування місцевих рад стала очевидною для українського суспільства. Практично всі політичні партії були змушені публічно проголосити свою прихильність до повернення мажоритарної системи виборів до місцевих рад. Так, 10 липня 2010 р. парламент прийняв Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Закон передбачав проведення виборів до місцевих рад за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою [134].

Змішана система значною мірою зберігає недоліки існуючого порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки половина складу відповідних рад обирається за «закритими» списками місцевих партійних організацій. Застосування змішаної системи виборів до місцевих рад в тому варіанті, який передбачав закон 2010 року, не здатний був забезпечити реалізацію положень Конституції, за якими ці поради повинні представляти спільні, інтегральні інтереси територіальних громад [116].

Відповідно до норм закону 2010 року, всі глави районних і міських рад повинні були обиратися за мажоритарною системою відносної більшості, з тієї новацією, що висувати їх кандидатури мають право виключно політичні партії. Це посилювало ризик обрання мерами великих міст осіб, які користуються підтримкою меншості виборців, а також виникненням політичного протистояння між новообраними міськими головами та відповідними радами [55].

Закон зберігав за політичними партіями провідну роль у формуванні складу майже всіх рад, крім сільських і селищних – право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських і районних у містах рад було закріплено виключно за політичними партіями. При цьому можливість висунення кандидатів тієї чи іншою партією поставлена в залежність від наявності у неї місцевих організацій відповідного рівня, зареєстрованих більш ніж за 365 днів до дня виборів.

Таким чином, прийнятий в той час Закон суттєво звужував перелік партій, які могли претендувати на представництво у складі місцевих рад, а отже – створював передумови для монополізації влади на місцевому рівні в руках декількох найбільш потужних партій. До того ж терміни підготовки і проведення виборів були надмірно короткі.

Це не дозволяло ефективно організувати виборчий процес, забезпечити надійний захист і відновлення порушених прав суб'єктів виборчого процесу. Закон лише рамково окреслював процедуру утворення територіальних та дільничних виборчих комісій. Це створювало сприятливий ґрунт для формування складу цих комісій на власний розсуд виборчих комісій вищого рівня. Як наслідок – існувала реальна загроза того, що членами виборчих комісій могли призначатися для виконання обов'язків лише представники окремих партій. Зберігалася можливість ситуації, при якій на керівні посади у виборчих комісіях призначалися представники одних і тих же партій.

Закон України по місцеві вибори 2010 року дозволяв не розміщувати на інформаційних плакатах фотографії кандидатів, включених до відповідних виборчих списків, а також не зобов'язував публікувати передвиборні програми місцевих партійних організацій. Для кандидатів в депутати сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад інформаційні плакати взагалі не передбачалися. Слід підкреслити, що місцеві партійні організації і кандидати не зобов'язані були подавати при реєстрації відповідними виборчими комісіями свої передвиборні програми, а отже, і

мати такі програми. Таким чином, закон суттєво звужував доступ виборців до інформації про кандидатів на виборах і ускладнював контроль громадян за діяльністю обраних депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів.

Така редакція виборчого законодавства була негативно оцінена Комітетом виборців України, Лабораторією законодавчих ініціатив Інститутом Горшеніна, Центром політичних досліджень «Пента» [55], представником Венеціанської комісії від України Мариною Ставнійчук [116], Головним юридичним управлінням Верховної Ради України, заступником голови Центральної виборчої комісії А. Магерою [205], багатьма політичними та громадськими діячами.

Більшість критиків зійшлися на думці, що версія закону про місцеві вибори 2010 року істотно урізує конституційне право громадян України бути обраними до органів влади, суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, принципам демократії, принципам місцевого самоврядування, а також сприяє поверненню до монопольного здійснення влади і реставрації адміністративно-командної системи управління.

Так, аналізуючи результати застосування на виборах 2010 року законодавства про місцеві вибори, можна прийти до наступних висновків:

- значно посилилася роль судової системи в процесі проведення виборів. У більшості областей України були відзначені численні випадки відсторонення кандидатів-мажоритарників (які не належать до правлячої партії) від участі у виборчому процесі на підставі судових рішень;

- більшість територіальних виборчих комісій було сформовано за наявною перевагою представників правлячої партії. Як наслідок – при виникненні конфліктних ситуацій представники інших партій не мали шансів на захист законних інтересів;

- результати виборів у більшості областей України суттєво розходилися з результатами екзитполів у цих областях, що може розглядатися як свідчення спотворення результатів виборчого процесу [25, 37].

У той же час слід зазначити, що деякі норми виборчого законодавства, найбільш одіозні і викликали справедливі нарікання як міжнародних спостерігачів, так і українських аналітиків, були піддані змінам. Такий позитивний розвиток формального боку виборчого процесу в системі місцевого самоврядування було досягнуто в першу чергу завдяки вдосконаленню виборчого законодавства [143].

Так, були законодавчо вдосконалені процедури, що дозволяють як суб'єктам виборчого процесу, так і виборцям уточнювати списки виборців і вносити в них необхідні корективи. Ж. Усенко-Чорна з цього приводу зазначила, що громадяни можуть взяти участь в уточненні своїх персональних даних: «щоб списки виборців були максимально точні та відповідали реальному стану виборців» [41]. А. Магера так доповнив колегу: «Держава – не нянька, яка за всіма бігатиме» і, звернувшись до виборців, чиновник порадив скористатися можливістю, щоб вчасно виправити помилки Реєстру, «а не напередодні дня голосування та не в день голосування» [41].

Представники Центральної виборчої комісії неодноразово заявляли, що законодавчі зміни суттєво спростили процес уточнення списків виборців, знизили рівень бюрократичних перешкод і дозволили своєчасно внести необхідні зміни і уточнення в списки виборців, знижуючи ймовірність потенційних зловживань.

Так, на місцевих виборах 2010 року, згідно з дослідженнями Одеської обласної організації – Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України», можливостями публічного контролю реєстру виборців досить активно користувалися суб'єкти виборчого процесу, які звіряли дані за конкретними виборчими округами [25, с. 23]

У той же час зазначені зміни у виборчому законодавстві торкнулися лише вузького сегменту виборчого процесу. Удосконалення деяких процедурних аспектів виборчого законодавства в системі місцевого самоврядування, очевидно, не могло кардинально змінити ситуацію, в якій будь-яка політична сила, наділена владними повноваженнями, прагне

розширити свої електоральні можливості в регіонах на шкоду якості та сутності місцевого самоврядування.

Прийняття нового Закону про місцеві вибори у 2015 році передбачало, що:

1) вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади;

2) вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій з закріпленням кандидатів в територіальних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що співпадає з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади;

3) вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що співпадає відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади;

4) вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно

об'єдналися у сільську громаду), селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади, територія міста [132].

Процес децентралізації та побудови ефективної системи місцевих виборів в Україні ще далеко незавершений і діюча система місцевого самоврядування характеризується рядом питань, вирішення яких потребує, дійсно, системного, глибокого аналізу. Ефективність реалізації регіональної політики залежить частково від місцевих виборів, через обрані в їх результаті ефективні органи місцевого самоврядування та їхню взаємодію з державними структурами на регіональному рівні. Це є вагомою складовою сталого економічного розвитку не тільки регіонів, а й України в цілому.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що еволюція виборчого законодавства в сфері місцевого самоврядування не привела поки до створення задовільної моделі, яка б забезпечила дотримання основних демократичних принципів при формуванні органів місцевого самоврядування.

### *3.2. Місцеві ради як уособлення інституту представництва на місцях.*

Політична історія світу свідчить про те, що найкращою формою врядування є та, за якої верховна влада та найвищі контрольні повноваження належать усьому суспільству і кожному громадянину не тільки дано право голосу у здійсненні цієї верховної влади, а й запропоновано принаймні іноді брати активну участь у врядуванні, виконуючи певні місцеві чи загальнодержавні політичні функції.

Цілком погоджуємося із думкою Дж. Мілля про те, що «тільки те врядування може цілком задовольнити всі потреби суспільства, до якого залучено весь народ; що корисною є будь-яка участь у процесі врядування – навіть виконання найменших громадських функцій; що міра цієї участі має бути такою, яку дозволяє загальний рівень розвитку спільноти, і що немає

нічого бажанішого, ніж надана всім людям можливість залучатися до здійснення верховної державної влади» [91, с. 178]. Проте оскільки в спільноті, що перевищує розміри одного окремого містечка, кожен громадянин може подбати тільки про вкрай маленьку частину спільних проблем, з цього випливає, що ідеальним типом досконалого врядування є врядування представницьке.

Представницька форма врядування можлива для запровадження та доцільна за умов, якщо є : бажання народу запровадити її; бажання народу та спроможність робити те, що потрібне для її збереження; бажання і спроможність виконувати ті обов'язки та функції, які вона накладає [91, с. 178].

Головними перешкодами запровадження представницького врядування є байдужість до нього пересічних громадян і нездатність урозуміти його основні переваги і недоліки.

Сталість представницьких інституцій неодмінно залежить від готовності народу боротися за них тоді, коли їм щось загрожує. І якщо цього не пам'ятати, то, за вже неодноразово цитованим Дж. Міллем, «ці інституції зрідка матимуть під собою бодай якийсь фундамент, а якщо й матимуть, їх майже неодмінно скасують, тільки-но глава уряду або лідер тієї чи тієї партії, якому не бракуватиме сил для *coup de main*, забажає трохи ризикнути та спробувати захопити абсолютну владу» [91, с. 180].

Крім того, якщо народ не в змозі виконувати ту функцію, яка належить йому в представницькому устрої, або йому на це бракує волі, то народ у своїй більшості не цікавиться політичними питаннями, то можна стверджувати, що представницький орган існує більш де-юре, ніж де-факто.

А за такого становища народне представництво призводить лише до ситуації, коли поряд із тими, хто насправді править, існують ще збори представників, і тоді навряд чи можна уникнути тих зловживань, до яких охоче вдаватиметься частина цих зборів.

Заслуговує на увагу думка Дж. Мілля про те, що існують ситуації, коли представницький устрій цілком можливо було б запровадити, хоча інша форма врядування є більш привабливою. «Передусім це твердження стосується народу, який задля свого подальшого культурного поступу має ще чогось навчитися та набути певних звичок; представницьке врядування могло б за такої ситуації стати перешкодою цьому процесові» [91, с. 181]. На його думку, така ситуація може спостерігатися тоді, коли «...народ мусить ще навчитися найпершого уроку цивілізації, тобто уроку покори. Мужній та енергійний народ, загартований у боротьбі з природою та сусідами, який досі ніколи тривалий час не корився жодному спільному володареві, навряд чи навчиться коритися за колективного врядування своїх представників. Збори, що складатимуться з представників цього народу, лише відбиватимуть притаманний йому брак покори. Такий народ не визнаватиме за цими зборами владу обмежувати його варварську сваволю» [91, с. 181].

Народ може бути непридатним для представницького врядування і внаслідок цілком протилежного недоліку, а саме: надмірної пасивності та готовності коритися тиранії. «Якби народ, через свій характер та певні історичні обставини опинившись у такій приниженій ситуації, зумів запровадити представницькі інституції, він неодмінно вибрав би своїми представниками тиранів, і ярмо стало б ще тяжчим саме внаслідок тих політичних механізмів, які *prima facie* мали б його полегшити» [91, с. 181].

Певні недоліки та небезпеки представницької форми врядування можна звести до двох моментів: по-перше, загальної неспроможності або, говорячи трохи м'якше, недостатнього розвитку інтелектуальної культури тих, хто входить до складу інституції, що має здійснювати контроль; а по-друге, небезпеки, що на цей процес можуть впливати певні інтереси, які суперечать меті загального добробуту суспільства.

Розглянемо тепер негативні явища, породжені домінуванням у представницькому органі певних мотивів, продиктованих згубними інтересами, тобто інтересами, що більшою чи меншою мірою суперечать



суспільному благу. Наразі помітно дві негативні схильності, а саме: схильність віддавати перевагу власним інтересам над спільними інтересами багатьох та інтересам безпосереднім та найближчим над далекими – переважно з’являються в можновладців. У той час, коли людина або клас отримує владу, індивідуальні або партикулярні класові інтереси набувають у їхніх очах дедалі більшого значення.

Історичний досвід та політична практика підтверджує загальну закономірність: влада завжди псує людину. Як слушно зазначає Мілль, «Кожен знає, якою абсурдною була б думка, що характер та дії деспота на троні не відрізнятимуться від характеру й дій, притаманних йому тоді, коли він був звичайною людиною: адже люди навколо деспота та обставини його життя не приборкують усіх вад людської природи, а сприяють їм. Так само абсурдною була б спроба пов’язати такі сподівання з певним класом людей – демосом абощо. Хай вони найскромніші та найкраще за всіх коряться розуму тоді, коли над ними є влада, сильніша за них, – нам слід сподіватися цілковитої зміни, коли вони самі здобудуть верховну владу» [Див. детал. : 91, с. 212–214].

Інституціональним уособленням представницького типу врядування на місцях є виборні органи влади – місцеві ради.

Представницький орган місцевого самоврядування – виборчий орган місцевого самоврядування, який має право представляти інтереси населення і виступати з від його імені та ухвалювати рішення, які діють на території муніципального утворення.

Закон України «Про місцеве самоврядування» дає наступне визначення терміну: «представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення» [137]. Система представницьких органів місцевого самоврядування в Україні складається з двох рівнів: сільські, селищні, міські ради (місцеві

ради); районні та обласні ради. Певною мірою дану класифікацію можна додати ще одним рівнем – органами самоорганізації населення.

Так, сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені законодавством України, а обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених законодавством України, а також повноважень, що передали їм сільські, селищні, міські ради.

При чому, в кожному місцевому виборчому окрузі має існувати лише один виборчий орган для вирішення всіх місцевих питань, а не окремі для кожної справи. Основна мета контрольного органу, за Міллем, – стежити, аби все було зроблене належним чином і не залишилося поза увагою щось важливе. І цю функцію в усіх підрозділах може виконувати всього один орган нагляду; до того ж загальний і всеосяжний погляд тут набагато доцільніший, ніж докладний і мікроскопічний [Див. детал. : 91, с. 185-190].

Як зазначають О. Лукша та І. Федів, «наявність таких двох рівнів аж ніяк не означає підпорядкованість першого рівня – другому. Більше того, відповідно до положень ст. 10 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», саме сільські, селищні, міські ради – єдині представницькі органи територіальних громад. Саме місцевим радам належить провідна роль. Адже це ті органи місцевого самоврядування, які безпосередньо працюють із людьми та представляють найближчий до громадян рівень самоуправління» [82, с. 10].

Отже, місцеві ради, як представницькі органи, є: виборчими органами місцевого самоврядування, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою; виражають інтереси жителів територіальних громад і володіють правами представляти ці інтереси і саму

територіальну громаду; мають виключне право на прийняття колегіальних рішень від імені територіальної громади.

Обласні та районні ради не є представницькими органами «обласних та районних громад», як це інколи трактується окремими чиновниками і навіть нерідко подається у місцевих мас-медіа. Обласні та районні ради – це органи місцевого самоврядування другого рівня, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Згідно з інформацією Управління по зв'язках з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України, в державі налічується 10 752 представницьких органів місцевого самоврядування першого рівня та 512 – другого (обласні ради). (Див. детальніше Таб. 3.1).

До представницьких органів місцевого самоврядування належать також і органи самоорганізації населення.

Органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, що представляють спільний інтерес і спрямовані на вирішення проблем місцевого значення. Створення і діяльність органів самоорганізації населення регламентується Законом України «Про органи самоорганізації населення». Наразі точної інформації щодо кількості органів самоорганізації населення в Україні немає, однак відомо, що їх функціонує декілька тисяч.

Таблиця 3.1

### Кількість місцевих рад в Україні.

№ п/п	Рівень представницького органу	Кількість
1.	Разом в Україні	11264
2.	Обласні	24

3.	Районні, разом	535
	Сільські	488
	у містах	47
4.	Міські, разом	435
	міст обласного значення	183
	міст районного значення	252
5.	Селищні	732
6.	Сільські	9538

\*Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

До органів самоорганізації населення найчастіше відносять: будинкові, вуличні, квартальні комітети; комітети мікрорайонів у містах; сільські, селищні, присілкові комітети.

Для депутатів місцевих рад утворення органів самоорганізації населення може стати надійною опорою та законною інституцією як задля залучення найбільш активної частини населення мікрорайону (вулиці, будинку), так і для формування проектів і програм місцевого розвитку. При цьому для їх фінансування чи ресурсного забезпечення можуть бути використані найрізноманітніші джерела: місцевий бюджет; кошти спонсорів і меценатів; інвестиції; внутрішні ресурси громади; кошти грантових проектів та міжнародних фондів технічної допомоги тощо.

Сутність та призначення представницьких органів влади на місцях розкривають ті функції, які вони виконують на рівні громади та в суспільстві загалом. Сенс представницького врядування полягає в тому, що увесь народ або якась численна його частина через своїх депутатів, яких цей народ періодично обирає, здійснює верховну владу, що контролює суспільні процеси. Розглядаючи питання про те, які функції мають належати представницьким зборам, Міллер зазначає, що. «Народні збори мають брати на себе тільки те, що спроможні добре зробити. Решту цей політичний орган не має здійснювати сам, натомість уживши всіх заходів, аби інші сумлінно виконували ті завдання» [91, с. 184].

Компетенція представницьких органів влади в Україні регулюється положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування», який чітко прописує їх по кожному з рівнів рад. Так, До компетенції базового рівня рад – сільської, селищної, міської ради – віднесені питання організаційного дизайну та роботи ради й її виконавчого комітету; прийняття рішення про недовіру головам відповідних рад та про дострокове припинення повноважень депутата ради та сільського, селищного, міського голови; скасування актів виконавчих органів ради, прийнятим у межах її повноважень; прийняття рішення про проведення місцевого референдуму тощо. Усього законодавчо визнано 56 компетенцій представницьких органів влади базового рівня [137].

До компетенції місцевих рад другого рівня – обласної та районної в областях рад – віднесені питання організаційного дизайну та роботи ради й її виконавчого апарату; призначення і звільнення їх керівників; прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів; здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування тощо. Усього законодавчо визнано 37 компетенцій представницьких органів влади другого рівня [137].

Проект реформи системи влади в Україні з метою децентралізації передбачає скасування обласних та районних державних адміністрацій. Замість них центральну владу на місцях представлятимуть префекти, які здійснюватимуть лише нагляд за дотриманням законності органами місцевого самоврядування. Але на рівні області будуть вирішуватися питання суто регіонального рівня – освіта і медицина, транспортна інфраструктура, розвиток культури, спорту та туризму. Більшість повноважень буде передано на рівень громади [177].

Поряд із цим ради громади, області та району утворюватимуть свої виконавчі комітети. Проект змін до Конституції передбачає, що префекти

мати виконувати й виконавчу владу – принаймні, в районах і областях. Але, як зазначається у Проекті, існують і певні проблеми, які пов'язані з тим, що система адміністративного нагляду повинна бути для забезпечення відповідності рішень органів місцевого самоврядування державній політиці» [177].

Префектів призначатиме та звільнятиме президент за поданням Кабміну. Акти ж префектів – в залежності від того, якого питання вони стосуватимуться, – скасовувати матиме право або президент, або уряд. Одною з основних новел є повноваження Президента зупинити будь-яку дію і навіть звернутися до Конституційного суду, якщо ці дії, ухвалені органом місцевого самоврядування акта, не відповідає Конституції чи загрожує суверенітету держави, її територіальній цілісності або національній безпеці. У такому разі Президент має призначити тимчасового державного уповноваженого, який організуватиме діяльність місцевого самоврядування.

Але це положення має і певні недоліки. Перш за все, – невизнаність строку такої «тимчасовості». І, по-друге, майже не прописані ані його повноваження, ані кому він підпорядковуватиметься.

Важливим аспектом дослідження якості представництва є аналіз способу формування представницького органу влади на місцях.

Питання правильного формування місцевих представницьких органів влади не викликає особливих труднощів. Сама мета створення місцевих представництв полягає в тому, щоб ті, хто має спільні інтереси, які не збігаються з інтересами решти співвітчизників, могли самі забезпечити вирішення пов'язаних з ними питань. І якщо місцеві представницькі органи формуються не на основі групування навколо спільних інтересів, а якось інакше, то це суперечить визначеній меті. В кожному місті, великому чи маленькому, існують специфічні місцеві інтереси, спільні для всіх його жителів, отже, кожне місто, незалежно від його розміру, повинне мати власну муніципальну раду. «Так само очевидно й те, що місто не повинне мати більше однієї такої ради. Різні райони того самого міста майже ніколи або й

ніколи не мають жодних відчутно різних місцевих інтересів. Усі вони потребують однакових дій, однакових витрат, і в кожному районі можна проводити ті самі заходи, – за винятком хіба що церков, які, напевне, бажано залишити під парафіяльним управлінням» [91, с. 318].

Склад представницьких органів не має бути занадто великим. І це положення базується не тільки на Цей принцип спирається не тільки на фундаментальному принципі доброго врядування, а й враховує основні умови успішності будь-якої людської діяльності.

Зазначимо, що питання складу та способу формування місцевих рад також чітко регулюються нормами чинного законодавства України про місцеві вибори.

Як зазначалося в попередніх розділах роботи, Україна характеризується несталістю виборчого законодавства, адже, майже всі місцеві вибори супроводжувалися прийняттям нового закону про вибори, де суттєво змінювалися правила гри, зокрема й щодо кількісного складу місцевих рад. У таблиці 3.2 наведені дані про еволюцію вимог законодавства щодо кількості депутатів в раді. Як свідчать дані, відбулася певна еволюція поглядів щодо кількісного складу депутатського корпусу міських рад. Наразі спостерігається тенденція до скорочення чисельності обранців у складі рад. Остання версія закону про місцеве самоврядування значно урізала чисельність самих великих за кількістю рад у містах-мільйонниках, де наразі, зосереджується увесь політичний процес на місцях.

Таблиця 3.2

**Інформація про склад** (кількість депутатів) місцевих рад в залежності від чисельності виборців

№ п/п	Чисельність виборців	Дата закріплення в законодавстві				
		1994	1998	2004	2010	2015

1.	До 1 тис. виборців	15	15-25	12-15	12-16	12
2.	Від 1 тис. до 3 тис.			16-26	16-20	14
3.	Від 3 тис. до 5 тис.	20	20-30	20-30	20-30	22
4.	Від 5 тис. Дд 20 тис.	20	25-35	30-36	30-36	26
5.	Від 20 тис. до 50 тис.			30-45	30-46	36-46
6.	Від 50 тис. до 100 тис.	25	35-50	36-50	36-50	36
		(30)*				
7.	Від 100 тис. до 250 тис.	30	40-60	40-60	40-60	42
8.	Від 250 тис. до 500 тис.	50	50-75	50-76	50-76	54
9.	Від 500 тис. до 1 млн.	60	60-90	60-90	60-90	64
10.	Від 1млн. до 2 млн.	75	75-120	76-120	76-120	84
11.	Понад 2 млн. виборців			76-150	76-150	120

\*Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

Крім цього, представницький орган має не менш важливі функції. Йдеться про те, що для місцевого населення він одночасно є установою, що дає можливість висловити своє невдоволення, і місцем зіткнення різноманітних точок зору. «Саме тут ті, за твердженням Мілля, чия думка не здобула підтримки, задовольняються вже тим, що її почули та відкинули не свавільно, а спираючись на певні міркування, які всі вважають найвищими та які схвалюють представники більшості народу. Саме тут кожна партія та кожен погляд, що існує у країні, може перевірити свою силу та позбутися ілюзорних сподівань на кількість і вплив своїх прибічників; саме тут погляд, який переважає в суспільстві, заявляє про свою перевагу та шикує армію своїх прибічників перед очима уряду, який з огляду на цю маніфестацію сили може і навіть вимушений піти на поступки, уникаючи будь-якого приводу справді скористатися цим поглядом; тут державні діячі можуть якнайкраще пересвідчитися в тому, які позиції та сили стають дедалі впливовішими, а які – втрачають своє значення, і мають змогу керуватися у своїх діях не тільки теперішніми потребами, а й наявними тенденціями» [91, с. 194].

Місцеві представницькі органи влади повинні складатися не лише з видатніших політичних діячів, чиї позиції не завжди відбивають поширені у



громаді настрої; а й з представників різноманітних рівнів інтелектуальної культури через те, що вони повинні висвітлювати потреби усього суспільства.

Розмірковуючи над питанням про статус депутата місцевої ради на перший погляд складається враження, що воно вичерпно висвітлено у чинному Законі України «Про статус депутатів місцевих ради», що діє з 2002 року. Лише за період 2003-2006 рр. до цього Закону 5 разів вносились зміни. І це яскрава ілюстрація проблеми, яка витікає із важливості і спроможності депутатських корпусів місцевих рад впливати на суспільний розвиток. Своєрідним є розуміння цієї проблеми в центральних органах влади, для яких місцеве самоврядування розглядається швидше як конкурент місцевих державних адміністрацій, а не партнер.

Територіальна громада, як і суспільство в цілому, зацікавлена в тому, щоб депутат максимально використав потенційні можливості свого мандата з користю для населення. І тому професійна і правова освіта надає той «творчий аспект», який дозволяє діяти в інтересах виборців і громади. І тільки знання Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [144; 145] зовсім недостатні для його депутатської діяльності. Безумовно, потрібні знання і конституційно-правових основ місцевого самоврядування, і багатьох інших законів та нормативних актів Уряду України.

Статус депутата місцевої ради – це набір додаткових прав і можливостей, але також і обов'язків, які відрізняють депутата, як обраного виборцями представника органу місцевого самоврядування, від інших виборців, що його обрали. Отже, виборці обирають з-поміж себе депутатів і тим самим наділяють їх додатковими правами, можливостями і повноваженнями задля представлення їх інтересів як в органі місцевого самоврядування, так і у взаєминах з органами державної влади, іншими органами місцевого самоврядування та організаціями і установами. А депутат, відповідно, свідомо бере на себе обов'язки по представленню інтересів територіальної громади, яка його обрала [82, с. 15].

В роботі депутата місцевої ради є багато простору для реалізації різноманітних творчих ідей, проектів і задумів. Зрозуміло, що вони ажніж не можуть бути чимось регламентованими, якщо не порушують чинного законодавства України. Тому часто в практиці місцевого самоврядування застосовуються неординарні, нетрадиційні підходи, які дають позитивний ефект в інтересах жителів міста, села чи селища. Водночас можна узагальнити ті форми і методи, які хоч і виглядають зовні формалізованими, але очікувано дають певні результати.

Отже, проведений аналіз місцевих рад України як уособлення інституту представництва на місцях дозволяє стверджувати, що представницька форма врядування можлива для запровадження та доцільна лише за умов, якщо є бажання місцевого населення запровадити її.

Найбільше компетенцій в питаннях місцевого значення мають місцеві ради базового рівня – сільські, селищні та міські ради, до відома яких віднесена більшість питань повсякденного життя людини. Місцеві ради другого рівня – обласні та районні ради – мають менший за кількістю перелік повноважень, однак вони носять програмний, стратегічний по відношенню до базового рівня характер. В ході реформи місцевого самоврядування передбачено подальше посилення сфери компетенції базового рівня місцевих рад, перетворення їх на основного гравця на соціально-політичній та економічній арені локального рівня.

### *3.3. Стан та перспективи розвитку системи представництва на місцях в сучасній Україні.*

Розвиток повноцінного громадянського суспільства в Україні знаходиться в прямій кореляції з розвитком територіальних громад і місцевого самоврядування. Отже, подальша еволюція місцевого самоврядування є визначальною для перспектив розвитку держави в цілому, як демократичного інституту, і для розвитку всіх субелементів цього

утворення (територіальних громад усіх рівнів: сільських, селищних, міських і обласних центрів, столиці України тощо).

Розглядаючи територіальні громади як політичні спільноти, можна констатувати, що не тільки основні принципи державного устрою формують суспільні відносини «зверху вниз», а й рівень розвитку державотворчих кластерів, територіальних громад значною мірою є визначальним для політичного, соціального і, як наслідок, економічного розвитку держави в цілому [101, с. 118]. Розвиток регіонів України, їх вбудова в світову економічну систему, розвиток місцевої і державної інфраструктури, модернізація економічної і соціальної сфери – все це в значній мірі залежить від якості прийнятих на місцях рішень, від рівня соціально-політичного благополуччя територіальних громад, від ступеня можливостей реалізації позитивних громадських ініціатив, тобто від рівня і ступеня розвитку місцевого самоврядування.

Розвиток місцевого самоврядування в Україні сьогодні виявляє дві тенденції. Перша: відбувається планомірний позитивний розвиток вивчення і теоретичного обґрунтування принципів місцевого самоврядування, його сутності й функцій. Накопичено величезний науково-практичний досвід, який узагальнено та проаналізовано в значній кількості фундаментальних наукових робіт, що спираються на досягнення світової науки. Основні принципи європейського розуміння системи місцевого самоврядування знайшли також своє практичне втілення в ряді юридичних документів, що мали креативне осмислення і імплементацію в Україні.

Друга тенденція: одночасно з розвитком зовнішніх ознак демократичних перетворень в сфері місцевого самоврядування чітко вимальовується прагнення центральних органів влади і, зокрема, домінуючої політичної сили вибудувати «вертикаль влади», взяти під неформальний контроль політичні процеси на місцевому рівні, контролювати формування регіональних політичних еліт. Цей процес не має нічого спільного з формально декларованими принципами формування місцевого

самоврядування в Україні, більш того, він нівелює всі здобутки у формуванні громадянського суспільства, фактично усуваючи територіальні громади від прийняття життєво важливих для них рішень.

Подальший розвиток місцевого самоврядування в Україні буде залежати від того, яка з цих двох тенденцій виявиться визначальною. Очевидно, що в даний час формується і визріває конфлікт інтересів. Прагнення державних органів влади та домінуючої політичної сили розширити і поглибити свій контроль над політико-економічним життям регіонів вступає в протиріччя з власними інтересами регіонів. При цьому територіальні громади якісно не усвідомлюють власних інтересів, не мають власних лобістів і методів впливу, розрізнені і недостатньо солідарні, не володіють достатнім фінансовим, політичним і медійним ресурсом і не здатні поки істотно впливати на рішення, що приймаються законодавчими органами.

Розвиток виборчого законодавства України протягом останніх кількох років відбувався в напрямі уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, які передбачені Конституцією України. «Необхідність такого розвитку зумовлена насамперед єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів). Практика прийняття різних законодавчих актів, кожен з яких регулює окремий тип виборів, неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних чи й ідентичних виборчих відносин, що зумовлює труднощі й непорозуміння у виборців, кандидатів та суб'єктів їх висування, організаторів виборів» [137].

У зв'язку з цим актуальним черговим етапом у напрямі взаємного узгодження виборчого законодавства стає його кодифікація. Доцільність розробки і прийняття кодифікованого законодавчого акта – Виборчого кодексу України, який забезпечував би нормативне регулювання виборів усіх

рівнів. На необхідність прийняття такого акту неодноразово звертали увагу також відомі міжнародні інституції, як Венеціанська комісія, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ та інші. Водночас подальший процес демократизації потребує не тільки кодифікації нормативного законодавства, але й радикального оновлення низки самих інститутів виборчого законодавства.

Це стосується, насамперед, вдосконалення правового регулювання процедур голосування, підрахунку голосів виборців та надання кінцевого результату. Процедури складання та уточнення списків виборців потребують оптимізації територіальної організації виборів (утворення постійної та більш оптимальної мережі виборчих дільниць і територіальних виборчих округів), як цього вимагає Закон України «Про Державний реєстр виборців» [143].

Отже, сьогодні можна розглядати два шляхи подальшої еволюції виборчого законодавства в системі місцевого самоврядування. Перший, обумовлений інтересами фінансово-політичних еліт, центральних органів влади, домінуючою політичною силою. При такому шляху розвитку найбільш зручною є змішана система виборів до місцевого самоврядування через те, що при застосуванні даної системи лідируюча політична сила, навіть втрачаючи популярність, здатна утримувати більшість у місцевих радах за рахунок так званих «тушок», тобто за рахунок депутатів інших партій або безпартійних, які вступають до фракції домінуючої партії в тій чи іншій місцевій раді. При цьому для домінуючої фінансово-політичної еліти найважливіше утримати в своїх руках засоби масової комунікації та зберегти можливість використання адміністративного ресурсу. Користуючись методами придушення і стимулювання, домінуюча політична сила цілком здатна і надалі забезпечити собі вирішальну більшість голосів у багатьох місцевих радах, зміцнюючи «вертикаль влади».

Другий шлях, ідеальний, може бути розглянутий виключно в теоретичному аспекті, так як сьогодні відсутні потужні і впливові громадські

сили, здатні взяти на себе його реалізацію. Незважаючи на те, що питання вибору оптимальної виборчої системи в системі місцевого самоврядування в Україні багато в чому залишається дискусійним, не викликає сумнівів необхідність підвищити відповідальність як депутатів місцевого самоврядування, так і самих органів місцевого самоврядування за прийняті ними рішення. В цьому аспекті видається очевидною необхідність зміни норми закону про місцеве самоврядування в Україні, яка визначає порядок проведення місцевого референдуму, який припиняє повноваження місцевої ради та її виконавчих органів. Ця процедура повинна бути чітко прописана і досить легкозапроваджена. Тільки так територіальна громада може отримати реальний засіб впливу на якість прийнятих місцевою радою рішень.

Крім того, повинна бути чітко прописана і легко здійснювана процедура відкликання як депутатів обраних за партійними списками, так і депутатів-мажоритарників. Така ж процедура має бути можливою щодо сільських, селищних, міських голів. Територіальна громада повинна отримати можливість застосовувати стимули і санкції щодо своїх представників у системі місцевого самоврядування.

Для подальшого позитивного розвитку системи місцевого самоврядування в Україні важливо забезпечити вільний доступ електорату до об'єктивної і неупередженої інформації про особистісні та професійні якості кандидатів до органів місцевого самоврядування. Для цього необхідно законодавче забезпечення існування і фінансування суспільного телебачення та інших засобів масової комунікації, на які не будуть впливати фінансово-політичні еліти, домінуюча політична партія і виконавча влада [146].

Паралельно слід було б значно скоротити обсяг будь-якої політичної реклами в засобах масової комунікації. Зміна пропорції між об'єктивною інформацією про осіб кандидатів в місцеве самоврядування і політичної реклами дозволить не тільки надати виборцю достовірну інформацію, а й знизити рівень «рекламного фону», а отже, у виборця з'явиться можливість більш усвідомленого вибору.

Крім того, вважаємо за доцільне встановити максимальний розмір виборчого фонду, створивши, таким чином, рівні умови у кандидатів незалежно від фінансового ресурсу, яким вона володіє.

За умови реалізації зазначених змін, оптимальною моделлю виборчої системи місцевого самоврядування в Україні, на думку автора, могла б стати мажоритарна система, що припускає можливість висування кандидатів до місцевих рад як від політичних партій, так і від громадських організацій, а також способом самовисування.

Дана модель виборчої системи не тільки забезпечила б максимум можливостей для будь-якого члена територіальної громади запропонувати свою кандидатуру в місцеві органи влади, а й дозволила б надалі здійснювати контроль над рішеннями, прийнятими депутатами-мажоритарниками і, в разі необхідності, припиняти їх повноваження або персонально, або в цілому припиняючи повноваження відповідної місцевої ради.

Пропонований комплекс заходів дозволив би суттєво обмежити можливості фінансово-олігархічних структур впливати на результати виборів до місцевих рад, а також на роботу місцевих рад, передавши можливість застосовувати стимули і санкції територіальним громадам та іншим громадським об'єднанням громадян [148, с. 210].

Отже, в реалізації подібних положень можуть бути зацікавлені тільки самі територіальні громади, окремі громадяни і громадські об'єднання. І реалізація цих положень можлива тільки в умовах, коли громади і громадяни отримують реальну можливість впливати на прийняті законодавчими органами норми і правила. Такий сценарій найближчим часом видається малоймовірним.

Спеціально для даної роботи було проведено дослідження, яке визначає переваги громадян у сфері виборчого процесу в системі місцевого самоврядування, а також ставлення до цих же процесів депутатів міських рад. Дослідження проводилися в Одесі, Дніпропетровську, Житомирі, Тернополі

та Чернігові, тобто в містах південного, північного, західного, східного та центрального регіонів, обласних центрах.

**Питання 1. Чи впливають засоби масової інформації та політична реклама на результати місцевих виборів у Вашому місті?**

Місто	Розподіл голосів за варіантами відповідей, у %					
	Так, впливають	Скоріше да, ніж ні	Впливають несуттєво	Взагалі не впливають	Свій варіант відповіді	Не знаю, важко надати відповідь
<b>Одеса</b>						
Мешканці	31	25	17	4	5	18
Депутати	89	2	1	1	1	2
<b>Дніпропетровськ</b>						
Мешканці	29	28	7	6	2	28
Депутати	82	15	0	0	1	2
<b>Тернопіль</b>						
Мешканці	38	17	7	2	2	34
Депутати	84	4	2	2	2	2
<b>Житомир</b>						
Мешканці	21	17	14	7	1	40
Депутати	78	12	4	0	4	2
<b>Чернігів</b>						
Мешканці	49	18	10	8	5	0
Депутати	18	20	20	30	8	4

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dniprorada.gov.ua>

Житомирська міська рада. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zt-rada.gov.ua/>

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://omr.gov.ua/>

Тернопільська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://rada.te.ua/>

Чернігівська міська рада. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://chernigiv-rada.gov.ua/>

Дослідження проводилося в період з 15 червня по 26 листопада 2015 року методом інтерв'ювання. Всього було опитано 4 323 громадян-виборців і депутатів міських рад. Статистична вибірка відповідала соціологічного зрізу, похибка становить не більше трьох відсотків. (Автор висловлює подяку секретаріатам Одеського, Дніпропетровського, Тернопільського, Житомирського та Чернігівського міських рад за сприяння у реалізації даного дослідження).



Як видно з даних по всіх регіонах, депутати, які мають досвід політичної діяльності, набагато вище оцінюють вплив засобів масової комунікації на перебіг виборчого процесу, ніж громадяни.

**Питання 2. Чи вплинули засоби масової інформації та політична реклама на Ваш персональний вибір на останніх виборах у міську раду та мера?**

Місто	Розподіл голосів за варіантами відповідей, у %						
	Так, вплинули	Скоріше да, ніж ні	Вплинули несуттєво	Взагалі не вплинули	Не беру участь у виборах	Свій варіант відповіді	Не знаю, важко надати відповідь
<b>Одеса</b>							
Мешканці	7	21	28	15	19	5	5
Депутати	0	0	10	85	0	5	0
<b>Дніпропетровськ</b>							
Мешканці	9	19	32	13	12	7	8
Депутати	1	0	8	89	0	1	1
<b>Тернопіль</b>							
Мешканці	2	7	18	42	8	6	17
Депутати	2	6	12	78	0	2	0
<b>Житомир</b>							
Мешканці	11	21	28	17	16	2	5
Депутати	2	2	0	96	0	0	0
<b>Чернігів</b>							
Мешканці	11	25	27	11	9	2	15
Депутати	1	1	5	91	0	1	1

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dniprorada.gov.ua>

Житомирська міська рада. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zt-rada.gov.ua/>

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://omr.gov.ua/>

Тернопільська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://rada.te.ua/>

Чернігівська міська рада. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://chernigiv-rada.gov.ua/>

Зіставлення результатів наведених таблиць дозволяє зробити висновок, що громадяни, з одного боку, усвідомлюють високу ступінь впливу засобів масової комунікації на вибір виборців, а з іншого боку – значною мірою оцінюють свій власний персональний вибір як усвідомлений, непадвладний впливу ЗМІ та політичної реклами. Слід зазначити, що депутати вище

оцінюють рівень власної поінформованості та дали дуже високий відсоток відповідей, обумовлених упевненістю в тому, що їх вибір визначається іншими факторами.

### Питання 3. Чи вважаєте Ви, що чинне виборче законодавство забезпечить чесні та прозорі вибори в місцеві ради?

Місто	Розподіл голосів за варіантами відповідей, у %					
	Да, забезпечить	Скоріше да, чим ні	Закон-во незадовільне та потребує корегування	Чинне закон-во взагалі невзможливо вирішити ці питання	Свій варіант відповіді	Важко відповісти
<b>Одеса</b>						
Мешканці	6	16	23	10	3	42
Депутати	37,5	35	15	0	10	2,5
<b>Дніпропетровськ</b>						
Мешканці	22	18	11	8	7	34
Депутати	56	32	8	0	4	0
<b>Тернопіль</b>						
Мешканці	8	10	22	45	6	9
Депутати	10	22	34	22	10	2
<b>Житомир</b>						
Мешканці	21	29	19	11	8	12
Депутати	60	32	4	2	2	0
<b>Чернігів</b>						
Мешканці	22	11	37	9	14	7
Депутати	82,5	7,5	2,5	0	5	2,5

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dniprorada.gov.ua>

Житомирська міська рада. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zt-rada.gov.ua/>

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://omr.gov.ua/>

Тернопільська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://rada.te.ua/>

Чернігівська міська рада. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://chernigiv-rada.gov.ua/>

З отриманих даних (питання 3) можна зробити наступні висновки:

1. Депутати значно більше за звичайних громадян-виборців готові давати свою оцінку виборчому законодавству в системі місцевого

самоврядування. Можна припустити, що більшість громадян недостатньо обізнані в даній сфері.

2. Загальна процентна складова позитивних відповідей на питання 3 у депутатів значно вище суми позитивних відповідей у громадян-виборців по всіх регіонах.

3. Аналіз певного рівня розкиду результатів по регіонах в даному дослідженні може свідчити про відсутність широкого громадянського консенсусу в оцінці правових механізмів виборчого процесу в системі місцевого самоврядування.

4. Різкі відмінності в результатах опитувань серед депутатів і громадян-виборців можуть свідчити про те, що депутати, які працюють на громадських засадах і є, по суті, такими ж жителями своїх міст, які мають повноваження представляти інтереси громадян в органах влади, сприймають і оцінюють виборче законодавство в системі місцевого самоврядування зовсім інакше, ніж їхні виборці.

**Питання 4. Чи вважаєте Ви, що громадяни повинні отримати право відкликати обраних ними депутатів у випадку, коли їх діяльність не відповідає інтересам територіальної громади?**

Місто	Розподіл голосів за варіантами відповідей, у %					
	Да, безперечно	Можливо в майбутньому.	У виняткових випадках.	Ні, існуючі правила мене влаштовують.	Свій варіант відповіді	Важко відповісти
<b>Одеса</b>						
Мешканці	57	12	10	5	7	9
Депутати	32,5	27,5	15	7,5	17,5	0
<b>Дніпропетровськ</b>						
Мешканці	37	22	11	6	8	16
Депутати	17	27	31	19	4	2
<b>Тернопіль</b>						
Мешканці	35	28	12	8	7	10
Депутати	12	28	24	20	10	6
<b>Житомир</b>						
Мешканці	42	14	10	8	8	18
Депутати	18	30	22	18	10	2

<b>Чернігів</b>						
Мешканці	38	25	12	8	7	10
Депутати	10	28	22	22	12	6

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dniprorada.gov.ua>

Житомирська міська рада. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zt-rada.gov.ua/>

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://omr.gov.ua/>

Тернопільська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://rada.te.ua/>

Чернігівська міська рада. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://chernigiv-rada.gov.ua/>

У ході дослідження був також проведений замір оцінки виборцями і депутатами якості виборчого законодавства.

Значно відрізняються погляди громадян і депутатів і на проблему можливостей відкликання громадянами своїх представників в місцевих радах і дострокового припинення виборцями повноважень місцевої ради, мера (Питання 4, 5).

**Питання 5. Чи вважаєте Ви, що громадяни повинні отримати право розпуску місцевої ради у випадку, коли їх діяльність протиречить інтересам територіальної громади?**

Місто	Розподіл голосів за варіантами відповідей, у %					
	Да, безперечно	Можливо в майбутньому.	У виняткових випадках.	Ні, існуючі правила мене влаштовують.	Свій варіант відповіді	Важко відповісти
<b>Одеса</b>						
Мешканці	53	15	8	8	6	10
Депутати	30	27,5	15	7,5	17,5	2,5
<b>Дніпропетровськ</b>						
Мешканці	34	24	10	7	6	19
Депутати	15	26	21	27	9	2
<b>Тернопіль</b>						
Мешканці	38	27	15	6	4	10
Депутати	22	26	26	16	8	2
<b>Житомир</b>						
Мешканці	42	20	12	4	12	10
Депутати	16	24	14	26	8	2
<b>Чернігів</b>						

Мешканці	49	18	10	8	5	0
Депутати	18	20	20	30	8	4

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://dniprorada.gov.ua>

Житомирська міська рада. Офіційний веб-сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zt-rada.gov.ua/>

Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://omr.gov.ua/>

Тернопільська міська рада. Офіційний сайт. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://rada.te.ua/>

Чернігівська міська рада. Офіційний веб-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://chernigiv-rada.gov.ua/>

Отримані дані дозволяють помітити певний статистичний розкид результатів в залежності від регіону. Максимальний рівень розкиду проявляється при відповіді на питання: «Чи вважаєте Ви, що громадяни повинні отримати право розпустити місцеву раду і достроково припинити повноваження мера в разі, коли їх діяльність суперечить інтересам територіальних громад?» (Питання 5). Вище всього показник, де громадяни відповідали ствердно на це питання – в Одесі (53 %), а найнижчий – в Дніпропетровську (34 %).

Однак у всіх містах, де проводилися опитування, різниця у відповідях громадян і депутатів значніше, ніж регіональні відмінності результатів. Так в Одесі на це ж питання відповіли позитивно 53 % громадян і 30 % депутатів, а в Дніпропетровську результати склали 34 % громадян і 15 % депутатів. З наведених даних видно, що різниця по регіонах «громадяни-громадяни» менша, ніж різниця «громадяни-депутати».

Цікаво порівняти отримані дані з даними іншого дослідження, що проводилося соціологічною групою «Рейтинг» [172]. За отриманими даними, близько 81 % українців виступають за прийняття «Закону про відкликання депутатів», і тільки 13 % виступають проти, а 6 % поки що не визначилися. Дана тенденція є популярною у всіх регіонах і серед виборців різних партій. Саме серед них було зафіксовано найбільшу кількість не визначилися.

Близько 61 % виборців вважають, що відкликати депутата повинні мати право самі люди, 14 % вважають, що це повинні робити виборці з ініціативи

партії. Така ж кількість респондентів відповіли, що дана функція повинна бути прерогативою партії, а 12 % заявили, що таке рішення повинні приймати суди.

Також в ході дослідження було встановлено, що близько половини виборців вважають, що депутата необхідно відкликати за корупційні дії. Стільки ж людей відповіли, що відкликати доцільно за невиконання передвиборних обіцянок. Близько 40 % заявили про те, що депутата можна відкликати в разі зради державним інтересам або при невиконанні зобов'язань, даних під час присяги. Опитування депутатів в цьому дослідженні не проводилося.

Сумарні результати обох досліджень, власного і групи «Рейтинг», які перебувають в кореляції, дозволяють зробити наступні висновки:

По-перше, відсоток депутатів, зацікавлених в тому, щоб вже сьогодні застосовувалася норма закону, що дозволяє відкликання виборцями своїх представників в місцевих радах у випадках, коли діяльність депутатів суперечить інтересам територіальних громад, значно нижче, ніж той же показник у громадян-виборців. Понад чверть опитаних депутатів воліли б, щоб така практика сформувалася в абстрактному майбутньому. Близько 15 % депутатів згодні на дану процедуру лише в окремих, виняткових випадках.

Таким чином, частка опитаних депутатів, які хотіли б тією чи іншою формою обмежити право виборців на відзив, перевищує відсоток депутатів, які готові негайно і, безумовно, дозволити громадянам відкликати своїх представників (42,5 % і 32,5 % відповідно). У той же час, частка громадян, які хотіли б негайної реалізації такої практики, перевищує число тих, хто хотів би, щоб ця норма була реалізована в майбутньому або застосовувалася з обмеженнями (57 % і 22 % відповідно в межах своїх дослідженнях і 61 % і 39 % в дослідженнях групи «Рейтинг»).

По-друге, кількість громадян, які не мають сформованої, визначеної позицій по даному питанню, складає 9 %, в той час як 100 % опитаних депутатів міської ради мають свою певну думку з цього приводу. Ці дані

дозволяють зробити висновок, що значний відсоток громадян не цікавиться проблематикою місцевого самоврядування і не має оформленої громадянської позиції в цій сфері.

По-третє, відсоток депутатів (7,5 %) і відсоток громадян (5 %), цілком задоволених сформованою практикою в даному питанні, дає статистично близькі значення у всіх регіонах, де проводили дослідження. Можна припустити, що в актуальному соціумі має місце певна соціальна верства, що володіє преференціями в рамках цього соціуму і вкрай консервативно налаштована по відношенню до будь-яких можливих змін.

По-четверте, 13 опитаних депутатів (17,5 %) віддали перевагу дати свої, розгорнуті відповіді на поставлене запитання. Наведемо кілька найбільш характерних варіантів відповідей:

– «Наше місцеве самоврядування необхідно реформувати від початку і до кінця, якщо дати людям можливість відкликати депутатів, і не провести інших реформ, така точкова міра нічого не дасть».

– «Якщо людям дати таку можливість, настане неподобство і хаос».

– «Вибори і перевибори будуть проводитися практично щодня. У бюджеті не закладені гроші на подібні розваги».

– «Я взагалі б залишив в раді 2-3 десятка професіоналів і не заважав би цим людям працювати».

– «Мені здається, що наші люди не готові ні грамотно вибрати своїх представників, ні толково їх відкликати. Закон про статус депутата і Закон про місцеве самоврядування і так дають можливість відкликання, тільки чомусь я не чув, щоб хтось цим скористався».

По-п'яте, депутати міських рад мають дуже різні погляди на проблематику відкликання депутата виборцями. Однак, дуже характерно, що ніхто із зазначених респондентів не апелював у своїй відповіді до європейської практики місцевого самоврядування і не розглядав дану проблему з позицій потреб громадянського суспільства, демократичних інститутів і розширення можливостей територіальних громад. Так, можна

зробити висновок, що депутати, які дали розгорнуту відповідь на питання, скоріше негативно ставляться до перспективи розширення повноважень своїх виборців.

По-шосте. відповіді громадян – виборців, які віддали перевагу дати власну, розгорнуту відповідь на поставлене запитання (7 % респондентів надалі приймаються за 100 %), в 60 % випадків містили ненормативну лексику, ще 30 % представляли собою різку критику системи влади взагалі, і 10 % відповідей не мали ніякого відношення до поставленого питання. Не було отримано жодної відповіді, яка представляла би собою сформовану конкретну думку з поставленого запитання. Таким чином, підтверджується припущення, що громадяни, в значній своїй частині, не володіють достатніми знаннями або не хочуть розбиратися в приватних питаннях системи місцевого самоврядування.

Подібні дані були отримані під час постановки питання про право територіальної громади на дострокове припинення повноважень місцевої ради, мера (Питання 5). Отримані дані лише незначно відрізняються від даних попередньої таблиці і можуть підтверджувати зроблені раніше висновки.

Необхідно також звернути увагу на вплив політичної реклами на вибір місцевих громадян під час передвиборчого марафону. Питання застосування політичної реклами та передвиборчої агітації надзвичайно гостро стоїть в Україні.

Розглядаючи теорію і практику регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі в Україні та ґрунтуючись на результатах спостереження за місцевими виборами 2015 року, Місією зі спостереження ОБСЄ були висловлені рекомендації щодо удосконалення діяльності ЗМІ під час виборів, які цілком можна застосувати і щодо теорії і практики регулювання діяльності ЗМІ в процесі виборів до місцевих рад.

Так, згідно з думкою Місії ОБСЄ, саме поняття передвиборної агітації визначається недосконалим, оскільки не містить вичерпного переліку ознак,



за якими та чи інша діяльність однозначно може бути віднесена до такого роду агітації. Слід чітко розрізняти передвиборну агітацію (загальне поняття) і політичну рекламу (видове поняття; політична реклама за визначенням є різновидом передвиборної агітації) [92].

З метою усунення плутанини в застосуванні відповідних положень законів про вибори, від використання одного з цих понять варто взагалі відмовитися. На думку Місії ОБСЄ, доцільніше є виключення з виборчого законодавства поняття передвиборної агітації: по-перше, практично всі її форми охоплюються визначенням політичної реклами; по-друге, передвиборна агітація здійснюється лише протягом обмеженого періоду часу – під час перебігу виборчої кампанії, тоді як політична реклама може розміщуватися в ЗМІ і в міжвиборчий період.

Громадська думка, практика її ефективного і оптимального використання визначається Місією ОБСЄ як одна з головних умов бажаного результату у виборчій кампанії. На великий жаль, найпоширеним є факт розповсюдження в ЗМІ (як загальнодержавного, так і регіонального рівней) необ'єктивних і заангажованих результатів опитувань громадської думки, що дискредитує саму ідею об'єктивного вивчення соціологічного зрізу суспільства [Див. : 92].

Погоджуючись із оцінкою та рекомендаціями Місії ОБСЄ щодо подолання цих негативних явищ, хотілося б відзначити, що пропоновані заходи носять неповний, на думку автора, характер. Необхідне жорстке обмеження розміру коштів, які витрачаються партіями і кандидатами для політичної реклами, а також – регламентована кількість ефірного часу, і тільки таким чином буде шанс і можливість перетворити передвиборну агітацію в чесне політичне змагання, а не в «конкуренцію фінансів і чиновницько-олігархічних зв'язків» [Див. : 92].

Крім того, повинні бути чіткі і ясні критерії політичної агітації і політичної реклами. З метою недопущення «політики подвійних стандартів»

єдиною формою масових комунікацій, яка не підлягає будь-яким обмеженням, можна вважати особисті зустрічі кандидатів з виборцями (без використання адміністративного ресурсу у всіх його проявах та можливостей).

Спираючись на дані, отримані в результаті дослідження, зазначимо, що доцільно доопрацювати законодавче регулювання передвиборної агітації, упорядкувати вимоги до діяльності ЗМІ у виборчого процесу.

### *Висновки до розділу 3.*

Проведений аналіз виборчого законодавства України про місцеві вибори та його впливу на формування та функціонування інституту представництва та системи місцевого самоврядування в Україні дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, встановлено чітку взаємозалежність інституту представництва на місцях від виборчої системи та законодавства про місцеві вибори, за вимогами яких відбувається формування виборного корпусу представницьких органів влади на місцях, які є головним елементом системи місцевого самоврядування.

По-друге, еволюція законодавства про місцеві вибори засвідчила тенденцію до регулярного оновлення правил проведення виборів та формування представницьких органів влади на місцях у чіткій відповідності із графіком проведення чергових виборів, що, безумовно, негативно впливає на розвиток інституту представництва на місцях. Одним із шляхів вирішення даної проблеми є запровадження єдиного Виборчого кодексу України та певна уніфікація всіх положень виборного законодавства.

По-третє, постійні зміни виборчого законодавства негативно позначилися на системі місцевого самоврядування в Україні, що проявляється у відсутності структурованих соціально-інформаційних зв'язків в

мікрогромадах, територіальних соціальних спільнотах. При застосуванні мажоритарної і змішаної виборчих систем цей фактор перешкоджає формуванню консолідованої громадської думки, а при застосуванні партійно-пропорційної системи – перешкоджає створенню дієздатних первинних партійних осередків, здатних формулювати та висловлювати інтереси територіального субпростору і формувати місцеву політику відповідних політичних сил.

По-четверте, чинне законодавство про місцеве самоврядування не запроваджує достатніх повноважень і ресурсів у органів самоорганізації населення та у територіальних, професійних та інших громадських організацій, що також перешкоджає повноцінній структуризації територіальних мікрогромад і виробленню консолідованої позиції у громадян-виборців, об'єднаних за соціальними, професійним і ін. принципам. Оскільки інститут представництва має представляти певний спільний інтерес громади в виборних органах влади, то відсутність основ та умов для формування первинних уявлень про територіальний спільний інтерес у мешканців мікрогромади, об'єднаних органом самоорганізації населення, руйнівно в подальшому відбивається на всьому інститутові представництва, позбавляючи його основи основ – сформованого спільного інтересу, який потрібно представляти на інституційному рівні.

По-п'яте, якість інституту представництва на місцях залежить не тільки від виборного законодавства, а й від самого населення, що його запроваджує у власне життя. Можна вказати на безліч слабких місць та недоліків, притаманних місцевому населенню, внаслідок яких інститут представництва на місцях не здатний виконувати власну функцію.

По-шосте, проведений аналіз представницьких органів місцевого самоврядування засвідчує наявність трьох рівнів інституціонального представництва в Україні: базовий рівень – сільські, селищні та міські ради, до відома яких віднесена більшість питань повсякденного життя людини; місцеві ради другого рівня – обласні та районні ради – мають менший за

кількістю перелік повноважень, що носять програмний, стратегічний відносно до базового рівня характер; первинний рівень – органи самоорганізації населення, що вирішують питання спільного проживання та володіння в межах об'єднання власників житла. Всі ці три рівня представництва поєднує спосіб їх формування – вибори. Аналіз еволюції законодавства щодо чисельного складу представницьких органів влади виявив тенденцію до скорочення кількості обранців в них, що є загальносвітовою тенденцією.

По-сьоме, проведений на основі соціологічного опитування аналіз стану задоволення громадян інститутом представництва на місцях засвідчив відсутність широкого суспільного консенсусу, здатного ініціювати і реалізувати необхідні зміни в цих сферах, що в подальшому може призвести до поглиблення деградації системи місцевого самоврядування, при якому територіальні громади, формально реалізуючи демократичні механізми, фактично повністю втратили можливість впливати на прийняті рішення.

## РОЗДІЛ 4

### ІНСТИТУТ ПРЕДСТАВНИЦТВА НА МІСЦЯХ В РОЗРІЗІ ЯКОСТІ ДЕПУТАТСЬКОГО КОРПУСУ ВИБОРНИХ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*4.1. Політико-правові засади та гарантії депутатської діяльності в органах місцевого самоврядування.*

Система місцевого самоврядування передбачає, що головними носіями самоврядних повноважень виступають представницькі органи влади. Вони є сукупністю фізичних осіб, наділені спеціальним статусом, а саме статусом депутата місцевої ради і покликані виконувати завдання і функції місцевого самоврядування.

Статус депутата місцевої ради – це «набір додаткових прав і можливостей, а також і обов'язків, які відрізняють депутата, як обраного виборцями представника, від інших виборців, що його таким представником обрали. Інакше кажучи, виборці наділяють додатковими повноваженнями, можливостями, правами одного з посеред себе для того, щоб він представляв їхні інтереси» [199, с. 42].

Слід зазначити, що у вітчизняних реаліях новообраний депутат досить часто має відчуває вагу депутатського мандату, власне, після його отримання. Оптимально якщо депутат повноту наданих повноважень відчує до початку нового бюджетного періоду відповідної ради. За інших умов депутат не матиме можливості виконати програму задекларовану під час виборів.

Український дослідник Б. Руснак вважає, що розглядаючи питання статусу депутата ради, варто визначити два основних, з його точки зору, підходи щодо фактичного використання мандату: «юридичний аспект» і «творчий підхід». «Важливо враховувати, що жодна теоретична підготовка не може замінити практичного використання як законодавства, так і реалізації

ідей та задумів в статусі депутата. Так, знання чинного законодавства, безумовно, є основою для реалізації депутатом своїх задумів та побажань виборців, але цього недостатньо, другим моментом є не менш важливим – повсякденна практика» [93, с. 84].

Навіть з юридичної точки зору, депутат, який буде спиратися у своїй роботі виключно на закон «Про статус депутата місцевої ради», буде слабшим ніж той, що уважно та відповідно до ситуації, використовуватиме всю наявну чинну базу законодавства: кодекси, інші закони, підзаконні нормативні акти тощо. Не обов'язково бути юристом, щоб бути гарним депутатом, важливо просто бути послідовним, цікавитися, наполягати в раді на розв'язання проблем правовим шляхом і проявляти не тільки на словах, але й в діях бажання слідувати букві закону.

Статус обраних представників – депутатів місцевих рад – визначається Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [137] та «Про статус депутатів місцевих рад» [144], в яких закріплюються принципи мандату депутата місцевої ради, його права та обов'язки, гарантії депутатської діяльності тощо.

Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», статус депутата місцевої ради характеризується наступними принциповими моментами: обиратися на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років; представляти інтереси відповідних територіальних громад; поєднати депутатську діяльність з виконанням виробничих або службових обов'язків; ніколи не використовувати свій депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з депутатською діяльністю; завжди; дотримуватися таких правил депутатської етики та ін. [145].

Досить цікавим питанням є гарантування місцевим депутатам їх статусу, функцій та свободи депутатської діяльності в системі місцевого самоврядування в Україні та у всій системі влади в державі.

Так, в період існування СРСР вважалося, що гарантії депутатської діяльності – це сукупність умов і засобів, які сприяють реальному здійсненню депутатських повноважень. При цьому ці гарантії підрозділялися на загальні і спеціальні. До останніх належали закріплені в правових актах умови і засоби, які спеціально призначалися для забезпечення реального здійснення депутатських повноважень. Ці гарантії умовно підрозділялися на чотири групи: соціально-економічні, політичні, організаційні, включаючи особим статусом депутатську недоторканність [191, с. 89-92].

У сучасний період також існують різні підходи щодо трактування сутності зазначених вище гарантій [Див. : 1].

Такі гарантії являють собою правові засоби забезпечення його діяльності, які встановлені як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні. «Цільове призначення цих гарантій полягає в тому, щоб забезпечити організаційну та матеріально-фінансову самостійність органів місцевого самоврядування в рішенні питань місцевого значення, а також захист прав місцевого самоврядування та створення сприятливих умов для їх повнішої реалізації» [7, с. 25].

Аналіз різних підходів до цього питання дозволяє виокремити наступні групи гарантій депутатської діяльності в Україні: політичні (припускають наявність політичної волі здійснювати і підтримувати розвиток місцевого самоврядування), економічні; організаційні; виховні; правові гарантії [1].

Однак, у такому контексті зовсім не враховується така основна фігура, як депутат, який поєднує органи місцевого самоврядування з виборцями і територіальною громадою, і тому саме його гарантії є визначальними.

Процедурно чинним законодавством України передбачено, що «повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої

ради або ради, до складу якої його обрано. Повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються з дня заслуховування на черговому після виборів депутата місцевої ради пленарному засіданні відповідної місцевої ради повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів. Інформація про підсумки виборів доводиться територіальною виборчою комісією до відома відповідної місцевої ради. Спори щодо набуття повноважень депутатів місцевої ради вирішуються судом» [93, с. 315].

Передбачено чинним законодавством і дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради за наявності підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради (так, наприклад, у разі його відкликання виборцями у встановленому Законом порядку; припинення його громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України, тощо).

Спори щодо дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вирішуються судом. У разі дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради вибори депутата замість депутата, який вибув, проводяться відповідно до Закону України «Про місцеві вибори».

Як визначено в статті 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат має, зокрема, такі права як: обирати й бути обраним до органів відповідної ради; офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах; пропонувати питання на розгляд ради та її органів; вносити пропозиції і зауваження щодо порядку денного засідання ради та її органів, тощо.

В такий спосіб рада може викликати на своє засідання будь-якого службовця; оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти заяв, звернень, пропозицій громадян та громадських об'єднань, якщо такі документи мають суспільне значення.

Депутати місцевих рад мають право подавати запити й виступати із зверненнями. Депутатські запити, як визначається в Законі, – це досить дієві



способи реалізації депутатських повноважень. Так, згідно зі статтею 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», депутатський запит – «це вимога депутата місцевої ради, підтримана на засіданні цієї ради. Адресатами запиту можуть виступати посадові особи ради та її органів, сільський, селищний, міський голова, керівники установ та організацій, розміщених чи зареєстрованих на відповідній території, незалежно від форм власності. Щоправда, закон не дає визначення «відповідної території», однак, у будь-якому разі, в це поняття входить територія округу, по якому обраний депутат» [145].

Крім того, депутати міської, районної та обласної рад можуть звертатися з запитом до голови місцевої державної адміністрації з метою розв'язання певних проблем, надання офіційного пояснення з того чи іншого питання, тощо [Див. : 145]. Варто зауважити, що законодавство не встановлює єдиних процедурних норм, за якими депутат подає запит, а рада його приймає. Зазначено тільки, що письмову відповідь на запит потрібно дати протягом того терміну, який встановить рада.

Попри те, запити депутатів місцевих рад можуть відігравати вагомий роль у житті громади, бо відбивають позицію не одного депутата, а всієї ради. Місцева рада виконує низку установчих та господарських функцій у межах певної території. Тому керівники підприємств і посадові особи органів влади просто змушені детально розглядати депутатські запити [93, с. 405].

Завдяки публічності процедури, депутат, який подає запит, може успішно вирішувати питання, які висувують перед ним виборці.

Найбільш виписаними у чинному законодавстві України є питання взаємовідносин депутата місцевої ради і виборця. У статті 11 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» вказано, що «депутат є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним». Зв'язок депутата з виборцями забезпечують кілька механізмів – розгляд звернень виборців; виконання доручень виборців; особистий прийом виборців; періодичне

інформуванні виборців про свою діяльність; вітування перед виборцями [93, с. 406].

Депутату місцевої ради, так само як народному депутатові України кожний виборець може подати особисту пропозицію, заяву чи скаргу.

Іншою важливою формою зв'язку депутата з виборцями є виконання доручень виборців. У статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено, що в країні діє інститут доручень виборців. Обговоривши це питання, рада або відповідний орган ради приймає відповідне рішення і повідомляє про нього депутатові та громаді [145].

Інститут доручень – це нова форма зв'язку депутата з виборцями, яку запроваджено Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» у липні 2002 року на зміну наказам виборців. Раніше виборці могли давати доручення (накази) лише майбутнім депутатам і тільки під час виборчої кампанії. Тепер вирішення певних питань виборці можуть покладати на свого депутата протягом усього терміну дії його повноважень.

У цитуємому Законі передбачена відповідальність депутата місцевої ради перед виборцями, зокрема визначається конкретний механізм – процедура відкликання (ст. 1) та підстави для її реалізації [145].

У той же час на сьогодні проблемним бачиться, на думку дисертанта, сам механізм відкликання депутата та суперечливість норм закону у зв'язку з прийняттям змін до Конституції України, у яких йдеться про запровадження пропорційної виборчої системи. Тому, думається, найближчими часом знову буде переглянутий закон про статус депутатів місцевих рад з метою більш ефективного механізму впливу на своїх представників у раді.

Згідно чинного законодавства України, вся інформація про кількість та склад депутатських груп у складі місцевої ради будь-якого рівня повинна відображатися на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Автором було проаналізовано три ради VII скликання – Одеська, Дніпропетровська та Львівська – на предмет забезпечення депутатської діяльності шляхом роботи депутатських постійних комісій та фракцій.

Зазначимо, що загальна кількість депутатів міських рад у всіх трьох містах України однакова і дорівнює 64 особи. Назви постійних комісій та їх персональний склад затверджуються рішенням сесії відповідної міської ради та відображають основні та пріоритетні напрямки роботи місцевого органу самоврядування, що потребує вдосконалення шляхом прийняття рішень депутатським корпусом міської ради.

Таблиця 4.1

**Склад постійних комісій Дніпропетровської міської ради VII скликання**

№ п/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	З питань бюджету, фінансів та місцевого самоврядування	9
2.	З питань житлово-комунального та дорожнього господарства	6
3.	З питань архітектури, містобудування та земельних відносин	8
4.	З питань освіти, культури, молоді та спорту	5
5.	З питань транспорту, зв'язку та екології	7
6.	З питань комунальної власності, енергозбереження та законності	6
7.	З питань етики, материнства, дитинства та партнерських стосунків	10
8.	З питань охорони здоров'я, соціального захисту населення та міжнародних зв'язків	5
9.	З питань промисловості, підприємництва та торгівлі	6

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua/postijni-komisii>

Депутатська група може бути утворена в будь-який час протягом строку повноважень ради даного скликання за рішенням зборів депутатів місцевої ради, які виявили бажання увійти до її складу. До складу депутатської групи має входити не менш як 3 три депутата місцевої ради. Як видно з інформації, наведеної в таблицях 4.1–4.3, всі три міські ради витримали цю вимогу. Львівська міська рада пішла шляхом запровадження більшої кількості депутатських постійних комісій, ніж Одеська та Дніпропетровська, однак мають у складі дві комісії, до складу яких входять лише три депутати.

Таблиця 4.2

### Склад постійних комісій Одеської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	3 питань планування бюджету та фінансів	6
2.	3 питань комунальної власності	6
3.	3 питань економічної, інвестиційної політики, торгівлі, міжнародних відносин та інформаційних технологій	6
4.	3 питань транспорту, дорожнього господарства, зв'язку та морегосподарського комплексу	5
5.	3 питань планування забудівлі території, міського дизайну та архітектури	6
6.	3 питань житлово-комунального господарства, екології та надзвичайних ситуацій	6
7.	3 питань законності, депутатської етики та реалізації державно-регуляторної політики	5
8.	3 питань охорони здоров'я	5
9.	3 питань освіти, спорту, культури та туризму	6

\* Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/council/commissions/>

Депутати зі складу депутатської групи обирають особу, яка її очолює. Організація діяльності депутатських груп визначається відповідною місцевою радою, яка в свою чергу сприяє діяльності зареєстрованих нею депутатських груп, координує їх роботу і може заслуховувати повідомлення про їх діяльність. Як засвідчив аналіз складу постійних комісій трьох міських рад, що досліджуються, найбільш популярними та багато чисельними є комісії з питань фінансів та бюджету, що виправдано місцем фінансової складової в здійсненні місцевого самоврядування загалом, а також можливістю депутатів впливати на розподіл місцевих фінансів, зокрема й з урахуванням приватного бізнес-інтересу. Також традиційно популярними серед депутатів є комісії з питань комунальної власності та земельних відносин, які дозволяють депутатам впливати на відчуження майна, землі та інших об'єктів комунальної власності.

Таблиця 4.3

### Склад постійних комісій Львівської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва комісії	Кількість депутатів
1.	<a href="#">3 питань екології та природокористування</a>	3
2.	<a href="#">3 питань культури, молодіжної політики та спорту</a>	4
3.	<a href="#">3 питань комунальної власності</a>	7
4.	<a href="#">3 питань інженерного господарства, транспорту, зв'язку та житлової політики</a>	10
5.	<a href="#">3 питань землекористування</a>	6
6.	<a href="#">3 питань фінансів та планування бюджету</a>	10
7.	<a href="#">3 питань архітектури, містобудування та охорони історичного середовища</a>	7
8.	<a href="#">3 питань гуманітарної політики</a>	9
9.	<a href="#">3 питань конкурентоспроможності, сталого розвитку та підприємництва</a>	4
10.	<a href="#">3 питань законності, депутатської діяльності та свободи слова</a>	3

\* Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lvivrada.gov.ua/deputaty/frakcii-ta-grupy>

Депутати місцевої ради на основі єдності поглядів або партійного членства можуть об'єднуватися у депутатські фракції з чисельністю не менше трьох депутатів у сільській, селищній та п'яти у районній, міській, районній у місті, обласній радах. До складу депутатських фракцій можуть входити також позапартійні депутати місцевої ради, які підтримують політичну спрямованість фракцій.

Таблиця 4.4.

#### Склад фракцій Дніпропетровської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		Усього	Жінок
1.	«Опозиційний блок»	16	6
2.	<a href="#">«УКРОП»</a>	21	4
3.	<a href="#">«Громадська сила»</a>	7	1
4.	«Об'єднання «Самопоміч»	5	-
5.	«Солідарність»	6	-
6.	Позафракційні	9	3

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua/frakcii>

Порядок вступу до фракції та виходу з неї визначається самою фракцією. Депутат місцевої ради може входити до складу лише однієї фракції. Рішення про об'єднання депутатів у фракцію доводиться до відома депутатів місцевої ради головуючим на пленарному засіданні ради.

Організація діяльності депутатських груп і фракцій покладається на відповідного сільського, селищного, міського голову, голову відповідної місцевої ради. Інші питання створення та діяльності депутатських груп і фракцій визначаються регламентом місцевої ради.

Таблиця 4.5

#### Склад фракцій Одеської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		усього	Жінок
1.	«Довіряй ділам»	27	6
2.	«Солідарність»	12	4
3.	Опозиційний блок	12	3
4.	Українська морська партія Сергія Ківалова	6	1
5.	«Об'єднання «Самопоміч»	5	1
6.	Позафракційні	2	-

\* Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/council/groups/>

Депутатські групи, фракції мають право: на пропорційне представництво в постійних та тимчасових комісіях ради; попередньо обговорювати кандидатури посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада; на гарантований виступ свого представника на пленарному засіданні ради з кожного питання порядку денного сесії ради; об'єднувати зусилля з іншими групами, фракціями для створення більшості в раді чи опозиції; здійснювати інші права, передбачені законами України.

Таблиця 4.6

#### Склад фракцій Львівської міської ради VII скликання

№ п/п	Назва фракції	Кількість депутатів	
		усього	Жінок
1.	«Свобода»	8	1
2.	Громадянський рух «Народний контроль»	6	2
3.	Політична партія «Українська галицька партія»	4	1

4.	Політична партія «Громадянська позиція»	6	1
5.	<a href="#">«УКРОП»</a>	5	-
6.	«Об'єднання «Самопоміч»	24	11
7.	«Солідарність»	10	1

\* Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lvivrada.gov.ua/deputaty/frakcii-ta-grupy>

Отже, проведений аналіз політико-правових засад здійснення депутатської діяльності представників територіальної громади у складі органів місцевого самоврядування дозволяє сформулювати наступні висновки.

Правове забезпечення діяльності депутатського складу органів місцевого самоврядування регулюється чинним законодавством України, а також внутрішніми документами відповідних органів самоврядування.

Аналіз політико-правових засад депутатської діяльності представників Одеської, Дніпропетровської та Львівської областей довів, що всі зазначені міські ради дотримуються вимог чинного законодавства та забезпечують право місцевих обранців виконувати свої обов'язки через членство у депутатських комісіях, фракціях, групах тощо. Забезпечення й діяльність депутатів шляхом реалізації депутатських запитів, звернень тощо, результати яких оприлюднені на офіційних сайтах відповідних рад.

#### *4.2. Репрезентативність депутатського корпусу місцевих представницьких органів самоврядування.*

У політичній науці під терміном «представництво» мається на увазі делегування повноважень певною групою осіб чи партією конкретній особистості, організації, органу для того, щоб відстояти свої інтереси в структурах влади.

Як повинно здійснюватися таке представництво? Відповіді на це запитання були різні. Так, Ш.-Л. Монтеск'є вважав, що люди, як правило,

знають інтереси і проблеми свого населеного пункту, міста, регіону краще, ніж інтереси і проблеми інших регіонів країни. Тому представників до владних органів доцільніше вибирати не від усієї країни в цілому, а від окремих міст чи місцевостей, організованих у виборчі округи. З іншого боку, – в Англії розвивалась так звана теорія «фактичного представництва», згідно з якою члени парламенту представляють не просто окремі прошарки і групи населення, а всю сукупність нації в цілому. У доповнення до даної теорії політичні діячі Америки висунули концепцію географічного представництва, яка вбачала у членах законодавчих зборів представників певних груп, а не населення всієї держави [89, с. 187]. Як зазначає Р. В. Балабан, «Географічне представництво виключає представництво різних інтересів груп, що належать до однієї території, а фактичне – навпаки. Таким чином, інститут виборів, рекрутуючи політичні кадри, з певною мірою адекватності відтворює в представницькому органі соціально-політичну модель суспільства» [5, с. 7].

Інститут парламентського представництва впроваджується в практику політичного життя певної країни за допомогою інституту виборів, які варто розглядати у в контексті та тісному взаємозв'язку.

Парламенти як інститути представницької влади постали в Європі в XI–XIII ст. Спільна риса європейських середньовічних представницьких органів – їхній станово-представницький характер. «Незважаючи на тривале і широке використання інституту виборів у політичній системі країн Європи, його впорядкування і певну легітимізацію, він усе ж таки відрізнявся від сучасної моделі відсутністю двох принципових підходів. По-перше, участь у виборах не інтерпретувалася як справа народу країни, оскільки народ не був носієм влади, не мав політичних прав, не представляв собою громадян. Відповідно, по-друге, корпус виборців був вкрай малий, що заперечувало загальне виборче право» [90, с. 78].

Викристалізування корпусу виборців із загальної маси соціуму, на думку Р. Балабана, виконували і виконують виборчі цензи. Ценз – за



визначенням словника-довідника політологічних термінів, – це обмеження за якоюсь ознакою, мета якого – стабілізація політичної системи. Чим стабільніше виборці – тим стабільніше керівництво [5, с. 217].

До кінця XVIII століття в Європі найпоширенішим видом обмежень виборчого права були майнові та станові цензи. У теперішній час пріоритетними стали віковий ценз та ценз осілості.

Віковий ценз для участі в голосуванні пов'язується з досягненням повноліття, хоча спочатку в більшості країн Європи він становив 21–25 років. У другій половині XX століття він був знижений майже повсюдно до 18 років. Таке виборче право мають громадяни віком 18 років і старші приблизно у двох третинах країн світу.

Ценз осілості полягає в тому, що право брати участь у виборах і бути обраним надається лише тим громадянам, які проживають у тій чи іншій місцевості протягом певного часу. Так, наприклад, для одержання активного виборчого права на парламентських виборах необхідно постійно проживати на території відповідного виборчого округу або адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції – 6 місяців, у Фінляндії – 20.

У випадку із місцевими виборами чинне законодавство більшості країн світу поєднує дві вимоги – і віковий ценз, і ценз осілості, адже право здійснювати пряме волевиявлення може лише людина, яка досягла 18-річного віку та проживає на території відповідного територіального виборчого округу. Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання. Підставою реалізації виборцем свого права голосу на місцевих виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці.

Значним досягнення в сфері підвищення якості організації та проведення місцевих виборів стало введення Єдиного реєстру виборців України. Нагадаємо, що кількість населення, яка мешкає на території відповідної територіальної громади та кількість виборців, які мають право обирати та бути обраними до місцевого представницького органу

самоврядування, не є тотожними поняттями. У таблиці 4.7. наведена інформація про кількість виборців територіальних громад міст Дніпропетровська, Львова та Одеси станом на 01.01.2015 року, що складені на основі офіційної інформації Державної статистичної служби України та Єдиного реєстру виборців України.

Таблиця 4.7

**Інформація про кількість виборців територіальних громад міст (тис. осіб)**

№ п/п	Назва міста	Кількість населення	Кількість виборців
1.	Дніпропетровськ	990	804,5
2.	Львів	729	597,6
3.	Одеса	1017	729,1

\* Державний реєстр виборців. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.drj.gov.ua/portal/cm\\_core.cm\\_index?option=ext\\_num\\_voters&pdt=1&pmn\\_id=127](https://www.drj.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_num_voters&pdt=1&pmn_id=127)

Ценз осілості не слід ототожнювати з цензом громадянства, згідно з яким до участі у виборах допускаються лише особи, які є громадянами даної держави протягом законодавчо встановленого терміну.

Тривалий час в країнах Європи та світу загалом зберігався статевий (гендерний) виборчий ценз. Тільки наприкінці XIX століття, спочатку в далекій Новій Зеландії (1893 р.), а на початку XX століття в Австралії (1902 р.) та Фінляндії (1906 р.) виборче право отримали жінки. У країнах – піонерах загального виборчого права – Франції та Швейцарії, жінки отримали право голосу лише після Другої світової війни (у Швейцарії аж у 1971 році). Таємне голосування, що якнайкраще відповідає критеріям вільних та чесних виборів, вперше було запроваджене в Південній Австралії у 1858 р., у Великій Британії в 1872 р., у США – після 1884 року [5, с. 8–10].

В українському суспільстві сьогодні все ще наявні гендерні стереотипи щодо місця і ролі жінок в представницьких органах влади. Політика в Україні традиційно вважається чоловічою сферою діяльності. У таблиці 4.8 наведений гендерний зріс кількісного складу депутатського корпусу міських рад, які є предметом аналізу в розділі даної роботи.

Таблиця 4.8

### Розподіл депутатів міських рад міст Одеси, Львова та Дніпропетровська IV-VII скликань за ознакою «гендер»

№ п/п	Місто	Рік обрання та кількість місць в раді							
		2002 рік		2006 рік		2010 рік		2015 рік	
		усього	Жінки	усього	жінки	Усього	жінки	усього	Жінки
1.	Одеса	100	12	120	23	120	15	64	15
2.	Дніпропетровськ	80	9	120	20	120	25	64	13
3.	Львів	90	8	90	7	90	6	64	17

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua>

\* Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lvivrada.gov.ua/>

\* Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/>

Дані, наведені у таблиці 4.8, відображають картину в абсолютних показниках, що може скласти уявлення про те, що кількість жінок в місцевих представницьких органах влади меншає. Однак, це не є правдою, оскільки відбулося скорочення чисельності депутатів у 2015 році. Отже, у порівнянні із попередньою каденцією рівень представництва жінок залишився майже незмінним лише у м. Дніпропетровську (20,9 % у 2010 р. проти 20,3 % у 2015 р.), а у м. Одесі та м. Львові відбулося суттєве збільшення. Так у м. Одесі кількість жінок збільшилася вдвічі (12,5 % у 2010 р. проти 23,4 % у 2015 р.), а у м. Львові – у 4 рази (6 % у 2010 р. проти 26,5 % – у 2015 р.).

Звичайно, що таке збільшення кількості відбулося не тільки за вільним вибором виборців, а й здебільшого дякуючи нововведенням законодавства про місцеві вибори. Так, згідно норм останнього Закону України про місцеві вибори.

У вересні 2015 року виповнилося 10 років із часу прийняття так званого гендерного законодавства в Україні – Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [138]. Саме у ньому чи не вперше з'явилося визначення поняття, що у «м'якому» тлумаченні означає гендерну квоту. Йдеться про термін «позитивні дії»: «спеціальні тимчасові заходи, спрямовані на усунення дисбалансу між

можливостями жінок і чоловіків реалізовувати рівні права, надані їм Конституцією і законами України». Окрім того, у Законі зазначено, що державна політика щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків спрямована на застосування позитивних дій, які не вважаються дискримінацією за ознакою статі. Дозволяється застосування зазначених дій з метою досягнення збалансованого представництва жінок і чоловіків на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування з урахуванням категорій посад службовців.

Однак, у Законі не зазначений зміст та механізм впровадження позитивних дій, а також відповідальність за їхню відсутність, що зробило згадані положення Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» радше декларативними твердженнями. У 2013 році в Україні нарешті була запроваджена 30 % гендерна квота для виборів народних депутатів. Так були внесені зміни до Закону України про політичні партії, згідно яких мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії у загальнодержавному окрузі має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Втім, на виборах 2014 року ця гендерна квота не дала очікуваних результатів (20 із 29 партій не дотрималися її), адже вона не мала відповідних санкцій і не передбачала чіткого місця кандидаток у прохідній частині списку. До того в Україні було близько 10 попередніх спроб запровадити ті чи інші квоти, але всі вони не були успішними.

У 2015 році 30 % гендерну квоту було законодавчо поширено на рівень місцевих виборів. У прийнятому 14 липня 2015 року Законі України «Про місцеві вибори» у статті 4 «Рівне виборче право» зазначено: «Усі кандидати ... мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних місцевих виборів. Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у

виборчому списку. Тобто, маємо ситуацію, як у 2013 року – гендерна квота без санкцій, що ставить під питання ефективність її виконання. Цим же законом було внесено зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні» та введено вимогу щодо статутів політичних партій у частині інформації про гендерні квоти [105, с. 16–18].

Насправді, лише на декларативному рівні продемонстровано прихильність до 30 % гендерної квоти на місцевих виборах. Актуальним залишається запитання можливості дотримання цієї квоти. Фактично, жодна із партій не надала чітких даних про гендерний склад партії на різних рівнях. Очевидно, аби не показувати проблему вертикальної гендерної сегрегації, яку видно навіть із сайтів партії (наприклад, з рубрик про лідерів партії). Жінок дуже мало серед керівного складу партій. Також партії не схильні були давати обіцянок із приводу того, що 30 % гендерна квота на місцевих рівнях буде виконана.

В попередньому підрозділі 4.1 при аналізі участі депутатів у фракційній роботі, наведена інформація про кількість жінок в кожній з рад, що досліджуються (Таблиці 4.4–4.6). Як видно з наведеної в них інформації, жодна із сформованих фракцій не виконала умови і не забезпечила 30 % присутності жінок в складі депутатів, обраних від їх партії.

Не обирають міські депутати й жінок у керівні органи фракцій та депутатських комісій. Показовим є те, що і в Дніпропетровській міській раді, і в Одеській фракції Опозиційного блоку очолюють жінки, в м. Львові Опозиційний блок не пройшов до складу ради і жодної жінки в керівництві фракціями там немає. А в Одеській міській раді з 5 існуючих фракцій дві очолюють жінки. Крім зазначеної фракції Опозиційного блоку, фракцію Української партії Сергія Ківалова там також довірили очолити жінці.

Досить поширеним критерієм репрезентативності депутатського корпусу будь-якого рівня вважають професійну сферу їх діяльності, адже, обранці, перш за все, мають презентувати інтереси власного сектору економіки. Автором роботи був проведений моніторинг депутатського

корпусу міських рад зазначених міст за останні чотири каденції ради за одними й тими же професійними групами. Інформація про результати наведена в таблицях 4.9–4.11.

Таблиця 4.9

**Розподіл депутатів Дніпропетровської міської ради IV-VII скликань за ознакою «сфера професійної діяльності»**

№ п/п	Сфера професійної діяльності депутата	Рік обрання та кількість місць в раді			
		2002 (80 осіб)	2006 (120 осіб)	2010 (120 осіб)	2015 (64 особи)
1.	Бізнес	28	47	52	29
2.	Наука і освіта	12	8	8	7
3.	Культура та мистецтво	2	2	1	2
4.	Медицина	8	9	8	3
5.	Громадські організації та фонди	6	7	3	2
6.	Службовці та представники органів влади	16	41	40	12
7.	ЗМІ	0	1	2	1
8.	Робітничі спеціальності	5	1	2	1
9.	Безробітні	3	4	4	3
10.	Відсутня інформація	0	0	0	4

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua>

Як видно з таблиці 4.9, у складі Дніпропетровської міської ради сформувалася чітка тенденція до формування складу депутатів переважно із двох професійних середовищ – сфери бізнесу та державних та муніципальних службовців, доля яких в кожному складі ради переважає та у сукупності складає більше 80 % депутатського корпусу, що відображається на роботі всієї ради та характері питань, що виносяться на розгляд. Зазначимо, що така ж ситуація спостерігається і в інших містах України.

Таблиця 4.10

**Розподіл депутатів Львівської міської ради IV-VII скликань за ознакою «сфера професійної діяльності»**

		Рік обрання та кількість місць в раді
--	--	---------------------------------------

№ п/п	Сфера професійної діяльності депутата	2002 (90 осіб)	2006 (90 осіб)	2010 (90 осіб)	2015 (64 особи)
1.	Бізнес	23	37	43	22
2.	Наука і освіта	18	15	6	13
3.	Культура та мистецтво	1	2	1	2
4.	Медицина	6	3	2	8
5.	Громадські організації та фонди	3	6	13	2
6.	Службовці та представники органів влади	33	19	15	12
7.	ЗМІ	2	3	2	0
8.	Робітничі спеціальності	3	4	0	4
9.	Безробітні	1	0	2	1
10.	Відсутня інформація	0	1	6	0

\* Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lvivrada.gov.ua/>

Як видно з таблиці 4.10, у Львівській міській раді, на відміну від інших міст, що досліджуються, формується тенденція до приведення до складу депутатського корпусу поряд із бізнесменами та службовцями всіх рівнів представників сфери освіти та науки. 20 % науковців та освітян у складі чинної міської ради мають забезпечити ґрунтовність та всеосяжність розвитку міста, де всім напрямкам життєдіяльності міста надано буде відповідне місце.

Таблиця 4.11

**Розподіл депутатів Одеської міської ради IV-VII скликань за ознакою «сфера професійної діяльності»**

№ п/п	Сфера професійної діяльності депутата	Рік обрання та кількість місць в раді			
		2002 (100 осіб)	2006 (120 осіб)	2010 (120 осіб)	2015 (64 особи)
1.	Бізнес	50	69	75	32
2.	Наука і освіта	12	5	1	7
3.	Культура та мистецтво	1	0	0	1
4.	Медицина	8	4	2	2

5.	Громадські організації та фонди	12	12	8	1
6.	Службовці та представники органів влади	16	19	25	17
7.	ЗМІ	0	4	3	0
8.	Робітничі спеціальності	0	0	0	4
9.	Безробітні	1	7	6	0
10.	Відсутня інформація	0	0	0	0

\* Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/>

В Одеській міській раді присутня виявлена у попередніх містах України тенденція до присутності бізнесу серед обранців територіальної громади, хоча намітилася й одна негативна тенденція, що полягає у збільшенні в останньому складі ради представників влади та практично відсутність представників культури та спорту, ЗМІ тощо.

Ще одним вагомим критерієм репрезентативності депутатського корпусу традиційно вважають політичний чинник, а саме представництво через політичні партії, основна функція яких полягає у представництві інтересів своїх членів. Невдаючися до детального аналізу рівня розвитку партійної системи в Україні, яка переживає суттєві зрушення, на місцевому рівні політичні партії не сформували ще чіткого уявлення про місцеву політику, отже, фактично не мають програми територіального розвитку.

Зазначимо й наступну особливість місцевих представницьких органів самоврядування, яка полягає в тому, що даний критерій можливо та доцільно застосовувати виключно на рівні великих міст та місцевих рад другого рівня, адже, чинним законодавством про місцеві вибори тільки за цими рівнями закріплена пропорційна система виборів, що формує склад депутатського корпусу відповідних рад. Це означає, що політичні партії є єдиним механізмом формування депутатського корпусу міських, районних та



обласних рад, що й актуалізує в даному дослідженні партійно-політичний чинник як критерій репрезентативності.

Таблиця 4.12

**Розподіл депутатів Дніпропетровської міської ради IV-VII скликань за ознакою «партійність»**

№ п/п	Назва політичної партії	Кількість одержаних місць в раді			
		2002 рік	2006 рік	2010 рік	2015
1.	Партія Регіонів України	20	46	77	
2.	ВО «Батьківщина»	8	18	8	
3.	СПУ	1			
4.	СДПУ (о)	2	5		
5.	Комуністична партія України	7	5	6	
6.	Прогресивна Соціалістична партія України	1			
7.	Всеукраїнське об'єднання «Громада»	1	16		
8.	Всеукраїнська партія трудящих	1			
9.	НУНС	2			
10.	Республіканська Партія України		1		
11.	Партія «Русь»		4		
12.	НСНУ		6		
13.	ПП «Україна Майбутнього»			4	
14.	«Фронт змін»			8	
15.	«Сильна Україна»			10	
16.	«Народна Партія»			3	
17.	«Опозиційний блок»				16
18.	<a href="#">«УКРОП»</a>				21
19.	<a href="#">«Громадська сила»</a>				7
20.	«Об'єднання «Самопоміч»				5
21.	БПП «Солідарність»				6
22.	Позапартійні	37	19	4	

\* Дніпропетровська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dniprorada.gov.ua>

Як видно з таблиці 4.12, лише три політичні сили – Партія Регіонів, ВО «Батьківщина» та Комуністична партія України змогли протягом трьох каденцій увійти до складу місцевого представницького органу влади, і жодна з них в силу відповідних політичних подій, не увійшла до складу міської ради останнього VII скликання. Також аналіз складу депутатського корпусу Дніпропетровської міської ради останніх чотирьох каденцій засвідчив тенденцію до появи нових політичних сил в кожному із складів рад, що пояснюється, на думку автора, появою на національному рівні нових політичних сил, зокрема провладних. Така обставина дозволяє стверджувати, що за партійною ознакою місцеві ради є копією національного парламенту із незначним регіональним відбитком, який забезпечується представництвом регіональних політичних сил.

Таблиця 4.13

**Розподіл депутатів Львівської міської ради IV-VII скликань за ознакою «партійність»**

№ п/п	Назва політичної партії	Кількість одержаних місць в раді			
		2002 рік	2006 рік	2010 рік	2015
1.	Партія Регіонів	5	5	5	
2.	ВО «Батьківщина»	25	25		
3.	РУХ	4			
4.	НРУ	1	10	3	
5.	КУН	3	2		
6.	ХНС	5	3		
7.	СДПУ	3			
8.	ХДПУ	1			
9.	УНР	3	8		
10.	УРП	1			
11.	«Свобода»		9	55	8
12.	ПОРА		11		
13.	НСНУ		17		
14.	УДАР			6	
15.	«Україна соборна»			4	
16.	«Наша Україна»			3	
17.	РХП			3	

18.	«Фронт змін»			7	
22.	<a href="#">«УКРОП»</a>				5
23.	<a href="#">«Громадська сила»</a>				
24.	«Об'єднання «Самопоміч»				11
25.	«Солідарність»				1
26.	ГР «Народний контроль»				6
27.	Українська галицька партія				4
28.	ПП «Громадянська позиція»				6
29.	Позапартійні	4	0	4	

\* Львівська міська рада. Офіційний Інтернет-портал. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.lvivrada.gov.ua/>

Аналіз Львівської міської ради останніх чотирьох каденцій також виявив тенденцію до наявності невеликої кількості партій, що традиційно мають представництво в раді. Перевага віддається загальноукраїнським партіям правого спрямування – «Свободі» та НРУ. Також у м. Львові є тенденція до постійного оновлення складу політичних сил у депутатському корпусі міської ради кожної нової каденції. Найбільш показовим є останній склад ради, який сформований переважно з регіональних політичних сил і майже не відображає національну тенденцію, не має у складі більшості провладних партій загальнонаціонального рівня.

Таблиця 4.14

**Розподіл депутатів Одеської міської ради IV-VII скликань за ознакою «партійність»**

№ п/п	Назва політичної партії	Кількість одержаних місць в раді			
		2002 рік	2006 рік	2010 рік	2015
1.	Партія Регіонів	11	33	75	
2.	ВО «Батьківщина»		10	4	
3.	Аграрна партія	1			
4.	«Реформи і порядок»	3			
5.	Партія «Русько-український союз»	1			
6.	Українська морська	4			

	партія				
7.	Партія «Яблуко»	1			
8.	СДПУ (о)	1	8		
9.	Комуністична партія	7		3	
10.	Партія зелених України	9			
11.	НДП	1			
12.	«Захисники Вітчизни»	1			
13.	Українська партія Справедливості – Союзу ветеранів	2		1	
14.	«Жінки за майбутнє»	3	1		
15.	Партія пенсіонерів України	1			
16.	ПСПУ		5		
17.	Народна партія України		7	1	
18.	РПУ		1		
19.	СПУ		3		
20.	УСДП		1		
21.	«Сильна Україна»			8	
22.	«Довіряй ділам»				27
23.	НСНУ		17		
24.	Опозиційний блок				12
25.	«Родина»			9	
26.	Українська морська партія Сергія Кивалова				6
27.	«Фронт змін»			6	
28.	«Об'єднання «Самопоміч»				5
29.	«Солідарність»				12
30	Позапартійні	54	32	13	2

\* Одеська міська рада. Офіційний сайт міста Одеса. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/>

Як видно з таблиці 4.14, в Одеській міській раді присутні всі виявлені в попередніх містах тенденції формування депутатського корпусу за ознакою

«партійність». Зазначимо, що Партія регіонів завжди була присутня у складі міської ради, і якщо вважати Опозиційний блок правонаступницею Партії регіонів, то у всіх аналізованих складах ради ця партія була присутня. Крім того, Одеська міська рада також демонструє оновлення партійної палітри з кожним новим складом ради, однак спостерігається чітка послідовність в симпатіях виборців до таких самих партій, що й у складі Верховної Ради із невеликою похибкою на відсутність право радикальних партій у складі міської ради. Із трьох міських рад, сформованих у 2015 році, Одеська міська рада засвідчила найбільший відсоток повторювання політичних вподобань всеукраїнського рівня. Однак, є й регіональний лідер – це політична сила чинного мера – партія «Довіряй ділам», що має більшість в міській раді VII скликання та присутність Української морської партії Сергія Кивіалова, яка хоча й є всеукраїнською, представництво має лише в Одеській міській раді.

Отже, репрезентативність як критерій аналізу представницьких органів влади будь-якого рівня застосовуються в політологічних дослідженнях досить широко, де в якості ознак кожна історична доба обирає різні властивості досліджує мого об'єкту. В цьому дослідженні були обрані три найбільш вагомні ознаки, визначені законодавством та політичною практикою місцевого самоврядування: професійне представництво, гендерна рівність, партійна приналежність.

#### *Висновки до розділу 4.*

Дослідження якості представництва на місцях в розрізі якості депутатського корпусу виборних органів самоврядування в Україні дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, депутат представницького органу самоврядування за своєю роллю в системі місцевого самоврядування є ланкою, яка з'єднує органи місцевого самоврядування з виборцями і територіальною громадою, тому

забезпечення та гарантії його депутатської діяльності є першочерговою умовою становлення та розвитку інституту представництва на місцях та всієї системи місцевого самоврядування загалом.

По-друге, гарантії депутатської діяльності можна умовно поділити на правові, політичні, економічні, організаційні тощо. Правове забезпечення діяльності запроваджується чинним законодавством України та передбачає можливість реалізації інтересів територіальної громади на інституціональному рівні шляхом ініціювання питань перед депутатським корпусом про ухвалення певного рішення, звернень, депутатських звернень тощо. Є й прописані законом можливості зв'язку депутата із виборцями та навпаки, що реалізується шляхом доручень виборців та роботи депутатів в округах і громадських приймальнях. Існує й право виборця на відкликання депутата місцевої ради у випадку незадовільного виконання ним своїх обов'язків, однак чіткого механізму здійснення такого права у виборців немає. Політичними аспектами гарантування діяльності депутатів є розвиток місцевого самоврядування та місцевої демократії в країні, забезпечення провідної ролі представницької влади на місцевому рівні зокрема.

По-третє, важливим критерієм якості представництва на місцях вважають репрезентативність депутатського корпусу. Ознаки такої репрезентативності визначаються сучасністю та чинним законодавством. Так, у межах цього дослідження були обрані три показники: професійне представництво, гендерна рівність, партійна приналежність.

По-четверте, за визначеними критеріями було проведено дослідження трьох міських рад чотирьох останніх скликань в містах із різних регіонів України, які відносяться до одної групи міст – міста-мільйонники та міста-обласні центри із однаковою кількістю депутатів – 64. Такими містами стали м. Дніпропетровськ, м. Львів та м. Одеса.

По-п'яте, проведене дослідження дозволило виявити наступні тенденції у формуванні депутатського корпусу зазначених міських рад. За ознакою «сфера професійної діяльності» виявлена тенденція до переважання у складі

депутатського корпусу представників бізнесу та службовців різних рівнів влади. За результатами виборів-2015, кількість жінок в міських радах збільшилась, однак, гендерно сенситивними міські ради не стали. За партійною ознакою всі три міські ради засвідчили тенденцію до оновлення політичних сил у складі ради. Політичний спектр місцевого представницького корпусу повторює загальнонаціональний перелік партій, однак, з кожними виборами зростає кількість регіональних політичних сил, які витісняють загальнонаціональні політичні сили.

## ВИСНОВКИ

Проведене дослідження інституту представництва на місцях в умовах трансформації діючої системи місцевого самоврядування в Україні дозволяє зробити наступні висновки, які мають теоретичне та практичне значення для вітчизняної політичної науки та практики. Воно полягає у визнанні інституту представництва на місцях ознакою існування в державі місцевої демократії, яка реалізується в системі місцевого самоврядування, запровадженій по всій території держави.

Інститут представництва на місцях покликаний реалізувати основне право громадян на опосередковану демократію – делегування власного права на здійснення самоврядування та вирішення питань місцевого значення своїм обранцям – депутатам виборних органів місцевого самоврядування.

1. Методологічну основу дослідження інституту представництва на місцях складає сукупність наукових методів та міждисциплінарний підхід, що обумовлено розвитком сучасних суспільно-політичних процесів та їх складових як складних багатовимірних категорій. Основою методологічного інструментарію роботи визначається системний підхід, який в поєднанні із інституціональним, мережевим та порівняльними підходами здатний сформулювати всебічне знання про стан розвитку інституту політичного представництва на місцях в умовах сучасної України.

2. Теоретико-методологічний вимір змісту, призначення та форм представництва викристалізовувався в політичній практиці сучасних країн світу та в Україні зокрема як результат змін, які відбувалися як у напрямку еволюції основних форм представництва, так і шляхом розвитку інститутів місцевої демократії та місцевого самоврядування. Однак, в силу того, що місцевий рівень влади в Україні наразі знаходиться у стані реформування та зміцнення в системі влади в державі, питання політичного представництва на місцях залишається актуальним питанням політологічних досліджень,



обумовлених потребами часу та викликами, що стоять перед Україною на шляху подальшої демократизації та євроінтеграції.

3. Під політичним представництвом слід розглядати всю сукупність інститутів і комунікаційних каналів артикуляції, агрегування і просування соціально-політичних інтересів представників територіальної громади в процесі ухвалення політичних рішень на місцевому рівні, яке на сучасному етапі розглядається виключно в категоріях репрезентації інтересів громадян та передбачає делегування місцевим населенням своїх владних повноважень обраним представникам. В такому сенсі політичне представництво повністю протиставляється інституту плебісциту.

4. Обов'язковими умовами функціонування інституту політичного представництва на місцевому рівні є наявність представницького органу самоврядування та запровадження процедури місцевих виборів як механізму їх формування, що встановлює залежність інституту політичного представництва від типу виборчої системи, а також таких чинників впливу на його функціонування, як легітимність представництва, тип політичного режиму, ступінь розвитку партійної системи тощо.

5. Місцева демократія як концептуальна основа функціонування інститутів представництва та місцевого самоврядування базується на концепції партисипативної демократії та тісно пов'язана із розвитком громадянського суспільства, які передбачають участь громадян у політичному житті та обумовлюються не тільки необхідністю захисту індивідуальних інтересів, але й розвитком загального усвідомлення громадянської єдності, що й розглядається як передумова запровадження якісного політичного представництва на місцях.

6. Сучасний розвиток інституту місцевого самоврядування характеризується системним підходом до його імплементації в політичну практику сучасних держав, що наразі запроваджується як система структурних елементів, до складу яких входять громада та обрані нею органи, які обов'язково передбачають представницькі органи самоврядування як

першочергову вимогу власного існування. Чинна система місцевого самоврядування потребує значних трансформацій та швидких реформ. Серед проблемних питань залишається необхідність перегляду повноважень та компетентностей представницьких органів місцевого самоврядування, серед яких доцільно запровадити виконавчі комітети представницьких органів влади на рівні району та області, що й передбачено концепцією реформи децентралізації влади в Україні, що розпочата у 2014 році.

7. Постійні зміни виборчого законодавства негативно позначилися на системі місцевого самоврядування в Україні, що проявляється у відсутності структурованих соціально-інформаційних зв'язків в мікрогромадах, територіальних соціальних спільнотах, а також перешкоджає повноцінній структуризації територіальних мікрогромад і виробленню консолідованої позиції у громадян-виборців, об'єднаних за соціальними, професійними та іншими принципами. Оскільки інститут представництва має представляти певний спільний інтерес громади в виборчих органах влади, то відсутність основ та умов для формування первинних уявлень про територіальний спільний інтерес у жителів мікрогромади, об'єднаних органами самоорганізації населення, руйнівню в подальшому відбивається на всьому інститутові представництва, позбавляючи його основи основ – сформованого спільного інтересу, який необхідно представляти на інституційному рівні.

8. Система представницьких органів місцевого самоврядування засвідчує наявність трьох рівнів представництва в Україні: базовий рівень – сільські, селищні та міські ради, до відома яких віднесена більшість питань повсякденного життя людини; другий рівень – обласні та районні ради, які мають повноваження програмного, стратегічного по відношенню до базового рівня характеру; первинний рівень – органи самоорганізації населення, що вирішують питання спільного проживання та володіння в межах об'єднання власників житла. Аналіз еволюції законодавства виявив тенденцію до посилення первинного та базового рівнів представництва та тенденцію до скорочення кількості обранців в них, що є загальносвітовою тенденцією.

9. Якість інституту представництва на місцях залежить не тільки від виборчого законодавства та сучасної системи місцевого самоврядування, а й від самих жителів, що його запроваджують у власне життя. Можна вказати на безліч слабких місць та недоліків, внаслідок яких інститут представництва на місцях не здатний виконувати власну функцію. До них відносять загальну неспроможність та недостатній розвиток інтелектуальної культури тих, хто входить до складу інституції, наявність інтересів серед обранців, які суперечать меті загального добробуту суспільства та громади, а також пасивність місцевого населення.

10. Проведений на основі соціологічного опитування аналіз стану задоволення громадян інститутом представництва на місцях засвідчив відсутність широкого суспільного консенсусу, здатного ініціювати і реалізувати необхідні зміни в цих сферах, що в подальшому може призвести до поглиблення деградації системи місцевого самоврядування, при якому територіальні громади, формально реалізуючи демократичні механізми, фактично повністю можуть втратити можливість впливати на прийняті від їх імені рішення. Зокрема, це стосується неможливості запровадити на практиці процедуру відклику депутата, обмежити вплив політичної реклами тощо.

Якість інституту представництва на місцях характеризує така його ознака, як репрезентативність депутатського корпусу, зміст та складові якої визначаються чинним законодавством України, яке потребує певних змін відповідно до сучасного стану країни та внутрішніх і зовнішніх викликів часу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні питання системи гарантій депутатів місцевих рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://book.net/index.php?p=article&id=10876>
2. Антошевський А. Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі / Анджей Антошевський // Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти. – Вроцлав, 2010. – С. 373–385.
3. Асмус В. Диалектика необходимости и свободы в философии истории Гегеля / В. Асмус // Вопросы философии. – 1995. – № 1. – С. 52–69.
4. Афанасьев В. Г. Системность и общество / В. Г. Афанасьев. – М. : Издательство политической литературы, 1980. – 368 с.
5. Балабан Р. В. Теорія виборної системи / Р. В. Балабан. – К. : Либідь, 2007. – 112 с.
6. Балобаев В. А. К вопросу о развитии института парламентаризма в Польше / В. А. Балобаев // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. – 2012. – Вып. 6. – С. 79–85.
7. Батанов О. Проблеми реалізації функцій місцевого самоврядування / О. Батанов // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. – К., 1999. – Вып. 1. – С. 311–319.
8. Батанов О. В. Територальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / Олександр Васильович Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
9. Батанов О. В. Що таке місцеве самоврядування з точки зору права? / О. В. Батанов // Правова держава: щорічник наукових праць Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2007. – Вып. 18. – С. 183–195.

10. Батанов О. В. Муніципальна реформа в Україні з позицій доктрини сучасного муніципалізму / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 89–93.
11. Батанов О. В. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні / О. В. Батанов // Юридичний вісник. – 2014. – № 4. – С. 64–69.
12. Бевзенко Л. Д. Социальная самоорганизация. Синергетическая парадигма: возможности социальных интерпретаций / Л. Д. Бевзенко. – К. : Ин-т социологии НАН Украины, 2002. – 437 с.
13. Безруков А. В. Народное представительство и законодательная власть: проблемы соотношения и функционирования в системе разделения властей / А. В. Безруков // Актуальные проблемы истории, политики и права: Сборник научных трудов преподавателей и адъюнктов. – Екатеринбург : Изд-во Уральск, ЮИ МВД России. – 2012. – Вып. 12. – С. 3–8.
14. Бергер П. Л. Що таке інституція? Випадок мови [Електронний ресурс] / П. Л. Бергер. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n35texts/berger.htm>
15. Блауберг И. В. Проблема целостности и системный подход / И. В. Блауберг. – М. : Эдиториал УРСС, 1997. – 448 с.
16. Блауберг И. В. Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Б. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 270 с.
17. Блауберг И. В. Понятие целостности и его роль в научном познании / И. В. Блауберг, Б. Г. Юдин. – М. : Знание, 1972. – 48 с.
18. Богашева Н. В. Дослідження деяких аспектів еволюції виборчого законодавства України (1989–2006 роки) / Н. В. Богашева, Ю. Б. Ключковський, Л. В. Колісецька. – К. : ПЦ «Фоліант», 2006. – 146 с.

19. Богуславська К. Становлення та розвиток мережевого підходу до вивчення політичних процесів / Катерина Богуславська // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4 (19). – С. 72–89.
20. Бойко-Бойчук О. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід [Електронний ресурс] / О. Бойко-Бойчук. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-2/txts/07bovmmd.htm>
21. Бойко Г. В., Камінська Н. В. Еволюція місцевого та регіонального самоврядування в умовах розвитку європейської демократії [Електронний ресурс] / Г. В. Бойко, Н. В. Камінська. – Режим доступу: [http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU\\_4\\_5\\_2014/07.pdf](http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_4_5_2014/07.pdf)
22. Бондар О., Шаповалова А. Місце та роль інституту самоврядування в структурах громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Олег Бондар, Алла Шаповалова // Віче. – 2009. – № 17. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1622/>
23. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення державного управління і місцевого самоврядування в контексті реформи адміністративного права / В. Борденюк // Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – № 1.
24. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави та громадянського суспільства / В. Борденюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 24–27.
25. Бринош І. Дотримання основних засад ведення Державного реєстру виборців в Одеській області: проблеми, перспективи, рекомендації / І. Бринош, А. Бойко. – Одеса, 2011. – 76 с.
26. Буренко В. И., Предыбайлов С. М. Парламентаризм и политическое представительство / В. И. Буренко, С. М. Предыбайлов // PolitBook. – 2013. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/parlamentarizm-i-politicheskoe-predstavitelstvo>

27. Бусыгина И. Политическая регионалистика : учеб. пособие / И. Бусыгина; МГИМО(У) МИД РФ. – М. : РОССПЭН, 2006. – 279 с.
28. Ваніна Я. Принципи відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування / Я. Ваніна // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Вип. 4 (40). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 197–199.
29. Відновлення України: План першочергових дій уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://soc-in.com/zakonodavstvo/normatyvna-baza/pidzakonni-npa/kabmin-ukrayini/7647-vidnovlennya-ukrayini-plan-pershochergovih-dij-uryadu.html>
30. Гендерна політика в Україні. Методичний посібник для державних службовців, представників органів місцевого самоврядування та ЗМІ [Електронний ресурс]. – Харків : Райдер, 2007. – 44 с. – Режим доступу: <http://krona.org.ua/assets/files/books/Genderna-polityka.pdf>
31. Гавра Д. П. Понятіе социального института [Электронный ресурс] / Д. П. Гавра. – Режим доступа: [http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/gavra/r\\_gavra1.html](http://www.soc.pu.ru/materials/golovin/reader/gavra/r_gavra1.html)
32. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку : Учебник для высших учебных заведений / К. С. Гаджиев. – М. : Издательская корпорация «Логос», 1997. – 544 с.
33. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в посттоталитарном обществе / А. Газарян. – Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. – 265 с.
34. Гальчинський А. С. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи. Методологічні аспекти : [наук. видання] / Анатолій Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 312 с.
35. Гордєєв О. К. Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові [Електронний ресурс] / О. К. Гордєєв // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>.

36. Графский В. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Графский, Н. Ефремова, В. Карпец; Отв. ред.: Л. Мамут. – М. : Наука, 1995. – 301 с.
37. Григор'єв В. А. Публічність і самостійність самоврядної (муніципальної) влади [Електронний ресурс] / В. А. Григор'єв. – Режим доступу: <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3496-2010-01-22-22-17-41.html>
38. Гумплович Л. Общее учение о государстве / Л. Гумплович – [2-е изд.] – СПб., 1910. – 437 с.
39. Гурманська О. Місцеве самоврядування: українські особливості та польський досвід [Електронний ресурс] / Оксана Гурманська. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26733/43-Gurmanska.pdf?sequence=1>
40. Даль Р. О демократии / Роберт Даль. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
41. Держава – не нянька. Виправляємо помилки в Реєстрі самостійно: [Електронний ресурс] / Ж. Усенко-Чорна, А. Магера // Главред. – 2010. – Режим доступа к сайту: [http://www.cvk.gov.ua/zmi/press\\_83.htm](http://www.cvk.gov.ua/zmi/press_83.htm)
42. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : Монографія / За заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
43. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Изд-во О. М. Москаленко, 2012. – 212 с.
44. Децентралізація влади та реформи місцевого самоврядування в Україні / Авторський колектив на чолі із А. Єрмолаєвим. – К. : Інститут стратегічний досліджень «Нова Україна», 2015. – 44 с.
45. Дойч Ф., Вухерпфенниг Ю. Модернизация и демократия: пересматривая теории и факты [Электронный ресурс] / Франсиска



- Дойч, Юлиан Вухерпфенниг. – Режим доступа:  
<http://gefter.ru/archive/6924>
46. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / Під ред. В. С. Куйбіди, А. Ф. Ткачука, В. В. Толкованова. – К., 2010. – 317 с.
47. Досвід реформування територіальної організації публічної влади в країнах Балтії та Південно-Східної Європи в процесі європейської інтеграції : наук. розробка / уклад. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, В. В. Баштанник та ін.; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с.
48. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу : [Монографія] / Лариса Миколаївна Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. – О. : Поліграф, 2009. – 356 с.
49. Європейська хартія місцевого самоврядування // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні. – К., 2002. – 12 с.
50. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцеве самоврядування в політичній системі суспільства : [монографія] / Олександр Никифорович Євтушенко. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 516 с.
51. Евдокимов В. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты / В. Евдокимов, Я. Старцев. – М. : Спарк. 2001. – 167 с.
52. Ефремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в Статутах Великого князівства Литовського 1566-1588 рр. [Електронний ресурс] / Н. В. Ефремова. – Режим доступу:  
<http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/23259/%CD#chapter>
53. Женщины в политике Украины: вызовы и перспективы гендерной политики / За общ. ред. Т. Марценюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- [http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2165/1/Martsenyuk\\_Zhenshchiny%20v%20politike.pdf](http://www.ekmair.ukma.kiev.ua/bitstream/123456789/2165/1/Martsenyuk_Zhenshchiny%20v%20politike.pdf)
54. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. – 400 с.
  55. Закон о местных выборах деформирует волеизлияние украинцев: [Электронный ресурс] / И. Попов, В. Фесенко // Информационное агентство : Мост Одесса – 2010. – Режим доступа к сайту: <http://most-odessa.info/articles/commemts/9172.html>
  56. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
  57. Збільшення представництва жінок у процесі прийняття рішень в політичних партіях: Звіт за результатами опитування політичних партій, представлених у Верховній Раді України [Електронний ресурс]. – К., 2010. – 11 с. – Режим доступу: <http://www.uwf.kiev.ua/publication>
  58. Інструменти інтегрування концепції соціально-гендерної рівності в роботу органів місцевої влади. – К. : Український жіночий фонд, 2010. – 120 с.
  59. Ильин М. В. Основные методологические проблемы сравнительной политологии / М. В. Ильин // Политические исследования. – 2001. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.politstudies.ru/fulltext/2001/6/11/htm](http://www.politstudies.ru/fulltext/2001/6/11/htm)
  60. Калашников В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах / В. М. алашников. – Дніпропетровськ : Пороги, 2009. – 382 с.
  61. Кант И. Критика чистого разума / Иммануил Кант; [пер. с нем. Н. О. Лосского]. – Ростов-на Дону : Феникс, 1999. – 567 с.
  62. Каплій А. В. Реформирование местного самоуправления в Восточной Европе: сравнительно-правовой анализ [Электронный

- ресурс] / А. В. Каплій. – Режим доступу: <http://www.info-library.com.ua/libs/stattya/5250-reformuvannja-mistsevogo-samovrjaduvannja-u-krayinah-shidnoyi-evropi-porivnjajno-pravovij-analiz.html>
63. Кармазіна М., Шурбована О. «Інститут» та «інституція»: проблема розрізнення понять / М. Кармазіна, О. Шурбована // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4 (19). – С. 4–15.
64. Кирилюк А. Категория «активность»: мировоззренческие и методологические функции / А. Кирилюк. – К. : Наук. думка, 1985. – 257 с.
65. Кондратюк К. В. Місцеві вибори в Україні: пошук оптимальної виборчої системи [Електроний ресурс] / К. В. Кондратюк. – Режим доступу:  
<http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/1232/2/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%8E%D0%BA%2077-80.pdf>
66. Корнієнко М. І. Якою має бути реформа місцевого самоврядування його органів? Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми / М. І. Корнієнко // Зб. наук. праць / відп. ред. П. Ф. Мартиненко і В. М. Кампо. – К. : Купріянова, 2007. – С. 207–219.
67. Кравченко С. О. Світові тенденції розвитку міст і зарубіжних досвід вирішення проблем міського соціально-економічного розвитку / С. О. Кравченко // Держава та регіони. – 2011. – С. 135–141.
68. Куйбіда В. С. Формування дієздатних територіальних громад / В. С. Куйбіда. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2010. – 138 с.
69. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження

- стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
70. Кучабський О. Локальний рівень адміністративно-територіального устрою України: перспективи реорганізації / О. Кучабський // Демократичне врядування : науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – С. 31–34.
71. Куц Ю. О. Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решеvecь // Територіальна громада: управління розвитком; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во «Констанат», 2013. – С. 5–14.
72. Лазор О. Д. Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор // Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc\\_gum/Nvamu\\_uprav/2010\\_3/11.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Nvamu_uprav/2010_3/11.pdf)
73. Лазор О. Д. Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька; за заг. ред. О. Я. Лазора. – К. : Дакор, 2008. – 172 с.
74. Лангинен А. В. О соотношении понятий «местное управление», «местное самоуправление», «муниципальное управление» / А. В. Лангинен // ARSADMINISTRANDI. – 2009. – № 1. – С. 112–117.
75. Левченко К. Паритетна демократія: маніпуляції навколо гендерної тематики [Електронний ресурс] / К. Левченко. – Режим доступу: <http://gender.at.ua/publ/2-1-0-239>
76. Лендъел М. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у Європі: досвід для України [Електронний ресурс] / М. Лендъел // Самоорганізація в громаді. – Режим доступу до журн.: <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-u-yevropi-dosvid-dlya-ukrayini/>

- 77.Лендъел М. Правове оформлення місцевої представницької та безпосередньої демократії в регіоні Центральної та Східної Європи [Електронний ресурс] / Мирослава Лендъел. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/26866/36-Lendiel.pdf?sequence=1>
- 78.Лендъел М. Політичні конфігурації місцевих органів влади у країнах Центральної Європи після виборів осені 2010 року / М. Лендъел // Стратегічні пріоритети. – К., 2011. – № 3. – С. 181–189.
- 79.Лендъел М. Динаміка і форми інституалізації місцевого самоврядування у країнах Центрально-Східної Європи у постсоціалістичний період: загальні тенденції та практика Румунії / Мирослава Лендъел // Румунсько-українські відносини. Історія та сучасність: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної наукової конференції «Румунсько-українські відносини. Історія та сучасність»; 30 червня – 1 липня 2009 р., м. Сату-Маре (Румунія) [Ред. кол.: І. І. Вовканич (голова), І.-Л. Горват, В. Чубота та ін.]. – Ужгород – Сату-Маре, 2011. – С. 378–394.
- 80.Леонард М. XXI век – век Европы [пер. с англ. Т. Банкетовой] / Марк Леонард. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: Хранитель, 2006. – 250 с.
- 81.Личко Т. М. Використання міжнародного досвіду в організації місцевого самоврядування незалежної України / Т. М. Личко // Наукові праці. – Серія: Політичні науки. – 2013. – Том 54. – С. 122–127.
- 82.Лукша О. В., Федів І. О. Місцеве самоврядування в Україні. Посібник-порадник для депутатів / О. В. Лукша, І. О. Федів. – К. : Парламентське видавництво, 2010. – 117 с.
- 83.Лясота Л. І. Соціальні мережі та неформальні практики у політичному дизайні пострадянських суспільств / Л. І. Лясота // Політичний менеджмент. – 2006. – № 4 (19). – С. 56–71.

- 84.Магера А. Пока по Донбассу будут ходить люди с оружием, никаких местных выборов не будет: [Электронный ресурс] / А. Магера // Сегодня.ua. – 2014. – Режим доступа до журн.: <http://ukr.segodaya.ua/politics/pnews/zampred-cika-magera-po-ka-ro-donbassu-budut-hodit-lyudi-s-oruzhiem-nikakih-mestnyh-vyborov-ne-budet-567132.html>
- 85.Маматова Т. В. Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті / Т. В. Маматова, О. В. Бортнік // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2012. – Вип. 4 (12). – С. 50–55.
- 86.Мамонова В. Концепція «Good governance» в Україні: особливості механізму виконання завдань / В. Мамонова, І. Вишлова-Пилєва // Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. – Донецьк : «Державне управління», 2011. – Вип. 194. – Т. XII. – 133 с.
- 87.Мамонова В. В. Система місцевого самоврядування / В. В. Мамонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. Колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
- 88.Маслоу А. Мотивация и личность / А. Маслоу [Перевод. с англ. А. Татлыбаевой]. – СПб. : Евразия, 1999. – 478 с.
- 89.Манен Б. Принципы представительного правления / Бернар Манен. – СПб. : Изд-во ЕУСПб, 2008. – 324 с.
- 90.Маслов Ю. К. Центральна та Східна Європа в пошуках сучасної системи влади : монографія / Ю. К. Маслов. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – 388 с.
- 91.Мілль Джон Стюарт. Про свободу : Есе / пер. з англ. / Джон Стюарт Мілль. – К. : Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2001. – 463 с.
- 92.Місцева і регіональна демократія в Україні: Звіт Конгресу місцевих і регіональних влад Європи [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

- [http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/CG-25-8-FINAL-Ukraine%20\(part%202\)-u.pdf](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/files/CG-25-8-FINAL-Ukraine%20(part%202)-u.pdf)
93. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика. Посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.
94. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.
95. Михайлишин Л. Моделі організації місцевого управління: порівняльний аналіз / Л. Михайлишин // Демократичне врядування. – 2008. – Вип. 1. [Електронний ресурс]: – Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik/fail/L.%C2%A0Mykhaylyshyn.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/L.%C2%A0Mykhaylyshyn.pdf)
96. Михненко А. М. Управління якістю суспільних реформ : навч. посіб. / А. М. Михненко, Е. М. Макаренко, С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2009. – 190 с.
97. Меморандум о сотрудничестве ради достижения общественного согласия и процветания Одессы (Материалы I сессии Одесского городского совета V созыва) Официальный сайт города Одессы. [Электронный ресурс] – Режим доступа к сайту: <http://www.odessa.ua/news/1381/>
98. Мережі та мережеві війни: Майбутнє терору, злочинності та бойових дій / За ред. Дж. Арквілли, Д. Ротфельда. – К. : Києво-Могилянська акад., 2005. – 350 с.
99. Молодцов О. Вплив поствиборних процесів на стан системи територіальної організації влади / О. Молодцов // Науковий вісник Академії муніципального управління. Механізми державного управління та місцевого самоврядування. – 2008. – № 1(3). – С. 271–278.
100. Моніторинг Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» : інструментарій і процес: Практичний посібник [Електронний ресурс] / Упорядниця О. Сулова. – К. :

- Програма сприяння Парламенту України, 2012. – 122 с. – Режим доступу: <http://pdp.org.ua/books/2753--l-l-r-r-2012>
101. Музиченко Г. В. Демократичний процес на регіональному рівні : Монографія / Г. В. Музиченко / Під ред. С. О. Матвєєва. – О. : ОДЕУ, 2007. – 192 с.
102. Музиченко Г. В. Сучасне місцеве самоврядування в Україні: стан наукової розробки та перспективи подальшого дослідження / Г. В. Музиченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. – Вип. 11. – С. 174–184.
103. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія / Г. В. Музиченко. – О. : Друкарський дім, 2012. – 394 с.
104. Музиченко Г. В., Довиденко О. О. Роль жінок в гармонізації політичного процесу: порівняльний аналіз країн ЄС–28 та пострадянського простору / Г. В. Музиченко, О. О. Довиденко // Науковий вісник. Одеський національний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки: економіка, політологія, історія. – 2014. – № 1 (209). – С. 191–202.
105. Музиченко Г. В. Гендерний аналіз інституту парламентського представництва в сучасних країнах Європи та пострадянського простору / Г. В. Музиченко // Політологічні записки: Збірник наукових праць. Вип. 1 (9). – Луганськ : вид-во СНУ ім. В. Даля, 2014. – С. 15–24.
106. Музиченко Г. В. Критерії якості парламентського представництва в сучасних країнах Європи / Г. В. Музиченко // Україна і світ у третьому тисячолітті: політичний, економічний, правовий та культурний виміри : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 13-14 березня 2015 р.: У 2-х час. – Ч. 1. – Одеса : ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», 2015. – С. 63–64.



107. Мухаев Р. Т. Теория политики : учебник для студентов вузов, обучающихся по гуманитарно-социальным дисциплинам (020000) и специальности «Международные отношения» (350200) / Р. Т. Мухаев. – М. : ЮНИТИ\_ДАНА, 2005. – 623 с.
108. Мяловицька Н. Виборчі системи і досвід європейських держав / Н. Мяловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 1 (11). – С. 61–70.
109. Наумкіна С. М. Гібридизація української системи місцевого самоврядування: позитивні та негативні наслідки / С. М. Наумкіна // Політик: науковий журнал. – 2015. – Вип. 2. – С. 47–52.
110. Наумкіна С. М. Сучасна Україна: від політичного сепаратизму до злагоди і консенсусу / С. М. Наумкіна // Ціннісний вимір політичної діяльності : сепаратизм як фактор політичної нестабільності. II (VI) Міжнародна науково-практична конференція. 26-27 червня 2015 року : Збірник наукових праць. – Херсон, 2015. – С. 26–29.
111. Наумкіна С. М. Позасистемні форми політичної участі як відповідь на кризу діючої соціальної системи / С. М. Наумкіна // Всеукраїнська науково-практична Інтернет-конференція «Гуманітарний всесвіт: люди, ідеї, події», Львів, 2015. – Режим доступу : <http://ubgd.lviv.ua/moodle/mod/folder/view.php?id=8329>
112. Наумкіна С. М. Активізація протестної форми громадськості як результат мобілізаційної схеми суспільного розвитку сучасної України / С. М. Наумкіна // Актуальні проблеми взаємодії громадянського суспільства і Збройних Сил України : Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 29 вересня 2015 р., м. Старобільськ. – Старобільськ, 2015. – С. 59–61
113. Неліпа Д. Застосування технологій кореляційного та регресійного аналізу при здійсненні системного аналізу в політології / Дмитро Неліпа // Політичний менеджмент. – 2011. – № 6 (51). – С. 43-53.
114. Неліпа Д. В. Системний аналіз: теорія, методологія, практика / Д. В. Неліпа. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 311 с.

115. Новая европейская стратегия «Европа – 2020» // Право Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/content/307>
116. Новый закон о выборах возвращает общество в СССР: [Электронный ресурс] / М. Ставнийчук // Левый берег. – 2010. – Режим доступа к сайту: [http://lb.ua/news/politics/2010/08/02/59195\\_stavniychuk\\_noviy\\_zakon.htm](http://lb.ua/news/politics/2010/08/02/59195_stavniychuk_noviy_zakon.htm)
117. Общая и прикладная политология : Учебное пособие / Под общ. ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М. : МСГУ, Изд-во «Союз», 1997. – 992 с.
118. Орзих М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків / М. Орзих // Розвиток демократії та демократична освіта в Україні : Матеріали II міжнар. наук. конф. (Одеса, 24-26 травня 2002 р.) : Наукова збірка / уклад.: Л. В. Марголіна; Акад. пед. наук України, Ін-т вищої освіти, [та ін.]. – К. : Ай Бі, 2003. – С. 241–251
119. Павко А. Місцеве самоврядування в структурі політичних систем: вітчизняний і зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / А. Павко. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1006/>.
120. Парадиз А. Л. О современной трактовке понятия местного самоуправления / А. Л. Парадиз // Проблемы политологии и политической истории: Межвуз. сб. науч. тр. – Вып. 5. – Саратов : Изд-во Саратовск. ун-та, 1995. – 346 с.
121. Парламентські процедури : Посібник для депутатів місцевих рад та активістів громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ipo.org.ua/wp-content/uploads/2015/06/web3.pdf>
122. Парсонс Т. О структуре социального действия / Толкотт Парсонс. – М. : Академический проект, 2000. – 880 с.

123. Парсонс Т. Система современных обществ / Толкотт Парсонс. – М., 1998. – 270 с.
124. Перегудов С. П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России / С. П. Перегудов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.civisbook.ru/files/File/1993-4-9-Peregudov.pdf>
125. Повестка дня Хабитат II. Принята конференцией ХАБИТАТ II (г. Стамбул, Турция, 3-14 июня 1996 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/russian/conferen/habitat/habagend.htm>.
126. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
127. Постійні комісії Дніпропетровської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://dniprorada.gov.ua/postijni-komisii>
128. Практика глобализации: игры и правила новой эпохи / Под ред. М. Г. Делягина. – М. : Институт проблем глобализации, 2000. – 342 с.
129. Практичний посібник для депутатів місцевих рад. – Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – 2011. – 95 с.
130. Пригожин И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой / И. Пригожин, И. Стенгерс; пер. с англ. В. Аршинова, Ю. Климонтовича, Ю. Сачкова. – М. : Прогресс, 1986. – 432 с.
131. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 року. – К. : Парламент. вид-во, 1990. – 53 с.
132. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України N 3996а-ХІІ від 24.02.94 [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3996-12/print1452608572372160>
133. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України N 14/98-ВР від 14 січня 1998 року

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80/print>  
1452608572372160
134. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України N 1667-IV від 6 квітня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1667-15/print1452608572372160>
135. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2487-17/print1452608572372160>
136. Про місцеві вибори : Закон України № 595-VIII від 14 липня 2015 року [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19/print1452596765799243>
137. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [зі змін. та допов., від 17.07.2015 №650 - VIII]. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vinrada.gov.ua/zakon\\_pro\\_misceve\\_samovryaduvannya\\_v\\_ukraini.htm](http://www.vinrada.gov.ua/zakon_pro_misceve_samovryaduvannya_v_ukraini.htm)
138. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 966 [зі змін. та доповн., від 14.05.2015 № 301]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>
139. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 За № 976 [зі змін. та доповн., від 08.04.2015 № 234]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п>

140. Про затвердження складу постійних комісій Одеської міської ради VII скликання: Рішення сесії Одеської міської ради № 6-VII від 11.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://omr.gov.ua/ru/acts/council/77407>
141. Про заходи запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України № 5207-VI від 06.09.2012 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>
142. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України № 2866-VI від 08.09.2005 року [зі змін. та доповн., від 13.05.2014 № 1263 - VIII]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2866-15>
143. Про Державний реєстр виборців: Закон України № 698-V від 22.02.2007 р. [зі змін. та доповн., від 13.05.2014 № 1262 - VII]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon4.rada.gov.ua/laws/show](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show)
144. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів: Закон України № 3949-XII від 04.02.1994р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3949-12>
145. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України № 93-IV від 11.07.2002 р. [зі змін. та доповн., від 04.02.2016 № 995 - VIII]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
146. Проект Концепції модернізації системи організаційно-правового забезпечення місцевої демократії в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civil-rada.in.ua/?page\\_id=2057](http://civil-rada.in.ua/?page_id=2057)
147. Прошко В. Я. Чути громаду / В. Я. Прошко. – К., 2009. – 90 с.
148. Прієшкіна О. В. Місьцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с.
149. Протас В. Економічні та соціальні чинники міського розвитку / В. Протас // Держава та регіони. – Серія: Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 102–107.

150. Профильный комитет рекомендовал Раде вернуть Конституцию 2004 года [Электронный ресурс] // Политические Известия. – 2013. – Режим доступа до журн.: <http://izvestia.kiev.ua/article/52412>
151. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ «Магістр», 2003. – 580 с.
152. Речицкий В. Политическая активность. Конституционные аспекты / В. Речицкий. – К. : Сфера, 1999. – 236 с.
153. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>
154. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних систем країн Західної Європи: інституціональний вимір / А. Романюк. – Л. : Тріада плюс, 2004. – 392 с.
155. Рубанов В. Політичний аналіз як базовий інструмент системного дослідження політики / Віктор Рубанов // Політичний менеджмент. – 2012. – № 4–5 (55–56). – С. 23–33.
156. Садыкова Е. Стимулы и санкции в деятельности депутатов местных советов / Е. Садыкова // Перспективы. – 2010. – № 2 (46). – С. 153–157.
157. Садыкова Е. Актуальные проблемы избирательного законодательства в системе местного самоуправления в Украине / Е. Садыкова // Науковий вісник Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Одеса, 2010. – № 19 (120). – 181 с. – С. 118–129.
158. Садыкова Е. Политико-правовые аспекты избирательного процесса в сфере массовой коммуникации: реальность и перспектива / Е. Садыкова // Політологічні записки. Збірник наукових праць. – Луганск, 2012. – № 2 (6). – С. 409–418.
159. Садыкова Е. Практические аспекты децентрализации власти для расширения полномочий территориальных

- общин / Е. Садыкова // Політологічні записки : збірник наукових праць. – Луганск, 2014. – № 1 (9). – С. 409–418.
160. Садыкова Е. Политико-правовые аспекты избирательного процесса в сфере массовой коммуникации / Е. Садыкова // Міжнародна науково-практична конференція «Людина, суспільство, політика: актуальні виклики сучасності»; м. Одеса, 22-23 травня 2014 р. – Одеса, 2014. – С. 94–99.
161. Садикова Є. Правовий стан місцевого самоврядування: теоретичні аспекти та їх практичне втілення в сучасній Україні / Є. Садикова // Всеукраїнська науково-практична Інтернет-конференція «Гуманітарний всесвіт: люди, ідеї, події», Львів, 2015. – Режим доступу: <http://ubgd.lviv.ua/moodle/mod/folder/view.php?id=8329>
162. Сартори Дж. Искажение концептов в сравнительной политологии / Джованни Сартори // Политические исследования. – 2003. – № 3. – С. 23–43.
163. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів: пер. з 2 вид. / Дж. Сарторі. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
164. Саханенко С. Є. Самоорганізація громадян за місцем проживання у системі місцевого самоврядування / С. Є. Саханенко // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 140–151].
165. Сергеев В. М. Механизмы эволюции политической структуры общества: социальные иерархии и социальные сети / В. М. Сергеев, К. В. Сергеев // Политические исследования. – 2003. – № 3. – С. 6–13.
166. Слободян Т. З. Трансформація виборчого законодавства в Республіці Польща та Україні у 1990-2015 рр (на прикладі місцевих виборів ) / Т. З. Слободян // Гілея: науковий вісник. – 2015. – Вип. 100. – С. 281–285.

167. Скуратівський В. Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: Навч. Посібник / В. Скуратівський, М. Шевченко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – С. 49–62.
168. Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология / Л. В. Сморгунов – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002. – 472 с.
169. Сморгунов Л. Сетевая методология исследования политики [Электронный ресурс] / Леонид Сморгунов. – Режим доступа к статье: <http://politanalysis.narod.ru/smorgunov2.html>.
170. Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению / Леонид Васильевич Сморгунов // Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103–113.
171. Соціологічне опитування. Чи підтримуєте ви діяльність органів місцевого самоврядування (динаміка, 2006-2010) // Центр Разумкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=174](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=174)
172. Соціологічне опитування центру «Рейтинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novostiua.net/obschestvo/32954-ukraincy-za-zakon-ob-otzyve-deputatov.html>
173. Ставнійчук М. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. – 2012. – 30 листопаду. – № 44.
174. Стариш А. Г. Теория открытых систем как парадигма процессов глобального развития / А. Г.Стариш. – Симферополь : Универсум, 2003. – 240 с.
175. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
176. Структурно-функціональне забезпечення діяльності територіальних органів влади: [монографія] / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Г. С. Одінцева [та ін.]; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.



177. Суть реформи органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf)
178. Телешун С. Системний аналіз у політології / Сергій Телешун // Політичний менеджмент. – 2011. – № 6 (51). – С. 175–177.
179. Теория и методы в современной политической науке : Первая попытка теоретического синтеза / под ред. С. У. Ларсена; [пер. с англ. Е. А. Жуковой]. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. – 751 с.
180. Тилли Ч. Демократия / Чарльз Тилли; [пер. с англ. Т. Б. Минской]. – М. : Наука, 2007. – 263 с.
181. Ткачев Д. Ш. Особенности функционирования институтов и социальных сетей на постсоветском пространстве / Д. Ш. Ткачев // Политические исследования. – 2006. – № 1. – С. 78–91.
182. Темирболат Б. Б. Мировой опыт эволюции институтов представительной власти / Б. Б. Темирболат // Вестник университета «Кайнар», 2007. – № 4/1. – С. 43–48.
183. Темирболат Б. Б. Политическое представительство интересов в системе государственного управления: эволюция и современность (на примере Республики Казахстан) : автореферат дис. ... кандидата полит. наук; специальность: 23.00.02 – полит. ин-ты и процессы / Б. Б. Темирболат. – Астана : Евразийский национальный университет имени Л. Н. Гумилева, 2010. – 18 с.
184. Ткачев Д. Ш. Особенности функционирования институтов и социальных сетей на постсоветском пространстве / Д. Ш. Ткачев // Политические исследования. – 2006. – № 1. – С. 78–91.
185. Толкованов В. В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та

- зарубіжний досвід: монографія / В. В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
186. Толкованов В. В. Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 212–216.
187. Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
188. Уваров А. А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления // А. А. Уваров // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 68–72.
189. У Калуші відбудуться Громадські слухання щодо Концепції проекту закону «Про державно-правовий експеримент в Калуському районі Івано-Франківської області» [Електронний ресурс] / Версії // Щоденна інтернет-газета – 2013. – Режим доступу к сайту: <http://versii.if.ua/novunu/7-travnnya-vidbudutsya-gromadski-sluhannya-pro-derzhavno-pravoviy-eksperiment-v-kaluskomu-rayoni-dokumene>
190. Фінальний звіт КВУ за результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 2015 року Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:news/slug>
191. Фрицкий О. Ф. Местные советы народных депутатов и управление: организационноправовые проблемы : Монография / О. Ф. Фрицкий. – К., 1977. – 237 с.
192. Фукуяма Ф. Конец истории? / Френсис Фукуяма // Вопросы философии. – 1990. – № 3. – С. 134–147.
193. Чернецька О. Місцеві вибори як форма народовладдя: порівняльний аналіз українського та зарубіжного

- досвіду / О. Чернецька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – С. 71–74.
194. Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы / Л. Т. Чихладзе // Политика и право. – 2005. – №9. – С. 20–32.
195. Шаповалов О. Надаймо самостійності, вивільнімо динамізм та енергію / О. Шаповалов // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/147/295>.
196. Шарий В. І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. І. Шарий // Публічне адміністрування: теорія та практика: електрон. наук. вид. – 2012. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Path/2012\\_1/2012-01\(7\)/12svirms.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Path/2012_1/2012-01(7)/12svirms.pdf)
197. Штукарін С. І. Європейські стандарти місцевого самоврядування: синтез поняття та критерії оцінки ефективності [Електронний ресурс] / С. І. Штукарін. – Режим доступу: [http://www.academia.edu/4971405/Європейські\\_стандарти\\_місцевого\\_самоврядування\\_синтез\\_поняття\\_та\\_критерії\\_оцінки\\_ефективності](http://www.academia.edu/4971405/Європейські_стандарти_місцевого_самоврядування_синтез_поняття_та_критерії_оцінки_ефективності)
198. Шубіна Н. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства [Електронний ресурс] / Н. В. Шубіна. – Режим доступу: <http://uchil.net/?cm=2488>
199. Що має знати депутат місцевої ради / А. Странніков, Л. Грицак, О. Солонтей та ін. – Книга 1. – К. : Інститут Політичної Освіти, 2010. – 116 с.
200. Цицерон. Про обов'язки / Цицерон Тулій Цезарь. – К. : Основи, 1994. – 481 с.
201. Центр Разумкова. Чи підтримуєте ви діяльність органів місцевого самоврядування: (динаміка, 2006–2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн.: [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=174](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=174)
202. Эксперты ждут мнения ОБСЕ по закону о местных выборах: [Электронный ресурс] / А. Черненко, И. Когут // Парламент:

- Украинский политический таблоид – 2010. – Режим доступа к сайту:  
<http://parlamentua.com/ru/full/21657/>
203. Элсерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элсерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.
204. Юдин Б. Г. Методологические проблемы исследования самоорганизующихся систем / Б. Г. Юдин // Проблемы методологии системного исследования. – М. : Мысль, 1970. – 456 с. – С. 110–146.
205. Юруправление парламента раскритиковало закон о местных выборах: [Электронный ресурс] / В. Кучерук, Л. Долгополова // Зеркало недели – 2010. – Режим доступа к сайту:  
<http://news.zn.ua/news/14275>
206. Юрійчук Є. Виборчі процеси в постсоціалістичних державах: шляхи демократизації [Електронний ресурс] / Євгенія Юрійчук. – Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 4 (6). – Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2006\\_4/visnyk\\_st\\_26.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2006_4/visnyk_st_26.pdf).
207. Ярош О. Міжнародні механізми утвердження гендерної рівності у виборних органах влади : висновки для України [Електронний ресурс] / О. Ярош // Віче. – 2009. – № 3. – Режим доступу:  
<http://www.viche.info/journal/1298/>
208. Byrne T. Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 794 p.
209. Borzel T. Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks / T. Borzel // Public Administration. – 1998. – Vol. 76. – No. 2. – P. 253–273.
210. Chandler J. A. Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.
211. Citizens Acting and Learning for Local Democracy in Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<http://eacea.ec.europa.eu>.

212. Held D. *Models of Democracy* / D. Held. – Stanford : Stanford U.P., 1987. – 134 p.
213. John W. Creswell. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Third Edition. – London-LA : SAGE, 2009. – 260 p.
214. Macridis Roy C. *A Survey of the field of Comparative Government* // Roy C. Macridis // *Comparative Politics. A Reader*. Edited by Harry Eckstein and Dewid E. Apter. The Free press, New York. Collier-Macmillan Limited. – London, 1967. – P. 45–68.
215. Marshall T. H. *Class, citizenship and social development* / T. H. Marshall. – N. Y., 1965. – 347 p.
216. *Modernising local government. Improving localservicesthrough best value*. Department of the Environment, Transport and the Regions / Eland House, Bressenden Place. – London, 1998. – 40 p.
217. Naumkina S. M. *The Basic European models of the local government system and their creative implementations in modern Ukraine* / S. Naumkina // *Politbook*. – 2015. – № 2. – P. 149–157.
218. Sadykova Y. *Public confrontation in Ukraine as a crisis of legitimacy of power* / Y. Sadykova // *European political and law discourse*. – Volume 1. – 2014. – Issue 1. – C. 84–96.
219. Peters B. G. *Comparative Politics : Theory and Methods*/ Washington Square / B. G. Peters. – New York : New York University Press, 2000. – 180 p.
220. *The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Report by Michel Guegan, The Congress of Local and Regional Authorities – Chamber of Local Authorities, 14th Plenary session, 4 May 2007, Strasbourg, CoE.*