

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України

**Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського»**

На правах рукопису

Співак Дмитро Павлович

УДК 321. 02:352.75 (477)

**Інститут місцевого самоврядування в комунікативному політичному
процесі України**

23.00.02. – політичні інститути та процеси

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата
політичних наук

Науковий керівник–
Наумкіна Світлана Михайлівна,
д. політ. н., професор

Одеса – 2012

Зміст

Вступ.....	4
Розділ 1 Основні етапи розвитку наукової думки щодо функцій та ролі інституту самоврядування в суспільстві.....	10
1.1 Еволюція розуміння місцевого самоврядування в політичній науці.....	10
1.2 Місцеве самоврядування як форма самоорганізації населення.....	32
Висновки до розділу 1.....	56
Розділ 2 Методологічні засади дослідження інституту місцевого самоврядування: інноваційні методи та підходи.....	58
2.1 Теорія самодетермінації та особистісної автономії в концепції самоврядування населення.....	58
2.2 Сучасні підходи та методи формування моделей місцевого самоврядування.....	66
Висновки до розділу 2.....	84
Розділ 3 Політико-правові форми сучасної системи місцевого самоврядування..	85
3.1 Принципи формування структури публічної влади на місцевому рівні.....	85
3.2 Демократія на місцевому рівні як форма реалізації народовладдя в Україні. 96	
3.3 Зарубіжний досвід моделювання систем місцевого самоврядування у контексті принципів Європейської хартії.....	118
Висновки до розділу 3.....	144
Розділ 4 Політичне значення та функції інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування в Україні.....	146
4.1 Інститути безпосередньої демократії в аспекті забезпечення прав людини та громадянина України.....	146
4.2 Суб'єкти безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування в Україні.....	161
4.3 Інститут транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.....	173

4.4 Основні заходи щодо потенціальної ефективності реалізації прав і свобод людини на територіальному рівні.....	188
Висновки до розділу 4.....	202
Висновки.....	204
Список використаних джерел:.....	210

Вступ

Актуальність теми. Актуальність теми та доцільність даного дисертаційного дослідження для розвитку політичної науки обумовлена тим, що сучасна система побудови влади в Україні, з точки зору втілення принципу народовладдя, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя.

Діяльності органів місцевого самоврядування бракує ефективності, і це влаштовує окремі соціально-політичні групи, які вибудовують на цьому свій власний інтерес, який не пов'язаний ані з потребами держави, ані з основними прагненнями людей.

Підвищення ефективності місцевого самоврядування залежить від швидкого і повного вирішення першочергових завдань, спрямованих, насамперед, на трансформацію обов'язків і структури органів виконавчої влади, деконцентрацію влади, децентралізацію повноважень, розширення функцій місцевого самоврядування та забезпечення партнерства державної влади та місцевого самоврядування .

На основі системного підходу до вирішення проблемних питань або конкретних завдань з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду мають бути визначені пріоритетні професійні якості та комплекс елементів фахової підготовки згідно із сучасними вимогами до їх професіоналізму та відпрацьовані

удосконалені критерії оцінки за результатами діяльності посадових осіб місцевого самоврядування.

Це свідчить про актуальність та доцільність даного дисертаційного дослідження для розвитку політичної науки.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана на кафедрі політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» в межах науково-дослідної теми «Трансформаційний процес в Україні: основні проблеми та умови їх вирішення» (№ державної реєстрації – 0109U000215), одним із виконавців якої є дисертант.

Метою даного дослідження є визначення особливостей принципів формування органів місцевого самоврядування в рамках комунікативної політичної взаємодії в Україні. Для досягнення мети слід вирішити наступні наукові задачі:

- окреслити загальноновизнані принципи місцевого самоврядування;
- дослідити еволюцію теоретичних підходів щодо формування інституту місцевого самоврядування;
- розглянути зміст самоорганізації населення щодо розуміння сутності місцевого самоврядування;
- на основі теорії самодетермінації та автономії особистості дослідити природу самоврядування;
- окреслити принципи формування структури публічної влади на місцевому рівні;
- охарактеризувати моделі місцевого самоврядування на основі зарубіжного практичного досвіду їх застосування;
- означити тенденції щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі;
- визначити головні проблемні аспекти, що стосуються зміни моделі місцевого самоврядування в Україні, з урахуванням рухів, що відбуваються у світовому суспільно-політичному русі;

- окреслити роль та функції інститутів безпосередньої демократії, що відповідають за реалізацію прав та свобод громадян;
- розглянути інститут транспарентності в аспекті діяльності інституту місцевого самоврядування;
- окреслити основні заходи щодо більш ефективного здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій.

Об'єктом дисертаційного дослідження є форми врядування на територіальному рівні. *Предметом* дослідження є формування органів місцевого самоврядування в рамках комунікативної політичної взаємодії.

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

Функціональний метод було використано в практичній площині дослідження, тобто для виявлення інтересу й імпульсу діяльності суб'єктів місцевого самоврядування. Біхевіористський метод був застосований при дослідженні поведінки індивіда або інституту в процесі здійснення місцевого самоврядування. Системний метод дав можливість розглянути самоврядний процес як цілісний, складно організований, саморегульований механізм, який постійно взаємодіє з різними соціально-політичними інститутами через «вхід» і «вихід» системи. Системний метод також допоміг оцінити зміни політичного

курсу держави і напрями його дальшого розвитку стосовно місцевого самоврядування.

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

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

Використання вказаних методів стали основою вирішення зазначених задач, які необхідно вирішити для досягнення мети дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів зумовлена як сукупністю завдань, так і способами їх розв'язання. В межах здійсненого автором дослідження отримано результати, що мають наукове значення.

Вперше:

- для дослідження природи та сутності самоврядування застосовано теорію самодетермінації та автономії особистості в їх політологічному зрізі. Обґрунтовано, що самодетермінація населення є головним чинником щодо виникнення та формування самоврядування суспільства. В даному випадку слід враховувати співвідношення особистого та колективного в комунікативній взаємодії суспільно-політичних процесів;

- визначено, що місцеве самоврядування є формою самоорганізації населення в рамках комунікативної стратегії розвитку суспільства. Держава, так само як і місцеве самоврядування, є за своєю природою соціальним інститутом і однією з форм соціального життя і самоорганізації суспільства. У сучасному розумінні місцеве самоврядування є однією з можливих форм самоорганізації населення на локальному рівні, тобто на рівні поселення або іншої обмеженої території;

- шляхом використання концепції «діапазону застосування» визначено місце місцевого самоврядування в механізмі державної та політичної влади як форми існування народовладдя, у першу чергу, в рамках концепції консолідації.

Удосконалено:

- коло завдань місцевого самоврядування і визначено, що головним завданням є зниження рівня політичного відчуження держави від суспільства. Місцеве самоврядування потребує від кожної людини певної відповідальності й тому сприяє подоланню патерналізму, сприяє формуванню політичної культури й нового типу відповідальної розвинутої особистості;

- умови та засади транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування.

Дістало подальший розвиток:

- визначення місцевого самоврядування з точки зору суб'єкта політичного процесу. Місцеве самоврядування слід розглядати як фундаментальне право на реалізацію комунікативної волі людини. Воно є цілісною системою демократичних інститутів і лише у такому вигляді дозволяє територіальним громадам самостійно, під власну відповідальність активно розвивати творчу самодіяльність населення і в межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення. Водночас такий підхід до місцевого самоврядування вимагає матеріального, правового, організаційного та іншого його забезпечення;

- класифікація інститутів безпосередньої демократії в аспекті забезпечення прав і свобод людини на місцевому рівні, зокрема, обґрунтовано існування в Україні фіктивних інститутів, які лише загромождають систему місцевого самоврядування та змінюють її модель;

- теорія консоціональної демократії з точки зору принципів формування органів місцевого самоврядування.

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

Головні положення та висновки даного наукового дослідження можуть бути корисними при розробці спецкурсів «Місцеве самоврядування», «Форми народовладдя», «Безпосередня демократія» тощо, навчально-методичних програм, посібників та довідкової літератури.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації викладені автором у виступах на науково-практичних конференціях: Всеукраїнська науково-практична конференція «Участь молоді у розвитку економіки та суспільства України» (м. Київ, 2011 р.), Міжнародна науково-практична заочна конференція «Молода наука України – третє тисячоліття» (Дніпропетровськ, 2011 р.), Міжнародна наукова конференція «Гуманітарні та соціальні науки – 2011» (Львів, 2011 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Перспективи управлінської діяльності суб'єктів господарювання» (Черкаси, 2012 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Економічний і соціальний розвиток України в ХХІ столітті: національна ідентичність та тенденції глобалізації» (Тернопіль, 2012 р.).

Основні положення роботи обговорювалися на засіданні кафедри політичних наук Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» (2010-2012 рр.).

Публікації. Основні теоретичні положення дисертації знайшли відображення в 6 наукових публікаціях, які надруковані у фахових виданнях з політичних наук.

Структура дисертаційного дослідження. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, висновків та списку використаних джерел (233 найменування). Загальний обсяг дисертації складає 209 сторінок.

Розділ 1

Основні етапи розвитку наукової думки щодо функцій та ролі інституту самоврядування в суспільстві

1 Еволюція розуміння місцевого самоврядування в політичній науці.

Поняття «місцеве самоврядування», його наукове визначення є предметом дослідження багатьох наукових праць зарубіжних та вітчизняних вчених. Сам термін «самоврядування» є досить багатозначним. Як вважає К. В. Михайловська, соціокультурні та історичні особливості розвитку феномену місцевого самоврядування є причиною концептуальної невизначеності даного поняття. Предметом різнотлумачень постає питання щодо носіїв суверенітету. На думку згаданого автора, різновиди теорій суверенітету демонструють різницю підходів щодо первинних носіїв суверенітету (територіальна громада, держава, народ) та можливостей його функціонального розподілу. Виходячи з теорій ділимості або неділимості суверенітету про повноту влади, були закладені основи вчення про місцеве самоврядування, тоді ж було сформовано три класичні теорії місцевого самоврядування: громадівська, державницька та теорія муніципального дуалізму [138, с. 137].

Сьогодні як в науці, так і на практиці найбільш часто поняття самоврядування розуміється як право на внутрішнє управління своїми місцевими силами; як право вирішувати справи внутрішнього управління за власними законами в межах національно-територіальної одиниці, автономії.

На думку А. В. Осипова, самоврядування – це складний процес, який потребує й відповідного типу особистості, здатної до самоорганізації та самоврядування, що, у свою чергу, потребує проведення освітньої та виховної кампанії в суспільстві. В цьому сенсі надзвичайно корисним виявляється паралельний процес демократизації всіх сфер життєдіяльності, в особливості – системи вищої освіти. Остання має своєю функцією підготовку нових кадрів для всіх сфер життєдіяльності суспільства, а тому застосування самоврядних процесів

в управлінні вищими навчальними закладами виявляється надзвичайно корисним для формування нової генерації управлінців, здатних і готових до самоврядування та роботи в умовах демократії [167, с. 128].

Подібні поняття використовуються в різних європейських країнах. Так, у Німеччині використовується термін «selbstverwaltung» – самостійне управління, у Великобританії вживають (залежно від рівня місцевої влади та змісту) поняття: self-goverment – самоврядування, local goverment» – місцеве управління, self-administration – місцева адміністрація. У Франції поряд з місцевим самоврядуванням, що обирається населенням, існують і органи управління, які призначенні центральною владою для здійснення її інтересів на місцевому рівні, – префекти, супрефекти. Але сам термін «самоврядування» не використовується. Під ним, звичайно, розуміють процес наділення місцевих колективів правами юридичної особи, вибори представників населення в місцеві органи, надання місцевим органам широкого колу різноманітних повноважень.

У сучасній політичній науці мають місце різні підходи до визначення понять місцевої влади та місцевого самоврядування, їхньої сутності й того положення, яке вони займають у соціальній реальності [Див.: 78, с. 609]. Розбіжності між політичною теорією та практикою свідчать про те, що процес формування поняття місцевого самоврядування в Україні триває. Місцеве самоврядування являє собою комплексне багатоаспектне поняття. В науці воно розглядається і як елемент державного устрою, і в якості права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, і як публічна влада, сформована населенням певної території (самостійного рівня публічної влади в державі), і як форма народовладдя, і як інститут громадянського суспільства. У характеристиці інституту місцевого самоврядування повинні враховуватися всі зазначені моменти, інакше вона буде не повною.

Еволюція місцевого самоврядування, як децентралізованої форми управління, безпосередньо пов'язана з розробкою його теоретичних концепцій, з формуванням політичної системи та правової бази, що регулює його діяльність. Понятійний апарат місцевого самоврядування своїми коріннями йде в демократію

античного миру, до міських громад, полісів і семантично безпосередньо пов'язаний з появою давньоримської громади, яка пройшла ряд стадій своєї державної еволюції та зіграла важливу роль у формуванні та розвитку багатьох сучасних державних інститутів [2, с. 88]. Приєднуючи до себе такі ж вільні громади, позбавляючи їх політичних прав, Стародавній Рим перетворював нові поселення в муніципії, тобто в території, які мали місцеве самоврядування. У Римській державі при всьому етнічному різноманітті неримського населення його міст, провінцій і колоній був встановлений уніфікований муніципальний устрій. Спочатку він закріплювався в різних видах італійських поселень, а потім і в інших територіях імперії (Балкани, Мала Азія та Північна Африка) як результат їхньої завзятої боротьби за політичну та громадську рівноправність із римськими громадянами. Муніципальні громади не тільки прагнули до участі в суспільно-державному житті, але й до рівноправності з римським нобілітетом у торгово-економічних діях на основі римського приватного права. Італійські та інші громади і провінції забезпечували Рим всім необхідним для його існування як центра держави, тому вони вимагали від нього повного обсягу політичних, а також громадських прав і свобод. Однак аж до падіння античного Риму ця боротьба не була успішною. Не вирішив це питання й едикт Каракалли, виданий у 212 році, який надав численній провінційній знаті формальну можливість вийти в громадське життя імперії, у тому числі й через муніципальну службу.

В європейських державах антична модель муніципального управління була адаптована з урахуванням місцевих особливостей, різних способів вирішення питань компетенції та самостійності органів місцевого самоврядування. Ця модель організації публічної влади на місцях формувалася при постійному «вилученні» із громад повноважень державно-владного характеру, а саме: позбавленні права нормотворчості, перетворенні місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, опіці їхньої діяльності з боку урядових чиновників і т. д. Ця система одержала назву європейської континентальної моделі та широко поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини.

Теоретичні обґрунтування повноважень органів місцевого самоврядування були головними в багатьох дослідженнях політичних діячів епохи Відродження, французьких просвітителів (Д. Дідро, Ж.-Ж. Руссо й ін.) і англійських лібералів XVII-XVIII ст. (Д. Локк та ін.). Ідеї суспільного договору, природних прав особистості та автономної громади одержали широке поширення, зіграли прогресивну роль у становленні та розвитку демократичних держав, представницьких форм правління та парламентаризму взагалі.

Англосаксонська модель муніципального управління виходить з місцевих громад і приходів, управління якими поступово «вбудовувалося» у державну вертикаль управління країною. Починаючи з Вільгельма-Завойовника самоврядним англосаксонським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні приписань королівської влади, але й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях довірялися всі сторони управлінської діяльності, аж до здійснення судово-поліцейських функцій. Тому «збирання» громад у державу означало включення їхніх місцевих інститутів у загальнодержавну систему управління. Англійська революція визначила необхідність відділення управлінських функцій від правоохоронної та правозастосовної діяльності, але державно-політична природа муніципального управління не змінювалася. Муніципалітети ніколи не відривалися від державної форми організації влади на Британських островах. І якщо верховна влада завжди була владою законодавчою, що й обумовило верховенство парламентського правління, то місцева територіальна влада залишалася владою виконавчою. Саме з цієї причини в Англії не застосовується термін «самоврядування» для муніципалітетів. Його ввів у науковий обіг Р. Гнейст, який ідеалізував британську систему організації влади. Він застосував його до устрою Німеччини XIX століття, що найменше відповідало цьому терміну [92, с. 123].

Правові муніципальні системи сучасності були закладені в ході муніципальних реформ XIX століття. У сучасній політичній теорії муніципалітетами називають адміністративно-територіальне самоврядування, що обирається населенням.

Основа муніципальних реформ ХІХ століття була закладена в середні століття. Середньовічні міста з їх судовим, адміністративним і фінансовим правлінням, у рамках станового міського самоврядування несли в собі прообраз буржуазного муніципалізму. Велика Французька революція дала поштовх громадського руху, який не тільки привів до появи нових форм організації влади у сфері вищого державного управління, але й поставив завдання перетворення місцевого управління за новим типом, який був би вільним від сильної бюрократичної опіки центральних органів влади. Місцеве самоврядування, що припускає відому автономію, відособленість у системі державної влади стає гаслом політичних рухів і правових реформ ХІХ століття, оскільки взаємини особистості й держави, місцевих співтовариств і центральних органів влади в умовах демократичної, правової держави принципово інші, ніж в абсолютистській державі.

Цікаві ідеї організації общинного управління вперше були виражені в працях Туре, Гербера, Аренса й інших учених. Так, Туре в 1790 році обґрунтував їх у своїй доповіді про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції. Він сформулював дві основні проблеми вчення про місцеве самоврядування, які згодом одержали свій розвиток у різних теоріях місцевого самоврядування: поняття про власні общинні справи та справи державні, які передаються державою органам місцевого самоврядування.

Перша половина ХІХ століття характеризується активними розробками теоретичних основ вчення про місцеве самоврядування. Одним з перших, хто привернув увагу до цих проблем, був Алексис де Токвіль, який вважав, що общинні інститути грають для встановлення незалежності ту ж роль, що й початкові школи для науки; вони відкривають народу шлях до свободи та вчать його користуватися цією свободою [208, с. 65].

Суспільство мало потребу в науково обґрунтованій теорії, яка б обмежувала втручання бюрократичного центру в общинну систему ведення господарства. Німецькі вчені, обґрунтовуючи природу та сутність місцевого, общинного самоврядування, висунули теорію природних прав громади. Теорія вільної

громади опиралася на ідеї природного права. Вона виходила з визнання громади як природно сформованої органічної корпорації, по суті незалежної від держави. Права громади на самоврядування апріорним шляхом виводилися із самої природи громади як такої. Обґрунтовуючи волю та незалежність громади, її прихильники зверталися до історії середньовічних громад – вільних міст, до їх боротьби за незалежність проти феодалної держави. Таким чином, дана теорія доводила, що право громади розпоряджатися своїми справами має такий же природний і невідчужуваний характер, як і права й свободи людини, тому що громада історично виникає раніше держави, яка повинна поважати волю общинного управління. Однак, сама ідея невідчуженості прав громад, характерна для теорії вільної громади, є дискусійною, оскільки важко обґрунтувати недоторканність прав великих територіальних самоврядних одиниць, встановлених державою, одним посиланням на їхній природний характер. Заперечувати ж інші види самоврядування, крім невеликих сільських, міських громад, було б не вірним.

Ідеї теорії вільної громади стали основою суспільної теорії самоврядування, що також ґрунтувалася на протиставленні держави та громади, на принципі визнання волі здійснення своїх завдань місцевими співтовариствами. Її прихильники при обґрунтуванні основної ознаки місцевого самоврядування на перше місце ставили не природний і невідчужуваний характер прав громади, а переважно господарську природу діяльності органів місцевого самоврядування, відмінну від державної природи. Суспільна теорія показує сутність самоврядування в наданні місцевому суспільству права вирішувати свої суспільні інтереси, а урядові органи в даному випадку вирішують тільки державні справи. Суспільна теорія виходить, отже, із протилежності місцевого суспільства державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава, вирішували тільки свої власні проблеми та потреби. Критики суспільної теорії відзначали, що вона визнавала рівність між самоврядними територіальними одиницями та юридичними особами. Слід зазначити, що приналежність людини до тої або іншої муніципальної одиниці залежить від місця його проживання.

У середині XIX століття одержала поширення державна теорія самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном і Р. Гнейстом. Відповідно до державної теорії, самоврядування є формою організації місцевого державного управління. Правові повноваження в галузі місцевого самоврядування розробляються державою, а сам процес управління відділений від державних структур і здійснюється представницькими органами на місцях. Державна теорія місцевого самоврядування затверджує, що питання місцевого самоврядування мають ту ж природу, що й державні питання. З погляду державної теорії, делегування деяких завдань державного управління у ведення місцевого самоврядування обумовлено необхідністю більш ефективного забезпечення реалізації державної політики на місцях.

Державна теорія місцевого самоврядування сформувала два основних напрямки: політичний та юридичний. Р. Гнейст вважав, що лише виборність органів і посадових осіб місцевого самоврядування ще не гарантує реальність самостійної діяльності місцевого самоврядування. Залежність будь-якого чиновника, на його думку, обумовлена тим, що служба для нього – джерело засобу існування. Опираючись на досвід англійського місцевого самоврядування, Р. Гнейст вважав, що самоврядування на місцях повинне здійснюватися шанованими людьми з середовища місцевого населення на безкоштовній основі [92, с. 128]. На думку Л. Штейна, специфіка місцевого самоврядування полягає в тому, що самоврядні територіальні колективи є особливими суб'єктами суспільного життя, особливими юридичними особами, що вступають із державою в юридичні відносини. Саме ця обставина відрізняє органи місцевого самоврядування від державних органів, які діють від імені держави, не маючи будь-яких інших, відмінних від державних, власних інтересів. Тому між державою і його органами неможливі юридичні відносини [225, с. 226].

Як вважає Л. М. Дунаєва, самоврядування на той час визначалося як органічно притаманний суспільству регулятор співжиття громадян на локальному рівні і державно-правовий інститут, здатний впливати на ступінь демократичності політичних систем. На її думку, Новий час охарактеризувався формуванням

ідейно-політичних течій, які також вплинули на еволюцію уявлень про модель взаємин «влада-самоврядування». Так, комплекс ліберальних ідей та постулатів значно вплинув на ідею влади та самоврядування, чим відіграв революційну роль у процесі переходу європейських країн від феодалізму до капіталізму. Саме завдяки ліберальній течії наприкінці XIX ст. більшість державних та громадських діячів були переконані, що основою конституційного устрою демократичної держави має бути визнання прав людини, широке самоврядування, а взаємовідносини між центральними та місцевими органами мають будуватися на рівноправних засадах [73, с. 105].

Л. М. Дунаєва вважає, що ідеалом суспільного устрою для представників іншої ідейно-політичної течії – анархістів та анархо-синдикалістів був федералізм, повна автономія, незалежність місцевих органів самоврядування від центру, самоорганізація суспільства, добровільне об'єднання виробничих асоціацій, яке має відати організацією виробництва та розподілу. Ланками майбутнього суспільства проголошувалися революційні робочі синдикати (спілки виробничого та громадського самоврядування). На прикладі анархістських та анархо-синдикалістських теорій зрозуміло, що, незважаючи на всі політичні, соціальні та економічні перетворення, домінуючою цінністю є те, що люди, які живуть в одному місці та потребують певних послуг, повинні мати демократичні інституції, через які вони мали б можливість виражати свої інтереси [77, с. 590].

Теоретичні розробки про природу та сутність місцевого самоврядування, висунуті та обґрунтовані в працях А. де Токвіля, Л. Штейна, Р. Гнейста та інших вчених XIX століття, є основою сучасних представлень про муніципальні органи, про їх місце в демократичній системі управління суспільством.

Теорія дуалізму муніципального управління розкриває подвійний характер муніципальної діяльності. Відповідно до цієї теорії, муніципальні органи, здійснюючи відповідні управлінські функції, виходять за рамки місцевих інтересів і, отже, повинні розглядатися як особливий інструмент державного адміністрування. Основу теорії соціального обслуговування становить постулат про те, що головною метою муніципальної діяльності є добробут жителів і, отже,

муніципалітети повинні здійснювати своє основне завдання: пропозиція послуг жителям, організація обслуговування населення, не приймаючи на себе невластивих їм державних функцій.

Також існують соціал-реформістські муніципальні концепції, прихильники яких виходять із можливості соціалістичної еволюції буржуазного місцевого самоврядування як одного зі шляхів безреволюційної трансформації сучасного буржуазного суспільства в соціалістичне.

У радянський період місцеві органи влади – Ради народних депутатів були за своєю природою державними органами, що входили у єдину систему державної влади. Вони функціонували на основі єдиних для всіх державних органів влади принципів [45, с. 149]. Становлення та розвиток місцевого самоврядування наприкінці минулого сторіччя обумовило потребу формування теоретичного поняття місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку політичної науки також багато уваги приділяється проблемам місцевого самоврядування. При цьому, слід зазначити, що цей інститут досліджують вчені різних галузей науки – правознавці, політологи, соціологи, філософи, економісти та ін. У вітчизняній науці за останні десятиліття зроблені важливі кроки в дослідженні цього інституту.

Однією з перших була робота А. Р. Крусян (1999 р.) щодо взаємодії місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні. В її дослідженні надана концепція взаємодії двох центрів публічної влади на рівні місцевого управління, проаналізовані основні етапи розвитку системи місцевого управління, конституційні основи компетенції місцевих органів публічної влади та сформульовані основи розмежування їх предметів відання [Див., напр.: 112].

Я. В. Журавель дослідив адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування. В своїх роботах науковець ґрунтовно проаналізував правові норми, якими закріплюються визначення ключових понять дослідження (місцевого самоврядування, представницького органу місцевого самоврядування та ін.) та виклав власні пропозиції щодо їх уточнення. В його працях досліджені класифікація органів місцевого самоврядування та особливості порядку їх

формування, розглянуто проблемні питання щодо правового регулювання та реалізації закріпленої за муніципальними органами компетенції, а також проведено класифікацію та вивчено особливості методів і форм їх управлінської діяльності [Див.: 82-87].

М. М. Добкін розглядав адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад, приділяючи головну увагу теоретичним і практичним питанням реалізації ними адміністративно-правового статусу. По суті, його роботи є першим комплексним дослідженням сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності виконавчих органів міських рад [Див.: 63-66].

І. І. Литвин ґрунтовно проаналізував адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дослідив етапи становлення публічної влади на місцевому рівні в контексті їх взаємодії. В його роботах розглянуто актуальні питання сутності й змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено основні засади взаємодії цих органів [Див.: 122-128].

Аналізу зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування присвячено дослідження Т. О. Астапової, в якому авторка розглянула нові підходи та технології організації взаємодії органів місцевого самоврядування в Україні, виходячи із сучасних організаційно-правових можливостей та використання кращого зарубіжного досвіду ефективного управління на місцевому рівні [Див.: 6-9].

Вивченню адміністративно-правових гарантій місцевого самоврядування в Україні присвячена робота В. В. Мамочки. Вчений докладно розглянув зміст і правову природу адміністративних гарантій місцевого самоврядування як інституту публічної влади та здійснив узагальнену характеристику окремих складових місцевого самоврядування [Див.: 130-132].

З політологічної точки зору, слід відмітити такі цікаві розробки, як дисертаційне дослідження С. В. Рибалки, яке стосується аналізу політико-інституційних чинників реформування системи місцевого самоврядування в

сучасній Україні. В його дослідженні аналізується вплив політико-інституційних компонентів політичної системи на перспективи та поточну практику реформування місцевого самоврядування сучасної України як системи. Автор обґрунтовує, що баланс взаємовідносин політичних інститутів сучасної України – органів виконавчої, законодавчої та судової влади, політичних партій, громадських організацій, груп інтересів – формує різновекторні імпульси видозміни структури, організаційних засад, правових передумов функціонування муніципального управління [Див.: 180-184].

Ґрунтовний аналіз специфіки форм місцевого самоврядування та характеристики теоретичних здобутків і практичного розвитку даного інституту, враховуючи зарубіжний та вітчизняний досвід його формування і вдосконалення з метою виявлення основних складових моделі місцевого самоврядування, адекватної сучасним українським реаліям, був здійснений Г. О. Лебединською [Див.: 117-118].

У 2001 році О. О. Яцунська проаналізувала світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні [Див.: 227-232].

Дуже цікавим є розробки, викладені в монографії Л. М. Дунаєвої, в якій вона розглянула взаємодію влади та самоврядування в політичному управлінні сучасними суспільствами (2009 р.). Нею досліджено співвідношення влади та самоврядування як основи побудови оптимальної моделі політичного управління країною. Цікаво викладено історико-політологічний аналіз здійснення влади протягом історії людства [Див.: 67].

Важливий внесок у вивчення інституту місцевого самоврядування з різних точок зору внесли такі українські вчені, як М. В. Грищук [42-50], І. О. Дегтярьова [55-59], Є. І. Качмарський [96-100], Ю. В. Крестева [111], К. В. Михайловська [138-141], А. І. Некряч [147-158], О. Т. Ніколаєв [160-163], А. В. Осипов [165-168], С. Є. Саханенко [187-203], А. М. Шаповалова [219-221] та ін.

О. О. Яцунська виділяє три основні напрямки в трактуванні місцевого самоврядування: юридичний, адміністративно-управлінський та політологічний. Наявність таких різних концептуальних підходів до розуміння місцевого самоврядування пов'язано з неоднозначним розумінням джерела та природи влади, яка здійснюється територіальними колективами громадян і органами, які вони обирають, та їх взаємодією з органами державної влади. На її думку, найбільш актуальною для України, як в теоретичному, так і в практичному відношеннях є так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування. Орієнтація на такий компромісний варіант обумовлена тим, що ця концепція не протиставляє, а поєднує у собі два начала: самоврядне та державне, регулює їх взаємовідносини [232, с. 212]. На думку О. О. Яцунської, це дозволяє місцевому самоврядуванню, особливо у перехідний період, бути одним із шляхів подолання політичного відчуження від влади, ліквідації історично зумовленої суперечності між державою і суспільством, засобом цілеспрямовано-еволюційного розширення демократичного простору. Крім цього, громадсько-державницька парадигма обумовлена історичними передумовами зародження, становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [230, с. 8].

Місьцеве самоврядування займає «центральну позицію» між державою та громадянським суспільством. Саме в цій позиції воно відіграє ключову роль у збереженні та зміцненні державності. Місьцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації однієї з головних завдань сучасності – поєднання інтересів держави, суспільства та особистості, оскільки головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеї сучасної демократичної держави, вища цінність якого – людина, її права та свободи..

Найважливішим аспектом інституту місцевого самоврядування є ступінь самостійності даного рівня публічної влади і його соціально-політична природа. На думку Я. В. Журавля, поняття місцевого самоврядування визначатиметься як

право та реальна здатність громадян України самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [87, с. 115].

На думку дисертанта, слід враховувати, що влада як політична категорія – це сформований соціальним середовищем засіб організуючого, регулюючого й контролюючого впливу, що забезпечує функціонування даного соціального середовища. Також важливого значення для розуміння природи місцевого самоврядування повинні мати такі фактори, як наявність або відсутність державно-владних початків у місцевому самоврядуванні, положення місцевого самоврядування в загальній системі управління, що існує в даній державі та суспільстві. Місцеве самоврядування здійснюється населенням за його власним правом, а не по праву держави.

Як вважає М. М. Добкін, місцеве самоврядування за своєю природою є специфічною формою реалізації публічної влади, яка відрізняється як від державної влади, так і від об'єднань громадян, що втілює місцеві інтереси територіальних громад. Воно є формою залучення громадян України до участі в управлінні місцевими справами. Це право покликане гарантувати громадянам можливість брати участь у реалізації основних форм волевиявлення територіальних громад, спрямованих на забезпечення безпосереднього здійснення ними самоврядування в межах Конституції і законів України. На його думку, виконавчі органи міської ради є складовою частиною системи місцевого самоврядування, відповідальними за повсякденне управління місцевими справами та реалізацію рішень представницьких органів [66, с. 135].

Деякі вчені намагаються відокремити місцеве самоврядування від вертикалі виконавчої влади, мотивуючи це особливим характером місцевої влади. Однак, мова повинна йти про такий рівень публічної влади, який дуже схожий за своєю природою на державну владу та відрізняється від неї тільки рівнем законодавчого закріплення, що дає йому право діяти в тих межах, які встановлені законодавством [84, с. 24]. Принцип же «невходження» органів місцевого самоврядування в систему державної влади означає, що органи та посадові особи

державної влади не мають права призначати та відстороняти посадових осіб місцевого самоврядування, безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування; органи місцевого самоврядування не перебувають в ієрархічних зв'язках ні з державними структурами, ні з органами інших муніципальних інституцій [110, с. 486].

Разом з тим, незалежність не означає ізоляції інституту місцевого самоврядування від суспільно-політичних відносин, що відбуваються в державі. Не входячи до системи державної влади, інститут місцевого самоврядування не перестає залишатися залежним від неї, тому що повноваження органів державної влади поширюються на сферу дії даного інституту. Але, разом з тим, державній та місцевій владі не слід будувати відносини на принципі «влада – підпорядкування», а розвивати їх у руслі взаємовигідних відносин і співробітництва [86, с. 134].

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

У науковій літературі відзначені спроби дати компромісне визначення місцевому самоврядуванню. Так, А. В. Батанов вважає, що місцеве самоврядування є децентралізованою формою організації територіальної публічної влади, яка забезпечує виконання законів і інших нормативних актів органів державної влади в межах території різних видів поселень самим населенням і утвореними ними самостійно органами місцевого самоврядування, що обираються й призначаються посадовими особами. Ці органи та посадові особи підзвітні місцевому населенню та підконтрольні йому у своїй діяльності [15, с. 59].

На думку С. Валькова, місцеве самоврядування не буде повністю відділено від держави, навіть якщо проголошувати це відділення як конституційний принцип. Поки держава існує, вона тією чи іншою мірою буде обов'язково присутньою в організації місцевого самоврядування [29, с. 40]. Ця формула й дає відповідь на питання про складну соціальну та політичну природу місцевого самоврядування. Не варто прагнути до того, щоб довести тільки його суспільну або державну першорядність.

Інститут місцевого самоврядування розглядається в теорії й з позиції реалізації прав людини та громадянина. Право громадян на місцеве самоврядування можна розглядати як інтегральне право, що поєднує в собі наступні права та свободи громадян: право управляти справами держави безпосередньо через участь у місцевих референдумах, а також не приймати в них участі; право обирати в органи місцевого самоврядування, а також не брати участь у муніципальних виборах; бути обраним в органи місцевого самоврядування, а також відмовитися від виконання повноважень виборної особи; мати доступ до муніципальної служби та право звільнення з муніципальної служби; звертатися в органи місцевого самоврядування та одержувати відповідь за своєю заявою.

У контексті розглянутих теоретико-методологічних підходів до визначення поняття місцевого самоврядування можна вважати, що це особливий вид управлінської діяльності. Місцеве самоврядування виступає формою народовладдя поряд з державним управлінням. Як і державне управління, місцеве самоврядування здійснюється населенням за допомогою форм безпосередньої демократії та через професійний апарат влади. Професійно – владною ланкою місцевого самоврядування є органи місцевого самоврядування. Зміст місцевого самоврядування проявляється у вирішенні громадянами, органами місцевого самоврядування питань місцевого значення – питань безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення муніципальних утворень. Ціннісна основа місцевого самоврядування, що визначає діяльність органів місцевого самоврядування, – це інтереси населення та урахування історичних і інших

місцевих традицій. Саме на місцевому, муніципальному рівні право громадян брати участь в управлінні може бути здійснене найбільш безпосередньо. Тому однією з особливостей влади місцевого самоврядування є те, що вона забезпечує одночасно ефективне та наближене до громадян управління.

Своєрідність інституту місцевого самоврядування, як форми здійснення влади народу, обумовлено також тим, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади. Таким чином, можна говорити про те, що місцеве самоврядування та державна влада – різні форми єдиної публічної влади. Місцеве самоврядування саме в цьому аспекті є основним елементом громадянського суспільства, якому властиві відносна незалежність від органів державної влади, здатність здійснювати колективні акції з захисту та досягненню своїх інтересів, відсутність прагнення привласнювати собі функції по управлінню суспільством у цілому.

Реформа місцевої влади, що почалася наприкінці ХХ століття, привела до створення нової форми здійснення публічної державної влади – влади муніципальної [75, с. 65]. Місцеве самоврядування є однією з фундаментальних основ системи народовладдя.

Публічно-правова природа місцевого самоврядування нерозривно пов'язана з організацією народовладдя в державі [176, с. 225]. На цьому рівні організації публічної влади відбувається діалектичне поєднання волі законодавця з конкретними інтересами місцевого населення, що стає основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є однією з характерних рис місцевого самоврядування. Державна природа місцевого самоврядування визначається не тільки необхідністю децентралізації публічної влади, але й більш значимою проблемою організації державної влади взагалі. Адміністративні органи місцевого самоврядування формуються з урахуванням забезпечення їх тісного функціонального зв'язку з органами державного управління [76, с. 707].

Цікавим також є синергетичний підхід до розуміння самоврядування та самоорганізації. Незважаючи на те, що метод політичної синергетики поки ще тільки формується й перебуває на стадії зародження, цей факт не виключає

можливості використання його потенціалу, що дозволяє, наприклад, у принципово новому аспекті досліджувати інститут місцевого самоврядування, побачити в державному та муніципальному управлінні чимало нових якостей, сторін, взаємозв'язків [11]. Безсумнівно, що держава як суб'єкт управління завжди виступає об'єднуючою силою суспільства і, отже, несе в собі синергетичний потенціал. Об'єктивно потенціал державного управління перебуває у взаємозв'язках держави та суспільства, у тому, як державний апарат розуміє, сприймає та відображає потреби, інтереси та цілі життєдіяльності своїх громадян, і якими ідеалами та цінностями він сам керується при прийнятті управлінських рішень. Синергетичні ресурси суспільства перебувають у ньому самому, але їхнє введення в дію й раціональне застосування багато в чому залежать від державного апарату, оскільки він є інтеграційною та мобілізуючою силою, здатною забезпечувати впорядкований розвиток суспільства [27, с. 332].

Політична синергетика, як один з можливих методів регулювання відносин між цими рівнями влади, припускає, безумовне співробітництво, згоду, взаєморозуміння, взаємопідтримку всіх галузей влади, однак для цього слід мати й свідомість, і інтереси, що ведуть до неї, знати та використовувати самоорганізаційні і самоуправлінські механізми, й у той же час зміцнювати синергетичний потенціал державного та муніципального управління [54].

Вищезазначене дозволяє виявити новий аспект розуміння про державу та суспільство: держава, як публічна та владна сила суспільства, – це не надсуспільна структура і не конфронтуюча з ним конструкція, це саме суспільство в його реальному синергетичному потенціалі. Демократія завжди пов'язана з державою та державною владою. Саме через механізм демократії виражається та здійснюється влада народу, у тому числі в муніципальній владі. Звідси важливо, щоб демократія гарантувала права та свободи людини та інші суспільні ідеали і цінності.

Правова синергетика ґрунтується на об'єктивних взаємозв'язках і відносинах і породжує настільки ж об'єктивні результати. Сьогодні сукупність знань, ресурсів і досвіду, як світових, так і національних, на яких засноване

державне управління, цілком достатнє для швидкого та ефективного вирішення основних проблем.

У цілому, синергетичний метод у контексті даного дослідження розглядається як спосіб конструювання методології взаємин державної влади та місцевого самоврядування на основі принципу системності, що враховує особливості взаємодії суб'єктів державної та муніципальної влади, дозволяє виявити проблеми в регулюванні цих взаємин і перебороти існуючі протиріччя.

Розглядаючи систему місцевого самоврядування з погляду синергетики, як вид саморегулюючої системної моделі, необхідно відразу відзначити неоднозначність місцевого самоврядування, що породжує подвійність його ідеалів. Ідеалами місцевого самоврядування є свобода проживаючих на одній території громадян і громадський порядок. Еволюція муніципального самоврядування безпосередньо пов'язана з еволюцією публічної влади, що реалізується в суспільстві як державна влада. У федеративних державах публічна влада здійснюється центральними владними органами, а також суб'єктами федерації відповідно до розподілу компетенції між федерацією та її суб'єктами. В унітарних державах публічна влада здійснюється на рівні адміністративно-територіальних одиниць. І в тому, і в іншому випадках публічна влада найчастіше здійснюється не державними органами, а безпосередньо місцевим населенням, і тоді ця влада здобуває властивості самоорганізованої публічної влади, що здійснює управлінські функції, визнані центральною владою.

Процес становлення державної організації та еволюції муніципального управління в суспільстві був тривалим і досить суперечливим. Формування централізованих держав спричинило «роздвоєння публічної влади» між двома системами організації громадського життя: державною – централізованою й муніципальною (місцевою) – децентралізованою. У процесі еволюції суспільства публічна влада реалізувала себе в установах, що виходять як з родового устрою (наприклад, королівська влада), так і з нових потреб суспільного розвитку. Такою формою, зокрема, з'явилася муніципальна влада, що зародилася в умовах адміністративно-територіального реформування міст-полісів і інших видів

стародавніх обшинно-родових поселень. Територіальна організація публічної влади перетворила її у форму, що забезпечує здійснення спільних інтересів всіх членів суспільства. Місцеві рівні організації такої влади, що функціонують безпосередньо у громадянському суспільстві, реалізують ці інтереси в повсякденній практичній роботі всіх муніципальних структур. У цьому й проявляється зміст вирішення питань місцевого значення. Тому формування всіх систем муніципального управління безпосередньо пов'язане із двома основними проблемами: вертикальною організацією державної влади та її взаємозв'язків з населенням, що проживає в різних видах поселень. У той же час місцеве самоврядування – це автономна діяльність місцевого населення.

Тому однією з головних ознак інституту місцевого самоврядування є децентралізований характер його організації, при якому засади демократії існують не на противагу державним інтересам, а як спосіб їхньої реалізації в адміністративно-територіальних одиницях. Система муніципалітетів є фундаментом державного устрою і є складним елементом механізму держави. Муніципалітети засновуються в інтересах місцевого населення, мають фінансову, організаційну незалежність в межах своєї компетенції. Рівень муніципальної децентралізації в демократичній державі повинен відповідати об'єктивним потребам розвитку суспільства та держави. Якщо ж автономна влада місцевого самоврядування перевищує необхідну і достатню для реалізації його життєзабезпечення межу, ставиться під погрозу реалізація конституційного принципу відповідальності в системі місцевого самоврядування. Така взаємодія вищезгаданих елементів може розглядатися в теорії науки як один із проявів методу політичної синергетики.

Система місцевого самоврядування – це сукупність організаційних форм, за допомогою яких здійснюється місцеве самоврядування та реалізується його компетенція. Суб'єкти, що діють в сучасній українській системі місцевого самоврядування, при реалізації своєї суб'єктності вступають у відносини один з одним і утворюють складні системи такої взаємодії. Ці системи можна розглядати у двох аспектах: у субстанціональному та функціональному. Субстанціональний

аспект виражає взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування як цілісних явищ між собою. Функціональний аспект виражає взаємодію суб'єктів місцевого самоврядування при реалізації тих або інших суспільних відносин усередині місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування як синергетична модель містить у собі два основних компоненти: організаційні форми безпосереднього здійснення населенням управління справами муніципалітету та організаційні форми управління справами муніципалітету за допомогою спеціально утворених органів. Теоретичний інтерес має розгляд питання про органи місцевого самоврядування, оскільки особиста участь населення у вирішенні питань місцевого значення реалізується досить рідко і залежить, як правило, від ступеня активності самого населення. Представницький орган займається не тільки правотворчістю, він здійснює як контрольні, так і в деяких випадках безпосередні управлінські повноваження. Разом з тим, зберігається механізм «стримувань та противаг» між основними органами місцевого самоврядування, що виражається в законодавчому розмежуванні деяких повноважень між ними.

Грунтуючись на положеннях закону і виходячи зі спільності публічної природи державної та муніципальної влади, представляється більш точним застосування до органів місцевого самоврядування терміну «система», за аналогією з терміном «система органів державної влади». Організаційну структуру місцевого самоврядування можна визначити як сукупність органів (виборних посадових осіб) місцевого самоврядування та правовідносин (зв'язків, взаємодій) між ними, самостійно обумовлених населенням відповідно до вимог законодавства, з урахуванням історичних та інших місцевих традицій, і які закріплюються в уставі муніципального утворення [13, с. 5]. В свою чергу, кожний з органів місцевого самоврядування має власну складну структуру та здобуває на рівні муніципального утворення тільки йому властивий зміст та певну форму.

Як вважає Т. О. Астапова, місцеве самоврядування є важливою складовою формування і розвитку громадянського суспільства і водночас формою політичної

самоорганізації місцевих громад. Саме завдяки місцевому самоврядуванню громадянин отримує можливість реалізовувати свої можливості щодо участі в удосконаленні владних відносин, прийнятті суспільно значущих рішень, розв'язанні нагальних проблем місцевого значення. Головне соціальне призначення місцевого самоврядування – гармонізація прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства, забезпечення такого розвитку територіальної громади, за якого кожен з її членів мав би широкі можливості для самореалізації, задоволення своїх життєвих потреб. Основними викликами місцевому самоврядуванню у сучасних умовах виступають: процеси глобалізації; необхідність забезпечення інтегрованого управління територіями; зростання економічної самостійності суб'єктів підприємницької діяльності; підвищення мобільності робочої сили; демографічні зміни [7, с. 14].

Як вважає Г. О. Лебединська, місцеве самоврядування як суспільно-політичний феномен є універсальним засобом ліквідації історично зумовленої суперечності між державою і суспільством та шляхом подолання політичного відчуження населення від влади. Місцеве самоврядування, як соціальний феномен і одна з підвалин демократичного суспільства, здатне слугувати об'єднавчим механізмом для формування умов сучасної держави. На її думку, політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування полягає в тому, що в політичній системі суспільства воно сприяє формуванню спільних інтересів територіальних громад, інтегрує їх жителів у активне політичне життя, сприяє вихованню високої політичної свідомості і культури. За певними умовами воно може і повинне сприяти поступовому встановленню України в демократичний режим, ініціюючи його знизу. Місцеве самоврядування здатне допомогти громадянам усвідомити, що демократія є не тільки формальним встановленням необхідного набору виборчих процедур, але й соціальним партнерством, особистою участю кожного в справах і турботах того соціуму, частину якого він собою являє. Політико-стабілізаційна роль місцевого самоврядування виявляється і в тому, що воно є органічною частиною системи стримувань і противаг, яка працює не лише по горизонталі, але й по вертикалі, допомагає знайти оптимальне

поєднання загальнодержавних інтересів з інтересами кожного окремого муніципального утворення [117, с. 488].

А. І. Некряч визначає місцеве самоврядування за формами його вияву як різноманітну діяльність людей, спрямовану на розв'язання місцевих проблем власними зусиллями та під свою відповідальність. На її думку, місцеве самоврядування в Україні все більше виявляє себе як самобутня форма організації територіальної громади. Але його становленню і подальшому розвитку перешкоджають: недосконалість і непослідовність законодавчого регулювання; відсутність у багатьох випадках місцевої політичної еліти достатньої фахової та професійної компетенції, дієвого механізму впровадження в життя стратегічної парадигми самоврядування, достатнього ресурсного забезпечення, цілісної регіональної політики, статутів територіальних громад; завищені очікування швидких результатів від нової системи управління і відчуження самого населення територіальної громади від реальної участі в управлінні місцевими справами; низький рівень муніципальної просвіти мешканців; «пострадянський синдром» і його стереотипи; неефективність прогнозування на місцевому рівні. Ключовим напрямом реформування місцевого самоврядування стає реалізація принципів розподілу влади на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, доступності, повсюдності, взаємної врівноваженості через систему «стримувань і противаг» в умовах взаємоконтролю [149, с. 498].

А. І. Некряч стверджує, що сучасне самоврядування передбачає принципово нові підходи до визначення його територіальних основ. Проведення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ сприятиме, на думку автора, формуванню дієздатної адміністративно-територіальної одиниці із самодостатніми повноваженнями, ресурсами, гарантіями захисту, спроможної забезпечити стабільність і єдність стандартів якості і рівня життя населення. Дослідниця вважає, що широкого застосування набуває договірна практика та укладання багаторічних угод з вищими гілками влади, різними органами самоврядування, державними виконавчими структурами, встановлення взаємовигідних зв'язків з окремими регіонами України., країнами СНД, особливо

у прикордонних областях, на якісно нових засадах – незалежності, самостійності, взаємної зацікавленості та користі [152, с. 127]. І з цією думкою слід погодитися.

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

2 Місцеве самоврядування як форма самоорганізації населення.

Сьогодні існують різні типи взаємовідносин держави та громадянського суспільства, зумовлені функціонуванням цих взаємин в контексті різних соціальних практик, історичними типами як держави, так і громадянського суспільства. Розвиток, побудова громадянського суспільства в Україні засвідчує та детермінує глибину і темпи процесу демократизації вітчизняного суспільного буття, перетворення нашої держави в сучасну правову, демократичну, соціальну державу [215, с. 30].

Взаємодія держави з громадянським суспільством на основі партнерства необхідна для розвитку України як правової, демократичної і соціальної держави. Соціально-політичний прогрес, демократичний розвиток та економічний підйом неможливо реалізувати без активної участі з боку суспільства. Як вважає С. Є. Саханенко, складовою частиною вітчизняної системи політичного управління, що формується, виступає місцеве самоврядування, як владній інститут громадянського суспільства. В системі місцевого самоврядування, особливо на рівні великих міст, політичне управління отримало більший розвиток, ніж на рівні держави в цілому. Політичне управління виступає в якості ціннісного, функціонального й універсально-регулятивного базису по відношенню до місцевого самоврядування. Повноваження, що відносяться до

предметів відання місцевого самоврядування, є основоположними у забезпеченні життєдіяльності всієї міської громади, всіх господарських, соціальних, культурних тощо суб'єктів та установ на території міста і для їх задоволення міська влада вимушена знаходити задовольняючі всіх рішення, певний серединний, а тому й політичний курс. В цих випадках органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти політичного управління – визначають пріоритетні цілі й завдання, проробляють оптимальні варіанти для їх реалізації; здійснюють прийняття політико-управлінських рішень; використовують широкий спектр технологій для їх наступної реалізації; корегують та закріплюють отримані результати; «знімають» можливі конфлікти і намагаються привести до консенсусу суспільно-політичні сили; ведуть діалог і ділове співробітництво як з іншими містами, так і з органами державної влади; виступають захисниками прав і свобод своїх громадян, що у сукупності і представляє собою процес політичного управління [200, с. 142].

Досвід демократичних держав світу засвідчує, що саме суспільна участь дозволяє домогтися більшої ефективності в багатьох сферах суспільного життя – від реалізації соціальної політики до сфери державного управління. На думку Р. Черногор, держави та суспільства здебільшого розпадаються, якщо їхні владні імперативи превалюють над національними інтересами та потребами, утискають їхні можливості та спроможності реалізувати себе в конкретному суспільному бутті, віднайти для всенародних очікувань якнайбільше реальні сутнісні втіленості. Інтереси та потреби держав і суспільств, які можуть і не збігатися між собою, здатні спричинити їх стрімке протистояння, особливо в період кризових станів та трансформаційних перебудов [215, с. 32].

Тобто, сьогодні в Україні назріла потреба у виробленні системи заходів і механізмів ефективного партнерства держави та інститутів громадянського суспільства, оскільки органи влади, що співробітничать з інститутами громадянського суспільства, підвищують результативність своєї діяльності і підсилюють її правомірність в очах громадян.

Проблемна ситуація полягає у тому, що у політологічному вимірі існує суперечливе уявлення про місце та роль влади у формуванні громадянського суспільства, оскільки доведено, що влада належить, з одного боку, державі, а з іншого – нібито належить і громадянському суспільству, яке разом з державою створюють єдиний правовий простір і тому мають бути рівноправними учасниками владних відносин у межах соціального організму країни. Як вважає Р. Черногор, для більш чіткого визначення громадянського суспільства України як суспільства перехідного етапу головну увагу слід звертати на самоврядному аспекті виміру громадянського суспільства [216, с. 217].

Конструкція правової держави не є чимось безальтернативним. Варто враховувати, що в суспільстві правлять не абстрактні норми права, а конкретні люди, яким буває вигідно приховувати своє панування за ширмою права і доктрини правової держави. Аналіз еволюції теоретичної спадщини класиків європейської політичної та філософської думки дає можливість вважати, що як громадянське суспільство, так і правова держава стають можливими лише тоді, коли право і договір стають визначальним чинником суспільно-політичних відносин. Реальне втілення взаємодії принципів правової держави і громадянського суспільства простежується на прикладі різних форм організації влади, а саме: демократичної, правової та соціальної держави. Якщо демократична держава – це такий режим правління, що репрезентує інтереси політичної більшості шляхом виборчого права, то правова держава конкретизує це положення, оскільки передбачає ще й гарантії захисту прав меншості від диктату більшості.

Звичайно вершиною суспільної еволюції людства є соціальна держава, яка ґрунтується на засадах розвиненої демократії, громадянських прав і свобод, на засадах права як такого. Роль права у соціальній державі не знижується, а навпаки підвищується, оскільки лише закріплені у вигляді правового закону функції держави роблять їх не декларативними, а нормативними, порушення яких тягне судовий розгляд, вирок та покарання.

Процес становлення як правової, так і соціальної держави можливий лише шляхом зміцнення економічних та соціальних засад самоорганізації громадян-власників. Це нелінійний процес, поєднаний з конфліктами та протистоянням різних груп інтересів соціальних і політичних суб'єктів. Вивчення цього процесу потребує окремих досліджень, яких на сьогодні ще бракує.

В цілому, оцінюючи ситуацію, можна сказати, що для взаємодії держави та громадянського суспільства в Україні вже створено визначені умови, але вони повинні одержати свій подальший інтенсивний розвиток на основі системних підходів до формування української моделі громадянського суспільства, спрямованої на досягнення високих стандартів якості життя громадян і реалізацію демократичних прав і свобод у суспільстві. Взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства є умовою існування правової демократичної держави, інститути громадянського суспільства є партнерами держави у реалізації нормотворчих, правозастосовних та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу.

Соціальний досвід людства свідчить, що не завжди рішення повсякденних питань на місцях приймало форму самоорганізації. Це означає, що місцеве самоврядування, як одна з форм самоорганізації населення, існувало далеко не завжди. Якщо говорити про сучасні принципи й форми самоорганізації місцевого самоврядування, то вони, як відзначається в науковій літературі, формувалися в результаті тривалого багатовікового діалектичного протистояння суспільства та держави і стали підсумком політичного відчуження [4, с. 138]. Сучасні принципи та форми місцевого самоврядування є результатом складного процесу пошуку компромісу, узгодження інтересів суспільства в особі територіальних співтовариств і держави. Імовірно, виходячи із цього, сучасне місцеве самоврядування слід розглядати як механізм взаємодії територіальних співтовариств і держави, головним завданням якого є узгодження відповідних інтересів.

Поширеною є думка, що місцеве самоврядування з'явилося своєрідною силою, поштовхом до розвитку державності. Зокрема, дослідники, аналізуючи причини, відповідно до яких теорія й практика місцевого самоврядування одержали найбільший розвиток у США, підкреслюють ту обставину, що американська державність виросла з нього й протягом досить тривалого часу обходилася без централізованої військово-бюрократичної державної машини, характерної для європейських країн.

Домінуючою рисою первісного буття й свідомості вважається колективізм, що виступає як універсальний принцип життя та світогляду. Коли ж з'являється держава, то активно формується система позитивного права у вигляді законів, адміністративних розпоряджень, судових прецедентів та санкціонованих звичаїв.

Держава виникає та конститується як представництво суспільних інтересів, як сила, що стоїть над суспільством, але вже з самого початку вона виступає як система організованого політичного панування одних людей над іншими, або, за термінологією марксизму-ленінізму, класового панування. Тобто, будь-які форми держави, будучи суспільними інститутами, досить рідко виражають реальні суспільні інтереси.

Проблема місцевого самоврядування, його місця й ролі у політичній організації суспільства – це одне зі складних питань політичної науки, яке протягом багатьох років займають розуми правознавців, державознавців і політологів. Політико-правова наука своїм критерієм має не тільки об'єктивну істину, а політичну складову. Відношення до політичної й правової доктрини визначається співвідношенням політичних і правових сил в даній державі на конкретному етапі його розвитку, і насамперед у політико-правовій доктрині одержують вираження класові інтереси й інтереси соціальних груп, що домінують у той або інший історичний період [46, с. 88].

Однак поряд із класовими інтересами в політико-правовій доктрині одержують вираження уявлення про загальнолюдські цінності, тобто ідеї про справедливість, загальне добро та свободу. Втілення загальнолюдських цінностей у вченнях про суспільство й державу тісно пов'язані із проблемою подолання

політичного відчуження, під яким розуміється перетворення держави в організацію, незалежну від суспільства, далеку суспільству й такою, що панує над ним. Політичне відчуження має різні форми та рівні, аж до перетворення відносної самостійності держави в абсолютну. Проблема політичного відчуження була поставлена в працях Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегеля, К. Маркса та інших мислителів.

Однак, вже на ранніх етапах історії проявляється прагнення практично перебороти політичне відчуження, що виражалося в різних формах. Найбільш послідовний протест проти політичного відчуження виражений ідеєю відмирання держави, ідеєю заміни керування людьми керуванням речами та виробничими процесами. Ідея суспільства без влади й підпорядкування не раз висловлювалася на всіх етапах політичної й правової думки, вона зустрічається в древніх міфах і іносказаннях, добутках соціалістів. Модифікацією цієї ідеї є анархізм, анархосиндикалізм й ідея відмирання держави.

У різні епохи широкого поширення мали й мають демократичні теорії підпорядкування держави народу. В цих теоріях обґрунтовуються різні форми самоврядування, безпосередня й представницька форма демократії, виборність і відповідальність посадових осіб. Головна вимога цих теорій – підпорядкування держави суспільству.

Поруч із демократичними теоріями, а іноді й у поєднанні з ними, розвивалися ідеї підпорядкування держави праву. Суть цих ідей полягала в тому, що людьми повинна управляти не держава, а обов'язків для всіх закон. Політичне відчуження в цих теоріях переборювалося лише частково, оскільки держава залишалася для суспільства зовнішньою силою, хоча й підлеглою закону. У процесі розвитку ідей підпорядкування держави праву виникли ліберальні теорії, що поставили проблему прав людини й розробили систему гарантій захисту цих прав.

Аналізуючи феномен місцевого самоврядування, необхідно відзначити, що воно є об'єктивним явищем життя суспільства, однією з форм його самоорганізації. Держава, так само як і місцеве самоврядування, є за своєю природою соціальним інститутом і однією з форм соціального життя, однією з

форм самоорганізації суспільства, імовірно, більш складною, ніж місцеве самоврядування.

У сучасному розумінні місцеве самоврядування є однією з можливих форм самоорганізації населення на локальному рівні, тобто на рівні поселення або іншої обмеженої території. Сучасний процес становлення й розвитку місцевого самоврядування у певному змісті – об'єктивний і неминучий процес, оскільки сучасні принципи організації місцевого самоврядування виражають конкретну форму невід'ємної фундаментальної властивості всіх соціальних систем, а саме їхню властивість до самоорганізації.

Самоорганізація суспільства на самих ранніх стадіях свого розвитку реалізовувалася у формі місцевого самоврядування на основі принципів, близьких до сучасних його моделей, тобто місцеве самоврядування було однією з перших форм самоорганізації суспільства задовго до утворення держави. Про це з усією очевидністю свідчать дослідження з організації місцевого самоврядування, його історії. Примітивні форми самоврядування сформувалися в результаті виділення суспільних корисних справ, які було вигідніше й ефективніше вирішувати не всім членам співтовариства: плем'ям, родом, громадою, а довірити їхнє рішення окремим членам співтовариства. Внаслідок ускладнення громадського життя стали утворюватися держави. Можна вважати, що держави виростили із самокерованих співтовариств шляхом їхнього об'єднання й перетворення. Інакше кажучи, примітивна форма самоорганізації, заснована на суспільному характері регулювання соціальних і господарських процесів, вже на ранній стадії несла в собі ознаки сучасної державної структури. Тобто, еволюція примітивних форм територіального самоврядування в результаті ускладнення суспільних відносин об'єктивно повинна привести до утворення держав, в яких владні інститути врівноважені суспільними.

В науковій літературі в останні роки все активніше обговорюється теорія походження держави не тільки як результат боротьби антагоністичних класів, але і дії інших факторів, насамперед завдань управління. У цьому зв'язку, опираючись на дані історії, етнографії, археології, стверджується, що відбувалося не

поглинання державою інститутів общинно-родового самоврядування, а відбувалося поетапне «одержавлення» інститутів самоврядування в змісті їхнього подальшого розвитку на власній основі до розмірів інститутів державного управління.

Найважливішим фактором такого «одержавлення» стало ускладнення завдань управління спільнот – плем'я, етнічної групи, народності. Виникають відособлені функції управління та володарювання. До сфери управління природно входять інститути общинно-племінного самоврядування, причому в одних випадках у малих, компактних громадах – управління й самоврядування виступають як тотожні поняття, в інших, більших по території й населенню громадах, самоврядування виступає як автономія в рамках загальної системи управління. Але в обох випадках самоврядування втрачає свою самодостатню самостійність, підкоряючись основним цілям і завданням політичного володарювання.

Таким чином, з виникненням державно-організованого суспільства самоврядування втрачає свою споконвічну самостійність і стає або додатком державної структури, продовженням державної влади на місцевому рівні, або відособленим від держави інститутом суспільства, залишаючись відносно самостійним від державних інститутів, але в кожному разі діючим в рамках державно-правових приписань.

Протягом всієї історії державності простежується тісний органічний взаємозв'язок між розвитком держави та самоврядуванням. У різних типах держави, на різних етапах еволюції існували різні моделі місцевого самоврядування, які, в остаточному підсумку, завжди впливають за державним розвитком, підкоряючись приписанням, які встановлює державу, будь то у формі правових норм або у формі директивних вказівок, і тим самим практично завжди залежать від типу держави, його устрою, форми правління та політичного режиму.

Такий взаємозв'язок державних і самоуправлінських засад обумовлений більш глибинними й об'єктивними факторами, у числі яких ступінь соціально-

економічної зрілості суспільства, співвідношення та розміщення соціальних груп – класових, станових, етнічних і т. д., характер їхньої боротьби або співробітництва, духовні, національні, культурні традиції, особливості геополітичного положення, історичного розвитку, демографічного стану суспільства та ін. Складна природа місцевого самоврядування є об'єктивною передумовою формування суперечливих поглядів на природу цього інституту і його сутність.

Сучасне місцеве самоврядування, будучи формою самоорганізації населення, має ознаки як держави, так і суспільних інститутів. Місцеве самоврядування в сучасних умовах має двоїсту природу і за своєю суттю є суспільно-державним інститутом.

Зарубіжна практика розвитку місцевого самоврядування свідчить про тісний взаємозв'язок, взаємозалежність і взаємопроникнення державних і самоуправлінських засад. Аналіз співвідношення держави та місцевого самоврядування дозволяє виявити ряд їхніх загальних ознак, у тому числі: ці інститути є результатом суспільного розвитку; кожний з них має територіальну організацію; мають одне джерело влади – народ; здійснюють публічну владу, один різновид якої – державна влада – поширюється на всю територію, інша – муніципальна влада – на території місцевого самоврядування; здійснюють збір податків; функції по забезпеченню суспільної безпеки й порядку – одні (державні структури) у вигляді органів внутрішніх справ і інших силових структур, інші (самоуправлінські структури) – у вигляді муніципальних органів охорони громадського порядку; здійснюють правове регулювання та управління, тобто мають власні правові акти, а також власні апарати управління.

Варто також мати на увазі загальні соціально-економічні, духовні й політико-правові основи, на яких будуються українська держава та самоврядування, закріплені нині в Конституції України. Далі – загальні принципи організації й діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У їхньому числі – народовладдя; законність; гласність; виборність представлених органів, їхня самостійність і незалежність друг від

друга й від суспільних об'єднань; розмежування предметів ведення й повноважень; облік суспільної думки; оптимальне поєднання централізації й децентралізації.

Місцеве самоврядування в широкому розумінні – це інститут самоорганізації суспільства. В силу своєї двоїстої природи, як суспільної, так і державної, воно може реалізуватися у вигляді владного інституту. І саме в такому вигляді місцеве самоврядування існує сьогодні в Україні й гарантується діючою Конституцією. У той же час місцеве самоврядування може реалізовуватися у вигляді територіального громадського самоврядування. Нарешті, місцеве самоврядування може існувати в поєднанні як першого, так і другого.

Владна структура держави повинна містити в собі як інститут державної влади, так і владну складову місцевого самоврядування. Мова йде про місцеве самоврядування, передбачене Конституцією України. Разом з тим залишається принциповим питання про співвідношення державного й суспільного елемента в сучасній державі, тобто про співвідношення державної влади та місцевого самоврядування як інститутів публічної влади.

Становлення держави різко змінює роль і місце місцевого самоврядування в організації громадського життя й у системі влади. Місцеве самоврядування досить довго шукає своє місце в державній системі. З розвитком держави форми й принципи організації управління на місцях перетерплювали зміни. Місцеве самоврядування прийняте розглядати в аспекті розширювального тлумачення, в якості однієї з можливих форм самоорганізації населення на локальному рівні, що виражається в самостійному (тобто відносно незалежно від держави) рішенні місцевих питань.

Хоча досвід державного й суспільного будівництва демонструє хаотичність формування сучасних форм і принципів реалізації місцевого самоврядування, все ж таки в цьому процесі можна простежити певну закономірність. У дослідженнях відзначається, що цей процес носив циклічний характер, періоди розквіту якого змінювалися періодами кризи. І визначальну роль у цьому процесі відіграє держава та рівень соціально-економічного розвитку суспільства в цілому. Як

показує вітчизняний і зарубіжний досвід, на певному етапі історичного розвитку спостерігалось одержавлення місцевого життя. Держава в цей період була досить потужною для того, щоб взяти частину місцевих справ на себе. В інші ж періоди, коли держава слабшала, місцеве самоврядування брало на себе вирішення локальних, а також державних питань. Подібний перерозподіл повноважень у цілому зміцнював державу й був основою його розвитку на новому якісному рівні.

Періоди розквіту та кризи в історії держави неодноразово повторювалися, що впливало й на зльоти й падіння місцевого самоврядування. Досвід розвитку державності свідчить про те, що діяльність держави і його інститутів у певних соціально-економічних ситуаціях і в конкретний історичний період була спрямована на придушення, згортання місцевого самоврядування. В інші ж періоди держава не перешкоджала його розвитку й навіть сприяло цьому процесу. Цю періодичність у розвитку державності і зв'язок з розвитком місцевого самоврядування можна простежити на численних прикладах українського та зарубіжного досвіду. Імовірно, одну з найголовніших ролей у розвитку й зміні цих циклів відіграють періоди зміни основ економічного розвитку й зміни державних режимів. За загальним правилом, розвиток місцевого самоврядування пов'язаний з наявністю державних криз і обумовлений цим загальним послабленням державної влади. Стратегія державної влади в період подолання кризи державності за загальним правилом припускає розширення прав місцевого самоврядування й особливо в соціально-економічній сфері. Але є й інша думка, суть якої в тому, що подібна позиція не сприяє зміцненню державної влади. Прихильники цієї точки зору вважають, що в період кризи і його подолання повинна бути встановлена сильна централізована державна влада без якогось-небудь впливу місцевого самоврядування. Як правило, під такою владою розуміють значний обсяг повноважень державних органів.

Найбільшого поширення одержала перша позиція, відповідно до якої у період кризи державної влади ця влада зміцнюється насамперед тим, що частину своїх повноважень «скидає» на нижній рівень влади, залишаючи за собою лише

ті, які є найбільш важливими для забезпечення її життєдіяльності: контроль за дотриманням законів, підтримка та охорона правопорядку, управління державними фінансами, національна безпека (включаючи розвиток промисловості й стратегічних технологій), міжнародні відносини й т. п.

Існує думка, що місцеве самоврядування не є альтернативою сильної державної влади, а навпаки – у своєму розвиненому вигляді воно є ознакою сильної держави. У період державних криз воно бере на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні й тим самим сприяє збереженню й зміцненню держави. Що стосується періоду між кризами, то тут місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, здійснюючи вирішення питань життєзабезпечення й будучи чинником, що попереджає та знімає соціальну напругу в суспільстві.

Широко поширеною є думка, що держава без місцевого самоврядування є нестійкою структурою. Тривале придушення цього інституту приводить до криз державності. Необхідною умовою стійкого розвитку держави є наявність місцевого самоврядування.

Для України інститут місцевого самоврядування відіграє значно більш важливу роль, ніж у більшості зарубіжних моделей державного устрою. У сучасному європейському розумінні місцеве самоврядування розглядається як певна гарантія демократичного режиму. Європейська Хартія місцевого самоврядування передбачає, що органи місцевого самоврядування становлять одну з основ будь-якого демократичного устрою.

У сучасних умовах в Україні місцеве самоврядування сприяє зміцненню територіальної цілісності держави шляхом участі населення в розвитку горизонтальних економічних зв'язків. Воно також сприяє розвитку прикордонного співробітництва держав, вирішенню інших геополітичних завдань. Для України введення місцевого самоврядування на принципах Конституції є прогресивним явищем, вигідним з багатьох кутків зору. Одним з центральних завдань державного будівництва є не тільки формування інституту місцевого самоврядування, але й встановлення системи стримувань та противаг між

різними рівнями влади, що забезпечують гарантії місцевого самоврядування, у тому числі гарантії держави відносно процесу здійснення місцевого самоврядування. Тільки це може забезпечити та гарантувати стійкий розвиток всіх владних структур, у тому числі державних.

Місцеве самоврядування, що виникло ще в давнину, не випадково одержує широкий розвиток в ХІХ столітті, коли ідеї демократії опановують суспільством, коли висуваються на перший план поняття правової держави, пріоритету прав людини, пов'язаності держави з правовим законом, його справедливості, індивідуальності й гуманізму. Україна після тривалої перерви намагається повернутися до цивілізованої системи соціального управління, що включає державне управління й місцеве самоврядування.

Місцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації однієї з головних завдань сучасності – поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства й особистості, оскільки головний зміст, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави й суспільства.

Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, вища цінність якого – людина, її права та свободи. Місцеве самоврядування виступає посередником у реалізації невирішеної проблеми державної політики, державної функції по забезпеченню прав і свобод людини й громадянина.

Термін «самоврядування» звичайно використовується стосовно до декількох рівнів об'єднання людей: до всього суспільства – громадське самоврядування, або самоврядування народу; до окремих регіонів або об'єктів – місцеве самоврядування; до управління виробництвом – виробниче самоврядування.

У науковій літературі є різноманітні аргументи як на користь самоврядування, так і проти нього. Воно дозволяє всім членам суспільства або окремого об'єднання найбільш повно виражати свою волю та інтереси,

переборювати відчуження, ефективно боротися з бюрократизмом, сприяє суспільній самореалізації особистості. У той же час широка особиста участь в управлінні недостатньо компетентних людей суперечить закону суспільного поділу праці, знижує ефективність управління, утрудняє раціоналізацію виробництва, особливо пов'язану зі скороченням зайвої робочої сили. Для суспільства завжди важливо знайти оптимальну міру поєднання самоврядування й професійного управління.

Головне завдання на сучасному етапі – це обґрунтувати політичну доцільність засобів, реалізація яких дозволить більш результативно організувати структуру та діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Воно є ключовим для сучасного стану розвитку українського суспільства.

Також до головним проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні відноситься і реформа місцевого самоврядування. В сучасних умовах держава не розглядається як орган постійно централізованої влади. Сучасний демократичний устрій обумовлює самоорганізацію та саморозвиток кожного територіального утворення, як і держави в цілому. Мова йде про те, щоб розглядати державу як систему управління, з урахуванням його підсистем, на всіх рівнях, не відокремлюючи й підсистеми суспільного самовизначення. Держава – це складна система, що має у своєму складі соціально-економічні й територіально-державні формування, в межах яких існують більш дрібні організаційні утворення (райони, міста й ін.). Держава втілює в собі інтеграцію інтересів, норм і потреб громадян і соціальних груп, обумовлених проживанням на певній території. Таким чином, сьогодні організація самоврядування стала однією з найважливіших політичних завдань.

Самоврядування в політичній науці розглядається як тип управління, при якому об'єкт і суб'єкт керування збігаються. Самоврядування, на думку політологів, ґрунтується на принципах свободи, рівності й особистої участі в управлінні, традиційно розглядаючись як альтернатива державному управлінню.

Місцеве самоврядування – найважливіший елемент організації публічної влади. Його специфіка проявляється, як вже зазначалося, у його дуалістичній політичній природі. З одного боку, органи самоврядування інтегровані в єдиний державний механізм управління країною. Місцеве самоврядування має діючий на основі законів і інших нормативних актів апарат, наділений правом використовувати засоби законодавчо формалізованого насилля, воно може самостійно формувати бюджет, встановлювати й збирати податки. З іншого боку, місцеве самоврядування є важливим елементом суспільства, формою політичної самоорганізації локальних співтовариств (що використовує в числі інших і механізми прямої демократії). Тому йому властиві: відносна незалежність як від органів державної влади, так і від позадержавних структур (двоєкого роду автономія); здатність здійснювати колективні акції по захисту та досягненню своїх інтересів (колективна дія); відсутність прагнення привласнювати собі функції по управлінню політикою в цілому; готовність діяти в рамках сформованих громадських та правових норм.

Роль місцевого самоврядування в становленні демократичної правової соціальної держави й формуванні інститутів громадянського суспільства сьогодні загальноновизнана. Практично всі згодні з його державно-правовою природою.

Місцеве самоврядування займає певне місце в розподілі влади по вертикалі, системі стримувань та противаг у цій структурі. І було б досить спрощено думати, що йому належить самий нижній ярус у структурі влади сучасної держави. На фундаменті місцевого самоврядування може бути побудована публічно-владна вертикаль як федерального, так і регіонального значення. Важливе призначення місцевого самоврядування в сучасних умовах – сформувати державну систему управління держави та зміцнювати українську державність.

При наявності продуманої системи державно-правових взаємин мова може йти про те, щоб розглядати органи місцевого самоврядування як політико-правову основу держави. Це відповідає сформованій світовій практиці, дослідники якої відзначають, що сучасна практика взаємин між Центром і місцевими органами

самоврядування показує, що останні наблизилися до статусу місцевого центрального уряду.

Роль місцевого самоврядування як стабілізуючого фактору в кризові періоди розвитку державності можна простежити на всьому протязі історії української державності. Становлення України як самостійної держави, особливо в кризові періоди, чітко показує тенденцію становлення й розвитку місцевого самоврядування. При посиленні центральної влади самоврядування було значною мірою компромісом між верховною владою й вхідними до складу єдиної держави територіями. Визнання прав територій на самоврядування згладжувало гостроту протистояння Центра та провінції.

Місцеве самоврядування є особливою підсистемою публічного управління, що володіє відомою самостійністю у відносинах із центральною державною адміністрацією та її безпосередніми представниками на місцях. Становлення місцевого самоврядування гальмується рядом невирішених проблем, пов'язаних з недосконалістю нині існуючої правової бази, у тому числі: відсутністю адекватного нормативного правового регулювання, що забезпечує реалізацію ряду норм Конституції України про місцеве самоврядування; відсутністю чіткого нормативного правового розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; внутрішньою непогодженістю й безсистемністю законодавства України про місцеве самоврядування; неефективністю законодавчого забезпечення фінансово-економічної самостійності муніципальних утворень; недосконалістю системи судового захисту інтересів місцевого самоврядування.

Становлення місцевого самоврядування має потребу в розробці інституту здійснення їм державних повноважень насамперед у соціальній сфері – найбільш близької для населення. Соціальна сфера – це те, де повинне бути чітка й інтенсивна взаємодія державної влади й місцевого самоврядування заради інтересів населення, кожної людини. Тобто, завдання місцевого самоврядування – забезпечити соціальний комфорт кожному члену суспільства, втілити в життя основне гасло соціальної держави – створення гідного рівня життя людини. Саме

в цьому соціальний зміст та призначення місцевого самоврядування в сьогоденних умовах. Місцеве самоврядування покликане протистояти негативним тенденціям сучасної бюрократії, зайняти місце в захисті інтересів народу.

Однак, на думку дисертанта, не слід протиставляти місцеве самоврядування й державність. Як показує історичний досвід самоврядування, гарантом становлення й розвитку місцевого самоврядування виступає держава. Загалом, говорячи про взаємовідносини місцевого самоврядування з інститутами держави, суспільства, інститутом прав і свобод людини й громадянина, необхідно підкреслити, що місцеве самоврядування є однією з форм демократії – як безпосередньої, так і представницької.

Суспільні засади в місцевому самоврядуванні мають своїм призначенням підвищення активності населення в вирішенні питань управління державно-суспільними справами. Суспільне в місцевому самоврядуванні проявляється в особистій участі громадян у формуванні й здійсненні ряду функцій самоврядування (збори, сходи, вибори, референдуми). Цей аспект, так само як і державний, закріплений в нормах Хартії, конституцій, законах та інших правових актах.

Поєднання державного й суспільного в самоврядуванні є дуже важливим в практичному плані. За допомогою єдності цих двох початків вирішуються найважливіші суспільно-державні завдання.

Таким чином, можна трактувати органи державного управління та органи місцевого самоврядування як елементи єдиної системи соціального управління, публічної влади, що забезпечує життєдіяльність суспільства як єдиного цілого. Чим більшою є держава, тим з більшою необхідністю елементи самоврядування включаються в загальне управління. Тобто, слід розмежувати повноваження між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; створити систему політичних і правових гарантій, що забезпечують захист прав і інтересів місцевого самоврядування від необґрунтованого втручання в їхню діяльність посадових осіб і органів державної влади. Необхідно створити законодавчий

механізм, спрямований на підвищення статусу представницького органу місцевого самоврядування та його голови. Органи місцевого самоврядування самостійно вирішують віднесені до їхньої компетенції питання життя та діяльності місцевих співтовариств. Це дозволяє регіональним органам сконцентруватися на відповідальні для них питаннях загального керівництва, координації й контролю.

Муніципальна влада при наявності фінансово-економічних гарантій покликана задовольняти основні, нагальні потреби населення і може стати стабілізуючим фактором у випадку соціальних криз. Значення місцевого самоврядування в сучасних умовах визначається його можливостями як інтегруючого фактору: воно поєднує людей, що проживають в межах муніципального утворення, надаючи рівні можливості для вирішення загальних проблем, незалежно від соціального статусу індивідів, їхньої національної приналежності, політичних аспектів тощо. Воно може сприяти запобіганню національних і релігійних конфліктів, тому що будується не за етнічною або конфесіональною ознакою.

Аналіз проблем співвідношення суспільства, держави, місцевого самоврядування, особистості дозволяє зробити висновок про те, що місцеве самоврядування є відносно самостійним інститутом суспільства, що виступає в якості територіально-управлінської структурної частини в системі суспільства. В цій якості воно виступає як сполучна ланка в системі централізованого й децентралізованого управління. В рамках своїх повноважень воно самостійно управляє місцевими справами, вирішує передані йому окремі державні повноваження, використовуючи різні форми самоорганізації та самореалізації.

Місцеве самоврядування історично зберігає основні риси общинного устрою, в якому воно зародилося й функціонувало в додержавних структурах. В державно-організованому суспільстві воно набуває нові риси, не втрачаючи разом з тим якості соціального суспільного елементу. При цьому місцеве самоврядування як соціальний інститут повинно мати можливість для різноманіття форм самоорганізації громадян.

Як зазначає Т. О. Астапова, інститут місцевого самоврядування відіграє значну роль в процесі формування громадянського суспільства, оскільки всі громадянські права і масові форми активності громадян, різні позадержавні прояви суспільного життя зароджуються і зрештою реалізуються в місцевих громадах, що створюють базу громадянського суспільства. На її думку, саме місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль в реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства [9, с. 155]. Таку ж думку висловлює О. Т. Ніколаєв, який визначає, що найбільш продуктивним механізмом згуртування суспільства навколо фундаментальних цінностей є розвиток місцевого самоврядування. Він вважає, що саме з його допомогою можна сподіватися на найефективніше використання потенціалу самоорганізації суспільства, ініціативи громадян [160, с. 28].

Тому особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами державної влади України. Як визначає Ю. В. Крестева, демократична, правова держава, громадянське суспільство можуть вирішувати свої основні завдання лише за наявності розвинутої системи місцевого і громадського самоврядування. Мешканці населених пунктів повинні мати можливість самостійно, беручи на себе відповідальність, вирішувати питання організації свого життя, використовуючи форми прямої демократії, через обрані ними органи самоврядування. Обсяг повноважень цих органів повинен визначатися виключно можливостями їхньої реалізації. Лише за таких умов можливе оптимальне поєднання інтересів держави та її громадян [111, с. 52].

Для визначення системи органів місцевого самоврядування необхідно виходити з основних функцій місцевого самоврядування, до яких відносяться: забезпечення участі населення в вирішенні питань місцевого значення; управління муніципальним майном і фінансовими коштами місцевого самоврядування; надання муніципальних послуг населенню; участь в охоронах громадського порядку. Повсякденна діяльність по реалізації основних функцій

місцевого самоврядування, його компетенції здійснюється на практиці в основному обов'язковими, спеціально створеними для цього органами. Система органів місцевого самоврядування повинна бути побудована таким чином, щоб забезпечити представництво населення як основного суб'єкта місцевого самоврядування. При цьому, наявність органів місцевого самоврядування, що обираються безпосередньо населенням, є обов'язковою умовою його існування. Сучасна держава взаємодіє як із суспільством у цілому, так і з вхідними в нього соціальними верствами, що мають різні інтереси та утворюють у сукупності соціальну структуру суспільства. Держава покликана виражати інтереси всього суспільства, але це зовсім не означає, що держава завжди виконує це завдання. У реальному житті державні функції обтяжені необхідністю так чи інакше коректувати різні, багато в чому суперечливі інтереси соціальних груп та верств.

На думку Є. І. Качмарського, місцеве самоврядування в Україні перебуває у відношенні коеволюції до громадянського суспільства. Реальне місцевого самоврядування в Україні повинно здійснюватися шляхом обмеження державного диктату і підвищення політичної активності місцевого населення в управлінні місцевими справами. В межах громадянського суспільства і держави місцеве самоврядування відіграє роль інтегруючого фактора, а місцеве самоврядування є базовим інститутом громадянського суспільства, коли воно в процесі взаємодії з іншими інститутами громадянського суспільства отримує можливість протистояти натиску державної влади. Є. І. Качмарський вважає, що лише розвинуте та інституціоналізоване місцеве самоврядування, маючи реальну, а не декларативну правову, організаційну, матеріально-фінансову самостійність та відповідні умови для своєї діяльності на правовому, інституціональному і функціональному рівнях, сприятиме вивищенню громадянського суспільства над державою, або хоча б забезпечуватиме паритетні відносини між ними. Отож, на його думку, говорити про роль місцевого самоврядування в становленні громадянського суспільства можна, лише з'ясувавши рівень політичної культури населення та проаналізувавши характер взаємодії органів місцевого

самоврядування і органів виконавчої влади й визначивши, чия позиція є більш пріоритетною і вагомою в здійсненні публічної влади на місцях [97, с. 84].

В Україні за роки незалежності вже накопичено досвід взаємодії держави з громадянським суспільством, зокрема, як консультативно-дорадчий орган при Президенті України було утворено Раду представників громадських організацій національних меншин України, укладено Генеральну угоду між Кабінетом Міністрів України, всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців і підприємців та всеукраїнськими профспілками і профоб'єднаннями, створено громадські ради при центральних, місцевих органах виконавчої влади тощо. На думку М. Бойчука, дія інструментів недержавної влади відбувається у горизонтальній площині, і головними тут є відносини «суб'єкт – суб'єкт», а регуляції підпадає вся сукупність процесів, що складають родове життя людини. Недержавна влада має свою морфологію, що формалізувалась у вигляді системи місцевого самоврядування. Недержавний сектор влади має можливість шляхом розвитку системи місцевого самоврядування перебирати на себе владні функції держави, а громадянське суспільство може розвиватись до планетарного масштабу [24, с. 132].

Відповідно до сучасних соціально-політичних реалій українського суспільства можна виділити принципи взаємодії органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, які виражаються в соціальному партнерстві; у встановленні балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства; в наданні рівних можливостей усім інститутам громадянського суспільства, у взаємовідповідальності та наявності обов'язку звітувати про свою діяльність; у невторчанні держави у діяльність інститутів громадянського суспільства за винятком випадків, встановлених законом; в участі у виробленні політики, прийнятті рішень та їх реалізації; в інформаційній відкритості; у визнанні державою багатоманітності видів діяльності інститутів громадянського суспільства. крім того цей зв'язок повинен бути ефективним та гнучким,

заснованим на повазі, довірі, толерантності, на визнанні своєрідності іншої сторони.

Принцип соціального партнерства передбачає налагодження конструктивної взаємодії між органами влади, суб'єктами господарської діяльності та інститутів громадянського суспільства при вирішенні соціально значимих проблем та наданні конкретних послуг органами влади.

Принцип встановлення балансу між державними інтересами та інтересами окремо взятих інститутів громадянського суспільства передбачає встановлення рівноваги, що характеризується оптимальним співвідношенням державних інтересів і інтересів окремо взятих інститутів громадянського суспільства при виробленні та прийнятті рішень.

Узгодження інтересів громадян і суспільства, їх гармонізація є визначальною умовою формування громадянського суспільства. Держава має сформулювати таке правове поле, яке б містило гарантії для забезпечення рівних можливостей інститутів громадянського суспільства у здійсненні їх основної діяльності щодо захисту прав і свобод людини, а також у сфері надання соціальних послуг. При цьому принцип надання рівних можливостей повинен забезпечуватися шляхом створення прозорого механізму конкуренції.

Діяльність, що спрямована на задоволення суспільних інтересів, вимагає як від громадянського суспільства, так і від органів влади відкритості, почуття відповідальності і готовності давати звіт про свою діяльність та витрачені кошти. Розробка механізмів громадського контролю за діяльністю органів влади і прийняттям ними рішень, пов'язаних з дотриманням прав і свобод громадян, відкритістю і прозорістю бюджетів і бюджетного процесу передбачає розроблення моделі звіту органів влади перед громадськістю в публічній формі.

З боку інститутів громадянського суспільства обов'язок давати звіт передбачає необхідність дотримуватися норм звітності за використання державних коштів. Органи влади не втручаються у діяльність інститутів громадянського суспільства і діють по принципу дозволу лише того, що прямо передбачено законодавством. Мінімізація контролю держави за діяльністю

інститутів громадянського суспільства має стати одним з пріоритетних напрямків вдосконалення законодавства.

Інститути громадянського суспільства є каналами представлення існуючих у суспільстві різноманітних інтересів, через які громадяни одержують інформацію і виражають свою думку з приводу планованих рішень. Інститути громадянського суспільства сприймаються не як пасивні суб'єкти політики й управлінських рішень, а як безпосередні, активні і зацікавлені сторони, що мають право брати широку участь у процесі прийняття та реалізації таких рішень на всіх його етапах – від початкових стадій обговорення доцільності їх прийняття до остаточного прийняття та реалізації.

Принцип інформаційної відкритості передбачає: прозорість, гласність і доступ засобів масової інформації та інститутів громадянського суспільства до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої і достовірної інформації для ефективної взаємодії; активну комунікацію із інститутами громадянського суспільства стосовно завдань і обов'язків органів влади, а також рішень, які приймаються ними; визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування про ці канали зацікавлені групи і громадськість; надання необхідної інформації, уточнюючи при необхідності її конфіденційність і гарантуючи конфіденційність інформації, отриманої на тих же умовах від іншої сторони з метою достатньої обізнаності предмету співробітництва; популяризацію і підтримку через засоби масової інформації й у публічних виступах політики взаємного співробітництва.

Держава визнає та схвалює існування різноманітних за видами діяльності інститутів громадянського суспільства, а також їх галузеву спрямованість та передбачає розвивати співробітництво з інститутами громадянського суспільства на професійно-профільній основі.

Інститути громадянського суспільства і органи влади відіграють при формуванні і здійсненні політики різні, але взаємодоповнюючі ролі. Органи влади поважають право громадян і їхніх об'єднань самостійно ставити перед собою мету і направляти свою діяльність на її досягнення в рамках правового поля

України. Як вважає Г. Чапала, взаємозалежність місцевого самоврядування і держави допускає їх розгляд у теоретичному плані (залежно від рівня дослідження) і як відокремлених явищ, і як взаємопов'язаних в межах однієї системи, проте такою системою обґрунтовано слід вважати не механізм держави, а суспільство, систему суспільної (публічної) влади. Держава проявляє активність у визначенні правових меж діяльності місцевого самоврядування, забезпеченні його фінансовими ресурсами та механізмами примусового виконання рішень, гарантуванні своїм громадянам певного мінімального рівня задоволення соціальних потреб на всій території держави. На думку цитованого автора, низький рівень соціальної активності членів місцевого співтовариства компенсується надмірним втручанням у відповідні суспільні відносини з боку інститутів державної влади, і навпаки – вирішення на автономних засадах значного кола питань організації сумісної життєдіяльності місцевого населення знижує потребу використання державно-примусових заходів, що і є підґрунтям принципу субсидіарності. Водночас кожна з підсистем публічної влади, зокрема окремі рівні місцевого самоврядування, є автономною у власній сфері, що в умовах демократичної організації державної влади виключає можливість встановлення ієрархії між ними [214, с. 130].

Як вважає М. В. Грищук, тут важливу роль відіграють принципи місцевого самоврядування, які становлять собою сформовані в процесі еволюції місцевого самоврядування основоположні ідеї та основні положення, що є основою діяльності територіальних громад та обраних ними органів і посадових осіб для самостійного вирішення місцевих питань. Становлячи собою складну систему взаємопов'язаних елементів, кожен з яких корелює з іншими, може бути реалізований лише за умови паралельного забезпечення інших принципів. Таким чином, основами місцевого самоуправління є об'єктивно сформовані політичні, правові, гуманістичні, територіальні, економічні, соціальні, фінансові та інші можливості, сукупність яких створює опорну структуру системи місцевого самоуправління України. І тут необхідним кроком політологічного аналізу місцевого самоврядування є поєднання основних формальних вимог з

матеріальними, під якими маються на увазі базові ідеї, що визначають не лише напрями та способи діяльності системи місцевого самоврядування, але і його загальну конструкцію [49, с. 32].

Як вважає С. В. Рибалка, реформування місцевого самоврядування для сучасної України набуває великого значення через зміну конфігурації міждержавних відносин в середині Європейського Союзу та на міжнародному рівні, який передбачає горизонтальні зв'язки між окремими регіонами та муніципальними утвореннями. Розвиток нової постіндустріальної економіки та інформаційного суспільства відкриває перед територіальними громадами можливості інноваційного розвитку та залучення інвестицій без звернення на регіональний та національний рівень [182, с. 282].

Тобто, в Україні необхідно створити політичні умови, які будуть передбачати зняття перешкод щодо активності місцевих представницьких та виконавчих органів щодо зовнішньоекономічної діяльності та впровадження партнерських проектів. Ці умови повинні стимулювати ініціативу представницьких інституцій місцевих громад, а також місцевих політичних сил, громадських рухів та груп інтересів до розширення міжнародної горизонтальної співпраці.

Висновки до розділу 1.

Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу.

Місцеве самоврядування слід розуміти як елемент статусу людини та громадянина, що виражається у волі людини, його праві брати участь у справах місцевого співтовариства; як принцип організації (децентралізації) влади в державі; як форму публічної влади в державі; як діяльність громадян або

створених ними органів щодо вирішення місцевих проблем, обумовлених спільними інтересами на території свого муніципального утворення.

Розвиненість місцевого самоврядування пов'язана з рівнем розвитку громадянського суспільства. В рамках певної територіальної спільності в системі місцевого самоврядування діють найважливіші елементи громадянського суспільства. У той же час місцеве самоврядування є найважливішим елементом демократичного державного устрою. Зокрема, це невід'ємна частина загальнодержавної системи стримувань та противаг. Ця система розуміється винятково як механізм взаємин Президента й парламенту, що дозволяє погоджувати позиції різних політичних сил, які володіють владою. Але, поряд зі поєднанням різних інтересів на державних рівнях, необхідне поєднання інтересів держави і кожного окремо взятого міста, селища, села, кожної яким-небудь способом відособленої населеної території. Роль виразника таких інтересів і покликано відігравати місцеве самоврядування.

Розділ 2

Методологічні засади дослідження інституту місцевого самоврядування: інноваційні методи та підходи

2.1 Теорія самодетермінації та особистісної автономії в концепції самоврядування населення.

Суспільства, що прагнуть до здійснення влади демократичним шляхом, зіштовхуються з проблемою адекватного обмеження демократичних свобод індивіда на користь суспільних благ [121, с. 17]. Усвідомлення зростаючої необхідності політичної участі індивідів у демократичному процесі приводить до міфологізації та гіперболізації ступеня їхньої участі в прийнятті суспільно важливих рішень. Це провокує індивіда на перегляд власної позиції в рамках політичного соціуму й перенесення акценту в сферу індивідуальної політичної поведінки. У зв'язку з цим актуальним є звернення до питання застосування теорії автономії особистості до концептуального розуміння самоврядування, до визначення меж свободи індивіда в рамках особистих і політичних відносин.

Один з найбільш продуктивних підходів до вирішення даної проблеми є підхід, запропонований Ю. Хабермасом в рамках комунікативної стратегії, відповідно до якого процес здійснення автономії відбувається в рамках дискурсів і переговорів, процедури яких дискурсивно обґрунтовані. Більше того, дискурсивна дискусія збільшує індивідуальну автономію [209, с. 234].

Ю. Хабермас вважає, що в практиці самовизначення людини першим є принцип дискурсу. Дискурс є ідеалізованою та формалізованою версією комунікативної дії, в якій учасники прагнуть досягти щирого взаєморозуміння як протипоставленого розумінню, що орієнтується на поведінку акторів. Дискурс повинен встановлювати такі умови, в яких може мати місце тільки раціональне, тобто аргументоване переконання. Дискурс – це така форма комунікації, яка вилучена від контексту досвіду та дії, і структура якої запевняє нас у тому, що представлені твердження, рекомендації або застереження є винятковим

предметом обговорення. У дискурсі не застосовується насилля і, як результат, виключаються всі мотиви, крім мотиву спільного пошуку істини. Таким чином, брати участь у процесі дискурсивного формування волі означає вже бути згодним з раціональною владою. Мета дискурсу, так само як мета комунікативної дії та аргументації, укладається в досягненні угоди щодо предмета комунікації, яку можна охарактеризувати в термінах інтерсуб'єктивної спільності розуміння, поділюваного знання, взаємної довіри та згоди з приводу діючих норм. Саме в контексті дискурсу й тільки в ньому можуть бути повністю розвинені моральні здібності. Логіка морального розвитку може розглядатися як «позиція» взаємності, на підставі якої можуть бути побудовані більш специфічні моральні домагання. Пояснюючи щось іншим, індивід стає зрозумілим самому собі, переконуючись у своїй правоті або помилковості своїх інтерпретацій, некритично запозичених з культури [210, с. 124].

Що ж стосується автономії, з позиції Ю. Хабермаса, вона з'являється як нормативний ідеал, нормативно бажана можливість в рамках загальних структур соціальної інтеракції. Автономія – це не щось дане людині від природи й не логічна «передумова» або емпірична попередня умова демократії. Це можливість, закладена в соціальних відносинах, як таких, за умови, що останні розглядаються у світлі здатності людини до рефлексії над собою. Основні інтерактивні здібності, розвиваючись, також можуть сприяти можливості автономії. Ідея автономії полягає в тому, що людські істоти діють як вільні суб'єкти лише настільки, наскільки вони підкоряються тим законам, які собі пропонують відповідно до поглядів, що набуваються інтерсуб'єктивно [209, с. 238].

Слід зазначити, що зобов'язуючий характер правових норм не ґрунтується лише на особистісних процесах формування думок і свободи, але виникає також з процесів прийняття рішень владою, яка створює і застосовує закон. Тому виникає необхідність розрізнення між тими, хто створює закон, і тими, хто йому підкоряється. Автономія в сфері закону може розглядатися тільки як двоїста форма особистої й суспільної автономії. Автономії особистості властивий ряд характеристик, які дозволяють розглядати її в контексті комунікативної взаємодії.

Автономна особистість ідентична в тому рефлексивному змісті, що хто-небудь може ідентифікувати себе як індивіда, який зберігає певну безперервність у часі і який відрізняється унікальною життєвою історією. У цьому змісті ідентичність зберігається проектуванням цілей у майбутнє й організацією свого сьогодення з урахуванням цих цілей [60, с. 119].

Автономія має на увазі здатність до діяльності, здатність творення, джерелами яких є будь-чия життєва історія й контекст, здатність ініціювати проекти, створювати нові ідеї, речі, відносини. Ще однією якістю автономії є здатність дистанціювати цю ідентичність від обставин. Автономія – це свого роду воля. Щодо політичного світу, то автономія дає можливість дистанціювати себе від політичних традицій та звичаїв, які переважають на сучасному етапі політичного розвитку [36, с. 232].

Автономія припускає також здатність до критичного судження. В кантіанській традиції це проявляється в проектуванні універсальних підстав на гетерономні частки, як засіб досягнення автономії щодо часток. Універсалістські орієнтації на дію уможливають дистанціювання від політичних ролей, які формують той або інший характер. Ці орієнтації розвиваються частково за допомогою уяви (здатності обмірковувати альтернативи), частково – за допомогою вираження цих альтернатив чимось іншим шляхом приведення доводів. У цьому змісті автономія залежить від публічних репрезентацій уяви, що вимагають логічності думки й дії. Репрезентація особистості не зводиться ні до внутрішніх, ні до зовнішніх обставин [119, с. 178]. Таким чином, ідентичність автономної особистості формується в рамках інтерсуб'єктивної тканини приведення доводів, за допомогою якої особистість репрезентує себе іншим. При цьому вона також розвиває рефлексивне відношення до традицій, звичок, звичаїв, які є основою ідентичності.

Автономія особистості залежить від здатності індивіда брати участь в інтерсуб'єктивних процесах приведення доводів і реакції на них. Тут мова йде про комунікативні можливості, що існують тільки як частина поділюваної тканини комунікативних розумінь. Із цієї причини, дискурсивні відносини є

центральними для демаркації й розвитку автономії. Автономія вимагає рівності в змісті взаємного визнання суб'єктів політичної діяльності [37].

Для Ю. Хабермаса суспільна автономія здійснюється як політична, тобто в контексті дискурсивного демократичного процесу, який вимагає поваги особистої автономії, що виражається в сукупності прав людини. Вона передбачає політичну участь на рівних підставах у процесах обговорення й прийняття рішень. Отже, особиста автономія передбачає права індивіда, суспільна означає «народну владу» або суспільну волю-формування. Або, іншими словами, особисту автономію членів суспільства гарантують класичні базові права, а принцип народної влади виражається в правах комунікації й політичної участі, які закріплюють суспільну автономію громадян [209, с. 129].

Дану проблему слід розглядати скрізь призму політичної теорії. З погляду Ю. Хабермаса, колишні артикуляції ідеї політичної спільності вільних і рівних заходили в глухий кут через нездатність розв'язати конфлікт між суспільною й особистою автономією. Або індивідуальним правам віддавалася перевага над колективною автономією, або колективна автономія мала перевагу перед індивідуальною. Ю. Хабермас вважає, що проблема в тому, що обидві сторони опираються на поняття суб'єктивності, індивідуальної або колективної. Якщо ж політична теорія заснована на понятті інтерсуб'єктивності, яка проясняється в комунікативно-раціональних термінах, то можна зрозуміти схожість приватного й публічного права – за умови, що суспільна автономія розглядається як наявність диференційованої мережі комунікативних засобів для дискурсивного формування суспільної думки й волі; а система базових індивідуальних прав забезпечує умови, при яких можуть бути інституціоналізовані форми комунікації, необхідні для політично автономного конституювання закону [210, с. 322].

Припущенням, що принцип дискурсу може приймати за допомогою закону форму принципу демократії лише настільки, наскільки вони взаємопроникають і розвиваються в систему прав, приводячи особисту й суспільну автономію у відношення взаємної посилки, Ю. Хабермас спробував уникнути відносин субординації між демократією й правами індивіда. Особиста та суспільна

автономії – два виміри фундаментального права на комунікативну волю, що виражено в легальній формі. Важливо, що в цьому випадку не відбувається переоцінки особистої автономії або недооцінювання суспільної [210, с. 325].

Особиста автономія зберігає за громадянами простір для здійснення своїх приватних цілей, суспільна втілюється в правах на політичну участь і самоврядування. Право на здійснення своєї індивідуальної мети й життєвого проекту й право на колективне самовизначення взаємно доповнюють один одного. Громадяни можуть здійснювати суспільну автономію, тільки якщо в них є гарантії особистої автономії, з іншого боку – легітимність приватних свобод вимагає їхнього прояснення через суспільну автономію, причому вони не повинні бути нав'язані людям.

Беручи до уваги, що особистість проходить через процеси соціалізації, особиста автономія може бути ефективно захищеною, тільки якщо захищено життєвий контекст, в якому формується ідентичність індивіда. Цього можна досягти, тільки якщо всі громадяни беруть участь у формулюванні й інтерпретації прав і норм, які охороняють індивідуальну автономію. Визнання рівності суспільної та особистої автономії приводить Ю. Хабермаса до підкреслення необхідності політичної участі. Необхідна наявність інтеракції між інституціоналізованим прийняттям рішень і мережею неформальної політичної комунікації, в рамках якої можуть бути сформовані обґрунтовані думки. Народна влада вимагає наявності мобільної, небезпечної й інформованої публічної сфери. Безліч значимих для суспільства проблем може бути ідентифіковано тільки в публічній сфері.

Тобто, особиста автономія не обмежує суспільну, а вимога для більшості поважати права людини є не перешкодою, а принциповою підставою щирої демократії. Демократичний процес, який формує думку й волю громадян, вимагає визнання певних прав індивіда, таких як свобода слова та рівність.

Крім концепції Ю. Хабермаса, безумовно, заслуговує на увагу теорія автономної особистості Дж. Дворкіна, який запропонував свою власну теорію автономності, використовуючи загальні засади концепції Френкферта. В своїй

роботі «Теорія і практика автономії» він дає обґрунтування теорії особистісної автономії. Дж. Дворкін вважає, що наявність потреби вищого рівня є необхідним, але не достатнім обґрунтуванням автономії людини. Він наполягає на помилковості дедуктивного шляху для побудови концепції автономії, коли теоретичні положення виступають визначальними для практичного аналізу автономії особистості. Головним аспектом концепції автономії Дж. Дворкіна є етимологія цього слова, що перекладається як «своєзаконня», «самоврядування». Дж. Дворкін зазначає, що автономні люди мають власні унікальні принципи життя, бажання і плани на майбутнє [233, с. 122].

Самоврядування, на його думку, логічно пов'язане з ідеєю самостворення або самоавторства: якщо людина управляє своїм життям, принципами, то вона є самоврядованою – саме це якісно характеризує життя автономних людей. Розуміння автономії, таким чином, повинне починатися з розподілу цінностей і переконань на достовірно індивідуальні та ті, які продиктовані ззовні [233, с. 124].

Саме концепція автономії повинна пояснити поняття самоврядування і самостворення. Дж. Дворкін розглядає автономію і як властивість особистості, і як особливість дій і вибору людини. Він наполягає, що не намагається аналізувати поняття автономної дії, а намагається зрозуміти, що означає бути автономною людиною взагалі. У полі його уваги знаходиться не автономна дія, а автономна людина, яка діє. Таким чином, автономність – це особливий стиль життя, її якість, що не зводиться до сукупності поведінкових актів [233, с. 128].

Ця точка зору припускає, що автономія конкретної людини – це властивість, набір навичок або переконань, що забезпечують здатність до автономного стилю життя. Це твердження має продовження, яке полягає в тому, що люди можуть мати здатність до автономії і не реалізовувати її, проте вважатися автономними.

Теоретичною базою концепції Дж. Дворкіна є теорія Френкферта про свободу волі. Дж. Дворкін так само вважає, що особистість людини влаштована ієрархічно, і виділяє базовий рівень потреб, над яким стоїть рівень другого порядку, утворений осмисленням рефлексії потребово-мотиваційної сфери

першого порядку. Зміст потреб першого порядку складають не лише первинні потреби.

Це можуть бути і вищі потреби в любові, повазі, саморозвитку, проте усі вони виходять на вищий і більш узагальнений рівень тільки в процесі рефлексії. Автономія – це явище другого рівня ієрархії. Дж. Дворкін описує свою теорію, що базується, за його словами, на «повній формулі» і яка складається з двох пунктів: кожен ідентифікує себе зі своїми потребами – це умова автентичності; ця ідентифікація не може йти шляхом, який є чужим індивідуальності людині, це умова процесуальної незалежності.

Умова автентичності вимагає, щоб людина ідентифікувала себе зі своїми переконаннями, бажаннями, цінностями для виникнення особистісної автономії. Таким чином, поняття автентичності тісно пов'язане з ієрархічною моделлю особистості Франкферта. Ця модель припускає наявність ієрархії і лінійності в тому сенсі, що феномени вищого порядку завжди засновані на феноменах нижчого порядку. Рівень першого порядку безпосередньо пов'язаний з діями і складається з потреб. На цьому рівні кожна людина може задатися питанням довільності своїх дій, і це фундаментальна властивість людини рефлексувати свої потреби. Саме на цьому рівні і завдяки цій властивості зароджується автономія, а не на рівні дії. Завдяки рефлексії потреб, людина не вважає їх головним сенсом свого життя, стає автономною від них.

Людина може інтеріоризувати зовнішні дії як усвідомлено, так і неусвідомлено, перетворюючи їх на власні потреби, проте деякі з цих потреб виявляться прийнятними, а деякі викличуть дискомфорт у людини. Таким чином, симптом нестачі ідентичності – це неприйняття власних потреб. Коли людина розуміє, що власні переконання не відбивають її особисту сутність, вона переживає почуття втрати контролю над процесом життя.

У ієрархічній схемі ідентичність розвивається через роздуми з позиції вищих рівнів про потреби нижчих рівнів і наступне формування позитивного уявлення про них. Іншими словами, позитивна ідентичність – це прийняття людиною своїх потреб як природних, позитивна установка щодо них на основі їх

осмислення і рефлексії. Людина відчуває себе природно, коли потреби з нижчого рівня сприймаються на більш високому рівні як позитивна мотивація, але це не означає, що вона позитивно сприймає будь-які свої потреби. Автономна людина рефлектує, і це забезпечує їй постійний розвиток. Автономія – це своєрідна критична і рефлексивна установка по відношенню до себе.

Наступним елементом «повної формули» Дж. Дворкіна є процесуальна незалежність. Умова процесуальної незалежності вимагає, щоб ідентифікація йшла шляхом, не чужим індивідуальності людини. Дж. Дворкін наводить приклад: залежна (не автономна) дружина може за власною волею присвятити своє життя задля забезпечення комфорту своєму чоловікові. Вона ідентифікує себе з цим бажанням, оскільки вона не бачить альтернатив тієї ситуації, що склалася. Але вона здатна відчувати неповноцінність свого життя, здатна відчувати, що її життя не належить їй. З позиції теорії Дж. Дворкіна, у неї порушена ідентичність, ідентифікація зі своїми потребами, бо вона йшла шляхом іншої людини. Процесуальна незалежність вимагає, щоб мотиваційна структура була побудована самим індивідом, а не сім'єю, церквою або суспільством [233, с. 129].

Осмислення автономії вимагає розрізняти придбані ззовні і власні переконання, цінності, бажання. Це дає автономії біографічний вимір, а не тільки характеризує її як властивість психічного стану. Ми можемо й рефлектувати, й ідентифікувати себе з придбаними та індивідуальними феноменами, тому відмінність між індивідуальним і придбаним не завжди полягатиме в їх внутрішньому характері. Вона може бути продиктована біографією особистості, яка підказує спосіб і умови появи цих феноменів.

Необхідно згадати, що потреби нижчих ієрархічних рівнів не сприймаються людиною як основні чинники її життя. Рефлексія по відношенню до них є проявом автономії особистості. Будь-яка людина входить в дорослість з деяким набором неусвідомлено придбаних і чужих потреб, проте це не позбавляє її автономії.

Можна вважати, що поняття автономії тотожне поняттю самоврядування, самостворення і контролю над життям. Це поняття, що відноситься до характеру

людей і мотивів їх життя. Автономність вимагає високорівневої рефлексії потреб; ідентифікації зі своїми потребами, що виходить з їх критичного осмислення на вищому рівні рефлексії; процесуальної незалежності (природності в біографічному аспекті).

Оцінюючи теорії Френкферта та Дворкіна, слід зазначити, що, якщо приймати автономію як здатність (до рефлексії, самоконтролю, критичного мислення і т. д.), то ця здатність буде проявлятися в успішності якої-небудь дії, а це дозволяє зафіксувати та описати ці конкретні дії. І якщо автономію розуміти як стиль життя, то можна описати її якісно і досить конкретно. Будь-яке інше розуміння автономії неминуче веде до філософського розуміння цього поняття, тобто неможливості розглядати кількісні рівні автономії, а лише максимально автономну чи максимально неавтономну людину.

2.2 Сучасні підходи та методи формування моделей місцевого самоврядування.

Реалізація стратегічного євроінтеграційного курсу України, подальша розбудова демократичної правової держави із соціально орієнтованою ринковою економікою вимагає створення в Україні ефективної, дієздатної системи місцевого самоврядування, яка відповідає цінностям демократичного суспільства й забезпечує здійснення прав і свобод людини і громадянина на місцевому рівні. Така необхідність обумовлена потребою не тільки закріпити досягнуті здобутки у справі становлення України як суверенної держави, але й продовжити розбудову її як соціальної країни, де особа є дійсно вищою цінністю. Адже, як засвідчує досвід країн західної демократії, тільки за умов оптимальної децентралізації й деконцентрації влади, дотримання принципів субсидіарності й самостійності місцевого самоврядування є можливим поліпшення добробуту населення, створення дієвих гарантій реалізації прав і свобод людини і громадянина, покращення соціально-економічного розвитку територіальних громад, районів та регіонів.

Слід зазначити, що при аналізі місця та ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос звичайно робиться на тому, чи є вони складовою частиною механізму держави.

Як вважає К. В. Михайловська, система місцевого самоврядування у різних країнах будується на різних концептуальних засадах. В силу різних причин, а саме – бездержавності, колоніальної залежності не кожна країна змогла створити та сформувані власну систему місцевого самоврядування. Такі країни змушені спиратися на досвід інших країн, запозичуючи елементи створених в них систем місцевого самоврядування, поєднувати з власними суспільно-політичними традиціями [139, с. 124].

О. Т. Ніколаєв, аналізуючи реформування діючої в Україні моделі місцевого самоврядування, вважає, що використання позитивного зарубіжного досвіду можливо на підставі апробованих і позитивно діючих елементів моделей зарубіжних країн, проте, з урахуванням специфічних особливостей українського соціуму і трансформаційних процесів у державі. Втім, і історія, і сучасність підтверджують, що копіювати навіть елементи тих або інших моделей стає не тільки не корисно, але навіть небезпечно. Відомі сьогодні в світі моделі самоврядної матриці сформулювалися в країнах, що володіють багатомістовими традиціями національної державності. Шлях становлення місцевого самоврядування в українській державі складний і суперечливий, що насамперед віддзеркалюється у вітчизняному законодавстві. На думку згаданого фахівця, на перший план виходять завдання, що потребують законодавчого врегулювання: створення ефективної організації функціонування органів влади на місцевих позиціях; перетворення сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової креативної ідеології функціонування інституту місцевого самоврядування як діяльності, яка, надаючи громадські послуги, забезпечує практичну реалізацію прав і свобод громадян [161, с. 29].

На думку О. О. Яцунської, можна виділити декілька моделей організації влади на місцях. В залежності від ступеня автономності місцевих одиниць, ступеня участі місцевих жителів у керуванні їхніми справами, а також обсягу

виконуваних місцевими органами влади завдань можна виділити ідеально-типову модель місцевого самоврядування (О. Оффердал). Цю модель О. О. Яцунська пропонує уявити графічно, у вигляді вагомого перетину представництва і функцій, який дозволив автору дослідження виділити чотири типи органів місцевого управління. Для першого типу характерними будуть високий рівень представництва і виконання місцевими органами влади спеціалізованих завдань. Друга модель характеризується теж високим рівнем представництва, але, на відміну від попередньої, органи місцевої влади виконують загальні функції. У цьому випадку мова йде про органи місцевого самоврядування в повному розумінні слова. Цитований автор також доводить, що ці два типи управління взагалі можна визначити як систему деволуції або політичної децентралізації. Третій тип характеризується загальними (універсальними) функціями місцевих органів влади при відносно низькому рівні представництва. І, нарешті, четверта модель містить у собі цільове призначення і слабке представництво. Цей тип, вважає автор, уособлює те, що відомо як деконцентрація або адміністративна децентралізація. Виділення цих моделей дало змогу дійти до важливого висновку про те, що перші два типи є власне моделями місцевого самоврядування, в той час як третій і четвертий більшою мірою характеризують взаємовідносини місцевих органів влади з державними [230, с. 138].

Крім цієї моделі, у світовій практиці прийнято виділяти англосаксонську, континентальну і радянську моделі місцевого самоврядування. В основі такої класифікації лежить система взаємовідносин місцевих органів влади між собою та вищою владою. Цей принцип характеризує соціокультурну специфіку різних країн. Тому, не випадково, ці моделі відповідають загальноприйнятим правовим системам.

Якщо класифікувати місцеві органи влади за способом розподілу владних ресурсів, можна виділити північноамериканську, південно-європейську, скандинавську моделі (О. Оффердал). О. О. Яцунська зазначає також і східноєвропейську модель, що характерна для посттоталітарних країн, які стали на демократичний шлях розвитку. Вона виділяє, крім інституціонального підходу

в літературі, моделі місцевого самоврядування в залежності від засобів формування структур представницьких інститутів, а також від характеристик виконавчих органів [228, с. 126].

В рамках англосаксонської моделі, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи [227, с. 42].

Іберійська модель країн Латинської Америки близька до континентальної моделі – управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування, які затверджуються органами державної влади.

Змішана модель є характерною для Австрії, Російської Федерації, Федеративної Республіки Німеччини, поєднуючи у собі ознаки континентальної й англосаксонської моделей.

Радянська модель (колишній СРСР, Куба, Китайська Народна Республіка) передбачає, що усі ради, починаючи з найнижчих, є органами державної влади, а також відсутність автономних джерел фінансування органів місцевого самоврядування [227, с. 43].

В більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Дана система має підвиди:

– на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);

– органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія) [229, с. 63].

Моделі місцевого самоврядування відрізняються відношенням останнього до держави. Це відмінність, природно, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування. Одна справа, коли місцеве самоврядування має повну автономію й не задіяне на виконання державних функцій (англосаксонська модель), і зовсім інше, коли воно є залежним від органів державної влади та разом з ними здійснює державні функції й завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [100, с. 36].

Перша модель (англосаксонська) побудована на суспільній теорії місцевого самоврядування, що об'єднала теорію вільної громади, господарську теорію, а також частково юридичну теорію [68, с. 598]. Теорія вільної громади була розроблена німецькими вченими на початку XIX століття. Мета цієї теорії складалася в обґрунтуванні необхідності обмеження втручання держави в справи громад. Громада історично є попередницею держави. Останнє виникає в результаті об'єднання громад з економічних і політичних мотивах. Весь хід історії свідчить про це. Вільна громада утворюється тоді, коли, при пануванні приватного права, вільні люди, що живуть у громаді, мають можливість відстояти свою незалежність. У додержавний період громада є незалежною, самостійною одиницею у вирішенні всіх завдань. Вона вільна від зовнішнього впливу [146, с. 280]. Прихильники теорії вільної громади стоять на позиції незалежності

громади від держави. Їхні опоненти вважають, що відокремлення громади від держави є неможливим. Відповідно до цієї теорії, громада, дійсно, історично є старшою за державу. Опираючись на цей історичний факт, можна було говорити про громаду як природний союз, який не створений державою і тому є для держави недоторканим. З виникненням держави, творцем якої є громадяни, стан останніх змінюється – вони змушені визнати необхідність держави та залежність від неї.

Господарська теорія самоврядування заснована на тому, що власні справи громади – це справи общинного господарства й що, таким чином, самоврядування є управлінням справами, у першу чергу – господарського характеру. Господарська теорія самоврядування, так само як і теорія вільної громади та суспільна теорія, ґрунтувалася на протиставленні держави суспільству. Суспільна теорія бачить сутність самоврядування в наданні суспільству самому визначати свої суспільні інтереси та залишити за урядовими органами тільки державні справи. Суспільна теорія виходить, отже, з протилежності місцевого суспільства державі, суспільних інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава займалися вирішенням своїх власних інтересів.

Досвід розвитку місцевого самоврядування свідчить про те, що суспільна теорія самоврядування, об'єднана з господарською та юридичною, має практичне застосування в деяких державах [55, с. 146]. Наука припускає, що органи самоврядування не є органами державної влади. Держава уступає органам місцевого самоврядування деякі урядові права у повному обсязі. При цьому органам місцевого самоврядування гарантується незалежність і недоторканність. Дана теорія побудована на розподілі функцій і повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування.

Англосаксонська модель самоврядування вийшла з місцевих громад і приходів, а також з міст, управління якими поступово «вбудовувалося» у державну вертикаль управління країною. Починаючи з Вільгельма Завойовника, самоврядним англосаксонським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні приписань королівської влади, але й у власній правотворчості.

Територіальним органам на місцях довірялися всі сторони управлінської діяльності аж до здійснення судово-поліцейських функцій. Ця модель одержала більш широке поширення в світі, ніж континентальна європейська муніципальна система. Основними рисами розглянутої моделі є: відносна самостійність її від центральної державної влади, незалежність від уряду в вирішенні багатьох питань місцевого життя; відсутність на місцях представника держави. У Великобританії та США основу діяльності та компетенції муніципалітетів створюють парламенти та інші законодавчі органи (легіслатури штатів у США) [14, с. 131]. Ця модель дозволяє місцевому населенню і його представницьким органам здійснювати всеохоплюючий контроль за діяльністю осіб і муніципальних радників по всіх питаннях місцевого життя, особливо у фінансах, їхній витраті, в адміністративній діяльності виконавчої влади, працівники якої в повному своєму складі (включаючи її главу) є найманими, одержують платню від муніципалітету. Не підкоряючись центральному уряду, всі муніципалітети, як корпорації публічного права, мають широкі правові можливості звертатися в парламент із клопотанням про прийняття закону про конкретний муніципалітет, про рішення питання податкової ставки відрахування в місцевий бюджет, про зміну системи дотацій і інших централізованих джерел формування місцевих бюджетів і т. д.

Однак, будучи відносно автономними від центральної влади, муніципалітети цієї системи перебувають під судовим контролем відповідно до доктрини *inter vires* (тобто функціонування муніципалітетів у межах своєї компетенції, закріпленої в позитивній формі її регламентації) і *ultra vires* (тобто вихід муніципалітету за межі своєї компетенції). Санкції по позовах до муніципалітетів можуть бути дуже твердими, особливо якщо мова йде про порушення муніципалітетом і його чиновниками основних прав і свобод громадян.

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування на принципово інших засадах. Характерною рисою цієї системи є «вилучення» з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права

формотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників і т. д.). Ця система широко поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Але, в у рамках даної системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень [39, с. 5].

До найважливішого принципу організації та діяльності муніципалітетів відноситься їхня підпорядкованість і підконтрольність місцевому населенню. Історія показує, що муніципалітети завжди були основою у боротьбі центральної влади проти феодального сепаратизму, на їхній основі виросла державність американського народу. Демократичні сили завжди бачили в муніципальній автономії противагу різним сепаратистським устремлінням екстремістських сил. Формування централізованої держави завжди означало все більше «переміщення» у центр від громад функцій публічної влади (інколи й насильницьким шляхом), перетворення громад у територіальні колективи, які повинні були забезпечувати реалізацію юридичних настанов центру. «Залишок» публічних повноважень в органів місцевого самоврядування, їхня підконтрольність центральній владі визначали й визначають ступінь демократизму самоврядування і його автономії.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, що їх компетенція не є особливою самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою. Самоврядування – в даному випадку – є різновидом державного управління [205, с. 34].

Як вважає К. В. Михайловська, найбільшого поширення в процесі розвитку місцевої влади набула горизонтальна (або континентальна) модель. На її думку, в даний час ця модель покладена в основу систем місцевого самоврядування в більшості європейських країн, в франкомовних країнах Африки, ряді країн Латинської Америки, більшою часткою в постсоціалістичних країнах. Дуалістична (англосаксонська) модель відповідає найстарішій системі місцевого

самоврядування, яка відрізняється від інших систем місцевого самоврядування, що зумовлено історичними особливостями її розвитку. За сучасних умов отримала значного поширення в «переселенських» країнах та країнах, що входили до складу Британської колоніальної системи, в межах якої відбулося впровадження цієї моделі або значної частини її елементів. На думку К. В. Михайловської, запозичення елементів іншої моделі (зразка) у власну національну систему призводить до гібридизації системи та виокремлення іншої – «змішаної» моделі, яка також стала моделюєтворюючою системою-образом. Змішана модель з домінантною домішкою елементів континентальної моделі відрізняється від змішаної моделі з домінантною домішкою англосаксонської моделі більш високим ступенем централізації влади, наявністю так званої адміністративної вертикалі. Відмінність також і в поєднанні місцевого самоврядування з прямим державним управлінням на місцях, які здійснюють державний нагляд над місцевими органами самоврядування, тобто дозволяється робити все, що не заборонено законом. Найбільшого поширення змішана модель набула в Німеччині, Австрії, Японії та ін., а її гібриди існують у більшості країн світу [140, с. 88].

У науці також є визначення поняття місцевого самоврядування, засновані на європейській континентальній концепції. Так, прихильниками англосаксонських і європейської континентальної концепцій часто використовуються ті самі терміни: «влада»; «публічна влада»; «управління»; «діяльність», здійснювана громадянами, що проживають у межах муніципального утворення; «питання місцевого значення»; «інтереси місцевого населення» і т. д. [21, с. 12]. Але, при цьому, вони вважають, що місцеве самоврядування є або продовженням державного управління, або воно і є державне управління, здійснюване місцевими жителями в межах муніципального утворення.

Прихильники європейської континентальної моделі, заснованої на теорії державного самоврядування, вважають, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, поєднанням

загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети – поліпшення добробуту громадян.

У свою чергу, прихильники англосаксонської моделі виключають участь місцевого самоврядування в здійсненні державних функцій і вважають, що державні органи не можуть втручатися в справи місцевого значення. Варто помітити, що англосаксонська модель фактично не може бути реалізована в Україні. Вона розрахована на більш розвинені в економічних відносинах країни.

Суть розуміння місцевого самоуправління, яке засноване на європейській континентальній моделі, в тому, що місцеве самоврядування розглядається як встановлена державою місцева публічна влада. Вона реалізується на території відповідного муніципального утворення шляхом управління, здійснюваного жителями, що проживають у межах цього муніципального утворення, органами та посадовими особами місцевого самоврядування. При цьому, для здійснення своїх функцій місцеве самоврядування має реальну матеріально-фінансову базу.

В такому розумінні місцевого самоуправління поєднуються багато елементів надбудовних і базисних відносин, які перебувають у нерозривному зв'язку. Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить, у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок і взаємодію базису та надбудови, керованої й керуючої систем. Варто підкреслити, що в даному визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні його ознаки:

– це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого боку – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу;

– наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ,

реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення;

– межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Всі рішення, прийняті при реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення;

– публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування;

– влада ця встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону. Тим самим підкреслюється, що місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших умов.

– місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів і т. д. Ця влада приймає рішення й відповідає за свої дії своїм майном.

– поєднуються місцеві і загальнодержавні інтереси при здійсненні місцевого самоврядування.

Що ж стосується визначення поняття, заснованого на англосаксонській концепції, то досить замінити в даному визначенні термін «вирішення значної частини державних завдань» терміном «вирішення завдань місцевого значення».

Для визначення поняття місцевого самоврядування, заснованого на сполученні двох основних концепцій, необхідно вказати на поєднанні завдань державного й місцевого значення. Таким чином, поряд з державною публічною владою існує муніципальна публічна влада.

Сучасним міжнародно-правовим документом, що найбільше повно викладає поняття й принципи місцевого самоврядування, звичайно вважають вже неодноразово згадану Європейську хартію про місцеве самоврядування 1985 р. Відповідно до офіційної версії Хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати

регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [212].

Нескладно виявити в цьому визначенні порушення норм логіки: поняття визначається саме через себе – місцеве самоврядування через діяльність органів місцевого самоврядування. Однак, слід враховувати, що ця логічна невідповідність міститься в перекладному тексті. Першоджерела Хартії – автентичні тексти французькою і англійською мовами. Виходячи з найменування Хартії, «місцеве самоврядування» є перекладом англійського «local self-government» і французького «Tautonomie locale». Слова у викладеному визначенні, переведені «органи місцевого самоврядування», у французькій версії звучать як «collectivites locales», а в англійській – «local authorities». Поряд з даним перекладом, їх можна перевести також словами «місцеві влади», «місцеве начальство», «влада на локальній території». Таким чином, у цьому випадку мова йде не стільки про установи, скільки про місцеве населення, об'єднаного з метою здійснення владних повноважень для захисту інтересів, обумовлених в основному фактором проживання на певній, відособленій (локальній) території, тобто про населення як про суб'єкт влади. У зв'язку із чим представляється більш прийнятним використовувати як переклад «local authorities» і «collectivites locales» поняття «місцеве співтовариство».

Принципово важливо в цьому визначенні поняття самостійності. Під самостійністю місцевого самоврядування розуміється право населення муніципального утворення безпосередньо або через своїх представників відповідно до діючих законів без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення і вирішувати їх.

Визначення, викладені в Європейській хартії, підкреслюють і ще один важливий аспект організації місцевого самоврядування – мова йде про діяльність під свою відповідальність. Тобто, тягар наслідків за рішення, прийняті в межах питань, прийнятих до свого ведення, лягає повною мірою на місцеve самоврядування.

Місцева муніципальна влада повинна разом з органами державної влади управляти як державними, так і місцевими справами, виходячи не тільки з місцевих інтересів, особливостей і традицій, але й із загальнодержавних. При цьому управління на місцях повинне здійснюватися на основі закону. Тоді буде досягнута єдність в управлінні на території всієї країни і відбудеться скорочення розриву між суспільством і органами державної влади.

У конституціях сучасних держав закріплене та гарантоване місцеve самоврядування як одна з основ демократичної системи управління. Поняття «місцеve самоврядування» відображає складне й різноманітне явище, формування та розвиток якого залежить від цілого комплексу історичних, географічних, політичних, економічних та інших особливостей території. Воно найбільш повно дозволяє реалізувати положення про те, що єдиним джерелом влади є народ.

У більшості цивілізованих країн у великих адміністративно-територіальних одиницях, у межах складових їхніх територій, аж до низової ланки (невеликих міст, сіл, приходів, комун і т. д.) публічна влада реалізується не державними органами, а місцевим населенням безпосередньо або утвореними їм органами (посадовими особами) [93, с. 82].

Ця влада здобуває властивості самоорганізованої публічної влади, що здійснює управлінські функції, визнані й закріплені юридично центральною владою. У зв'язку із цим, у місцевому самоврядуванні парламентський принцип відокремлення управління від правотворчості є майже неможливим. Саме тому в законодавстві розвинених країн зарубіжні муніципалітети закріплені як корпорації публічного права, тобто установи, яка володіє правами публічної установи (суб'єкта адміністративно-правових відносин) і правами юридичної особи (США, Великобританія й ін.). У такій правоздатності муніципального

утворення й проявляється його політико-правова природа як організації публічної влади на місцях. І хоча умови генезису, історичного становлення й еволюції цього інституту були різними у відповідних країнах, у цілому їхня політико-юридична сутність і функції однакові. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування в державній історії країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на формування форми правління у Великобританії. Але, в цей час ці органи здійснюють ті самі функції й однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність населення місцевих громад на основі законів і інших нормативних актів державних органів і власних юридичних рішень, прийнятих у межах своєї компетенції.

Місьцеве територіальне самоврядування має пряме відношення до проблеми організації народовладдя в державі. Держава, будучи виразником спільного інтересу народу, забезпечує реалізацію даного інтересу, насамперед, у формі закону. Виконання законів здійснюється відповідними органами, у тому числі й органами населення міст, районів і інших поселень. Останні з'єднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення, більше того, населення може бути основним суб'єктом цієї державної діяльності [38, с. 6]. Отже, місьцеве населення може ставати основним суб'єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є першою характерною рисою муніципального управління.

Друга характерна риса муніципального управління впливає з першої. Державно-правова природа місцевого самоврядування визначається не тільки децентралізацією публічної влади, але й організацією державної влади взагалі, що є більш значимою проблемою [40, с. 7]. Самоврядування повинне бути у функціональному відношенні досить результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання покликано зіграти законодавство про місьцеве самоврядування. На даному етапі формування системи місцевого самоврядування повинні бути досить високими політична активність населення та його самоорганізація. Відомо, що самоврядування неможливо без юридично оформлених інститутів, без відповідних органів місцевого самоврядування й посадових осіб і

організаторської діяльності депутатів представницьких органів муніципалітетів [8, с. 255].

На думку О. О. Яцунської, найбільш адекватною сучасним українським умовам є модель з характерним для неї низьким рівнем представництва при виконанні місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій. За характером взаємовідносин місцевих органів влади між собою та з вищою владою Україна увібрала в себе риси континентальної моделі місцевого самоврядування. За способом розподілу владних ресурсів наша країна, як і більшість посттоталітарних держав, відноситься до східноєвропейського муніципального типу. У залежності від способів формування структур представницьких інститутів українська модель організації влади на місцях характеризується тим, що вони обираються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одно– чи багатомандатним округам безпосередньо населенням територіальної громади. За внутрішньою структурою місцеві представницькі органи в Україні є однопалатними, а за критерієм рівня – низовими (базовими) та проміжними (регіональними). Згідно з характеристикою виконавчих органів, доречно говорити про «колегіальні» органи місцевого самоврядування, які сформовані мером. Щодо способів формування керівного органу, то в нашій країні мер обирається безпосередньо населенням. Розглядаючи функції голови виконавчого комітету, зрозуміло, що він тяжіє до виконання колегіальних функцій з поєднанням деяких обов'язків державної адміністрації [228, с. 129].

Л. М. Дунаєва вважає, що вихідною теоретико-методологічною основою формування публічної, у тому числі самоврядної влади, в Україні є громадівська та природно-правова концепція влади та самоврядування. Ці ідеї гуманізують публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян, їхня реалізація істотно розширює сферу свободи індивіда, його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної взаємодії з державою, у результаті якої оптимально здійснюються індивідуальні та колективні права особистості. Влада за таких умов відбиває не тільки специфічний образ мислення та форму реалізації волі

конкретної людини, груп людей до життя й життя свого нащадка. На локальному рівні за допомогою такої влади складатиметься та функціонуватиме цілісна система соціальних зв'язків, що фактично формують реальне громадянське суспільство [68, с. 9].

На думку Є. І. Качмарського, в українському законодавстві про місцеве самоврядування слід використовувати потенціал громадівської концепції, при цьому розглядаючи державу не як антицидент, а як партнера у взаємовідносинах з місцевим самоврядуванням. На його думку, при самоврядуванні відбувається організаційний збіг суб'єкта й об'єкта регулятивних відносин, існує діалектично взаємопов'язана єдність суб'єктно-об'єктних регулятивних функцій соціального утворення, а для місцевого управління характерна наявність керуючої системи – суб'єкта управління та керованої системи – об'єкта. Він визначає, що за своєю природою місцеве самоврядування є формою реалізації публічної влади, яка відрізняється від державної тим, що втілює місцеві інтереси територіальних колективів, на відміну від природи держави, яка втілює загальнонаціональні інтереси. Місцеве самоврядування є універсальною організацією управління, формою саморегулювання громадського життя, найбільш наближений до населення рівень влади, на відміну від державного управління [100, с. 36].

На думку ж К. В. Михайловської, законодавство України про місцеве самоврядування пройшло важкий шлях визначення та фіксації суб'єкту місцевого самоврядування, закріплення особливостей організації його діяльності, обсягу його прав. Втім, запозичення досвіду від різних систем самоврядування, що визнані моделеутворюючими (зразковими), призвело до порушення логіки розвитку національної моделі самоврядування, як цілісної, системно пов'язаної з інститутами держави, політичною культурою населення. Проблемою стала варіабельність законодавця у визначенні місцевого самоврядування, що призвело до фіксації «громадівської» теорії самоврядування у Конституції України 1996 р., а в профільному законі – «державної» теорії самоврядування. На практиці це обумовило поєднання елементів від різних моделей самоврядування, що призвело до гібридизації української системи місцевого самоврядування, а в подальшому

до її неефективності у вирішенні питань місцевого значення. К. В. Михайловська вважає, що на даному етапі Україна знаходиться на стадії реалізації євроінтеграційної стратегії, яка передбачає зміцнення ролі суб'єктів локального рівня (територіальної громади, органів самоорганізації громадян, регіонів) у розвитку демократії. Адміністративне реформування щодо підвищення ефективності системи державного управління, запропоновані конституційні зміни щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні, на жаль, залишаються поверхневими, несистемними, нездатними до відновлення конструктивного балансу між державним управлінням та місцевим самоврядуванням. На її думку, на це вказує поглиблення фінансової залежності та матеріальна неспроможність територіальних громад вирішувати питання місцевого значення, недосконалість системи економічного вирівнювання регіонального розвитку, активізація компетенційних конфліктів між рівнями влади (місцевої, регіональної, загальнодержавної), зростання кількості законопроектів щодо нагального змінення Конституції з питань врегулювання системи самоврядування, посилення дієвості народовладдя та громадського контролю [138, с. 139].

Аналізуючи систему місцевого самоврядування України, Є. І. Качмарський робить висновок, що її можна віднести до змішаної моделі, бо в ній наявні окремі елементи різних світових моделей місцевого самоврядування. Запозичення окремих характерних ознак з різних моделей місцевого самоврядування разом з позитивними результатами веде до негативу, конфліктам, бо окремі аспекти є взаємовиключними. Існуюча система територіальної організації влади продемонструвала неспроможність в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечити якісний рівень надання громадських послуг населенню, що відповідав би європейським стандартам. Ця система виявилася нездатною до самовдосконалення і саморегуляції в умовах постійної трансформації економічної та політичної систем. На його думку, лише та модель місцевого самоврядування буде адекватно сприйнята українським населенням, яка буде сприяти розвитку

його самобутності та стимулювати соціальний, економічний та культурний прогрес громад. Поєднання універсальних етичних, правових, наукових, економічних стандартів з відродженням української самобутньої культури є тією стратегією, яка відкриває надійну перспективу розвитку місцевого самоврядування в Україні [99, с. 50].

Як визначає І. О. Дегтярьова, сучасна система місцевого самоврядування України не відповідає європейським стандартам в окремих аспектах (за правовою регламентацією здійснення місцевого самоврядування, чисельністю громади, відсутністю дієвого проміжного рівня управління, системою контролю та ін.), відтак, виникає спокуса швидких її змін з використанням позитивного зарубіжного досвіду, що має давню історію. Проте поспішне виведення самоврядування на інший рівень без урахування власних напрацювань та соціокультурних особливостей не може вважатись ефективним. На думку І. О. Дегтярьової, практика розвитку місцевого самоврядування в розвинутих країнах світу є докорінно відмінною і свідчить лише про окремі загальні тенденції, принципи, технології та механізми його реалізації [55, с. 146].

Таким чином, місцеве самоврядування – це самостійна діяльність громадян по регулюванню, управлінню та вирішенню безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення даної території з урахуванням розвитку всього суспільства. Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови: коло місцевих проблем, вирішення яких можливо власними силами та засобами; ініціатива та бажання громадян самостійно й відповідально вирішувати ці проблеми; наявність правової бази (конституція, законодавство або устав органу місцевого самоврядування), що дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування; фінансово-бюджетні можливості території для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; чітке розмежування власності між органом місцевого самоврядування й державними органами; узгодження місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними; наявність кваліфікованих кадрів, здатних професійно

реалізувати функції управління; географічні умови території (відносна компактність проживання, існування загальної інфраструктури, кліматичні умови. Перелік цих найбільш загальних умов залежно від місцевих особливостей може бути змінений (скорочений або розширений). Так, для великого міста географічні умови й наявність кваліфікованих кадрів не є актуальними, а для малонаселених територій або слаборозвинених країн ці фактори можуть стати важливими.

Висновки до розділу 2.

Самодетермінація населення є головним чинником щодо виникнення та формування самоврядування суспільства. В даному випадку слід враховувати співвідношення особистого та колективного в комунікативній взаємодії суспільно-політичних процесів.

На основі різноманіття зазначених теорій виникли й різні моделі місцевого самоврядування. Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови: коло місцевих проблем, вирішення яких можливо власними силами та засобами; ініціатива та бажання громадян; наявність правової бази; фінансово-бюджетні можливості території для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування; розмежування власності між органом місцевого самоврядування й державними органами; узгодження місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними; наявність кваліфікованих кадрів; географічні умови території.

Розділ 3

Політико-правові форми сучасної системи місцевого самоврядування

3.1 Принципи формування структури публічної влади на місцевому рівні.

Рух суспільства до сучасної публічної влади починається з поступового порушення цієї природної симетрії та рівності, причому ця тенденція проглядається вже в самих примітивних суспільствах, в рамках сегментованих і автономних сімейних і родових громад. Ще в умовах переходу суспільства до нового типу управління, до державної організації та інститутів публічної влади, суспільство стикається з так званою потестарною владою й такими додержавними формами її організації, як «лінійний» і «конічний», «протодержава-вождизм». В цих формах наочно простежується поступове розшарування суспільства на пануючих та підвладних, посилення нерівності та асиметрії у відношенні між ними, що приводить до панування та підпорядкування і, нарешті, перерозподілу управлінських функцій і формування звичаїв і регламентів, які фіксують та закріплюють владні відносини [10, с. 12].

Спочатку відносини влади та вплив локалізуються в рамках кровно-родинних зв'язків, ґрунтуючись на поділі праці, відповідно до віку та полу. Значна частина управлінських функцій ще здійснюється сімейно-родовим колективом, який є одночасно і суб'єктом, і об'єктом управління. Потім починається поступове відокремлення владне-управлінських функцій усередині споконвічно егалітарного співтовариства на користь певної групи лідерів.

Як визначає А. М. Шаповалова, публічні відносини відбуваються на державному, громадському, корпоративному, позадержавному, територіальному, інституційному, політичному та структурному рівнях. Звідси, характерними ознаками самоврядної публічної влади виступає просторова обмеженість рівнем адміністративно територіальних одиниць, налаштованість на вирішення громадсько-значущих завдань і функцій, легітимну форму утворення органів місцевого самоврядування і самоорганізації населення, наявність особливого

апарату управління та існування специфічного суб'єкта владарювання громади, обов'язковість виконання рішень, прийнятих інститутами місцевої демократії, на підпорядкованій їй території [220, с. 28].

Аналіз генезису публічної влади дозволяє зробити висновок, що найбільш обґрунтованим виявляється підхід, відповідно до якого влада в політичному соціумі є скоріше регулятором суспільно-політичних відносин, механізмом соціально-політичного спілкування, засобом людської самоорганізації та принципом колективного саморегулювання. Ще Аристотель говорив про те, що політика – це впорядковане спілкування людей, що стають «політичними» на вимогу гармонізації відносин між соціальним цілим і його частинами, де обов'язково є присутнім регулюючий початок або владний механізм.

Сучасні ж відносини агентів державно-публічної влади, тобто взаємодії між владними повноваженнями керуючими та тими, хто володіє лише впливом над керованими, склалися ще в надрах потестарних структур. Саме з цього моменту формується відношення до політики як до професії та галузі діяльності професійного управлінського апарату і виникає публічна влада.

Г. Лассуел одним з перших визначив владу, з одного боку, як участь у рішеннях, а з іншого – як контроль над ресурсами, що мають для учасників владного відношення цінність. Таким чином, за Г. Лассуелом, влада є видом здійснення впливу, при якому можуть бути використані публічні санкції [116, с. 145].

М. Вебер використовує категорію «панування» як більш вузьку за змістом в порівнянні з категорією «влада», звертаючи увагу на аналіз ролі соціокультурних цінностей, стереотипів і традицій у формуванні різних типів відносин панування та підпорядкування. На думку М. Вебера, панування припускає соціальне відношення, при якому наказ, відданий одними людьми, зустріне покору, тобто визнання та виконання в інших людей відповідно до певного легітимного порядку, заснованого на традиції, вірі або раціональних мотивах, тобто на домінуючій у даній культурі цінностях. Відповідно до цих цінностей культури він, як відомо, виділяє три ідеальних типи панування: 1) традиційний (на основі

традиції та звичаю); 2) легальний (який ґрунтується на раціональних мотивах і, зокрема, принципах права) і 3) харизматичний (заснований на вірі). У реальному політичному житті окремих країн ці «ідеальні типи» переплітаються при певній перевазі будь-якого типу панування. Таким чином, відносини «панування та підпорядкування» агентів влади становлять центральну ланку владного механізму спілкування між людьми, при якому його учасники визнають сформований порядок легітимним, тобто соціально значимим і необхідним способом і стереотипом взаємодії [30, с. 345].

Друга «площина» владного механізму спілкування пов'язана зі способами розподілу ресурсів суспільства. До основних ресурсів суспільства, регулювання та розподіл яких і виступає реальним об'єктом владного спілкування, можна віднести ті матеріальні предмети та духовні блага, які здатні, по-перше, задовольняти потреби та інтереси людей, являючи собою певну цінність у соціальних відносинах, і, по-друге, підвищувати потенціал впливу та рівень впливу агентів влади [159, с. 176]. Ресурси суспільства підрозділяються на наступні основні види: матеріально-економічні та духовно-інформаційні, кожний з яких дає можливість, з одного боку, підвищити у політичних агентів потенційний статус і ранг, а з іншого боку – збільшити їхню мобілізуючу силу та вплив.

Ресурси суспільства обмежені та розподілені нерівномірно, що приводить до постійної боротьби індивідів і груп за перерозподіл даних ресурсів, а також до взаємного тиску в цій сфері держави та суспільства, суперництву влади керуючих і впливу на керованих. Ті, хто здійснює управління, володіють організованим контролем над загальнодержавними ресурсами та адміністративним апаратом, а керовані мають у своєму розпорядженні лише свої приватні ресурси та потенціал мобілізації громадян з боку партій і рухів, які поряд з регульованим розподілом зверху постійно ведуть боротьбу за той або інший перерозподіл суспільних ресурсів і посилення соціального контролю за ними знизу. Отже, цей аспект публічної влади пов'язаний з відносинами людей з приводу регулювання (контролю та розподілу) колективних ресурсів суспільства.

Третій аспект аналізу владного спілкування стосується відносин типу «управління-тиск» і пов'язаний із самим механізмом володарювання, державного управління, а також з механізмом «зворотного зв'язку», тобто підтримкою та тиском знизу суспільства. Варто зазначити, що практичне здійснення владних повноважень захоплює вже не стільки відносини людей з ресурсами, скільки відносини між людьми, що складаються за допомогою інституціональних форм і інструментальних способів силового тиску.

При аналізі процесу володарювання виникає також проблема співвідношення – хто править і управляє в суспільстві? Дискусія серед американських політологів на тему «хто править Америкою» в 50-70-ті роки ХХ століття привела до постановки проблеми співвідношення формального суб'єкта влади та реального носія владних повноважень та їхніх функцій, які в політичній реальності не збігаються. Суб'єкт влади контролює деякі важливі ресурси суспільства, однак, механізм володарювання набагато складніший і містить у собі тиск суспільної думки та рефлексію підвладного об'єкту, де відображається ступінь і форма усвідомлення суспільством відповідності управлінського контролю його потребам, від імені яких виступає носій влади або керуючий.

Дійсно, механізм влади має складну, ієрархізовану структуру, де формальним первинним суб'єктом і джерелом влади виступає народ, що передає владні повноваження своєму офіційному опосередкованому агенту – державі, яка, в свою чергу, їх розподіляє серед «носіїв» по «горизонталі» (законодавча, виконавча та судова галузі влади) і по «вертикалі» (центральні, регіональні та місцеві органи влади) для того, щоб управляти суспільними справами («об'єкт» влади) від імені суспільства та через державу або місцеве самоврядування («суб'єкт» влади) [177, с. 193]. Саме в такому формально-юридичному плані трактується система влади в статті 5 Конституції України, де визначається, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

У той же час механізм владного спілкування містить у собі й тиск знизу різних груп і верств суспільства, що мають свої зони впливу та інтересів, які через канали зворотного зв'язку, систему представництва та інші форми демократичного волевиявлення впливають на стан владних відносин у тій або іншій країні. Отже, однобічна відомість потенціалу влади або до її формальних і офіційних суб'єктів, або до її нібито щирих і реальних носіїв не дає повної картини. Необхідно включити в це політичне поле дії владного механізму спілкування такі аспекти: символічну владу, структурну владу та інструментальну владу. Ця сукупність дає можливість говорити про владу як про регулятора колективного життя суспільства в процесі його кооперації та досягнення спільних цілей, тобто – сукупність цих елементів дає можливість розглядати публічну владу як сучасний механізм регулювання та способу соціально-політичного спілкування людей, функціонування якого утворює особливу сферу суспільної життєдіяльності – тобто політику [180, с. 111].

Всі види публічної влади мають як загальні ознаки, так і особливі риси. На думку І. І. Літвіна, становлення публічної влади на місцевому рівні в Україні характеризується відповідними історичними етапами, кожен з яких характеризує певну історичну епоху розвитку публічної влади на місцевому рівні та відрізняється своєю специфікою. Визначено, що для територіальної організації публічної влади переважної більшості держав є характерним структурування влади за функціональною та організаційною ознаками. В Україні це виявляється, зокрема, у тому, що на місцевому рівні (рівні областей, районів, міст зі спеціальним статусом та їх районів) співіснують дві підсистеми публічної влади: державна – в особі місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, і муніципальна – в особі територіальних громад і органів місцевого самоврядування [122, с. 7].

Особливістю державної влади України є володіння державним суверенітетом. Як для регіональної, так і для муніципальної влади характерна організаційна самостійність, але в межах, заданих владою. При цьому особливістю муніципальної влади – місцевого самоврядування – є подвійна

природа цього інституту, яка означає залежність соціального механізму формування цього інституту, по-перше, від діяльності структур суспільства, суспільних об'єднань, партій, по-друге, від підтримки з боку держави. Причому, процес становлення місцевого самоврядування стане успішним тільки за умови, що обидва способи формування місцевого самоврядування – суспільний (знизу) і державний (зверху) – мають рівну силу та можливість проявляти її в єдності та взаємодоповнюваності [181, с. 205].

Для виконання цих умов слід дотримуватися принципів реформування публічної влади, які є головними засадами цього процесу на сучасному етапі:

- принцип гуманізму передбачає безумовний пріоритет прав і свобод людини в діяльності органів публічної влади;
- принцип унітаризму гарантує цілісність території України, виключає можливість створення у складі України будь-яких державоподібних утворень та забезпечує єдність державного механізму. В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватися органи, які конкурують з місцевими органами державної влади. Вони можуть мати тільки власні органи самоврядування, порядок формування та компетенція яких визначаються виключно законами України;
- принцип конституційності та законності – реформування територіальної організації влади здійснюється відповідно до Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між органами державної влади, органами самоврядування;
- принцип оптимальної децентралізації передбачає раціональний розподіл компетенції між органами державної влади, місцевого та регіонального самоврядування, встановлення організаційно-правових меж самостійного вирішення органами самоврядування питань місцевого значення, які зумовлюються потребами загальнодержавного розвитку;
- принцип узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів сприяє найповнішій реалізації інтересів громадян, територіальних

громад і спільнот, слугує розвитку процесів консолідації суспільства й запобігає небезпечним для конституційного ладу держави соціально-політичним процесам, зумовлює обсяг і характер законодавчого визначення компетенції органів державної влади, органів самоврядування;

- принцип партнерства вимагає налагодження постійної тісної співпраці між органами державної влади та органами самоврядування, а також підприємствами, організаціями, установами у розробленні та реалізації заходів щодо територіального розвитку;

- принцип субсидіарності – принцип розподілу владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача із врахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління;

- принцип збалансованого розвитку регіонів зумовлює диференційованість надання державної підтримки регіонам з урахуванням особливостей їх потенціалу і відповідно до умов, критеріїв та строків, визначених законодавством;

- принцип гласності вимагає обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків в системі територіальної організації влади, широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади;

- принцип державної підтримки і гарантованості місцевого регіонального самоврядування визначає обов'язок держави правовими, організаційними й матеріально-фінансовими засобами сприяти розвитку місцевого, регіонального самоврядування з метою ствердження демократичних засад організації суспільства, підвищення ефективності управління суспільно-значущими справами;

- принцип територіальності місцевого самоврядування характеризує реалізацію цієї форми публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної;

- принцип повсюдності гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень, на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях. Території, на яких не здійснюється місцеве самоврядування, визначаються законами України;

- принцип самодостатності територіальних громад і територіальних спільнот вимагає реальної спроможності територіальних громад і спільнот самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого та регіонального значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів;

- принцип підзвітності і відповідальності органів місцевого та регіонального самоврядування перед територіальними громадами, спільнотами характеризує ці органи як такі, що утворюються і функціонують з метою найбільш повного задоволення потреб та реалізації інтересів жителів адміністративно-територіальних одиниць, вимагає запровадження дієвих механізмів контролю територіальних громад і спільнот за їх діяльністю.

Тим часом, кожний з видів публічної влади об'єктивно має своє функціональне призначення в суспільстві. Це пов'язано з наявністю певних груп інтересів у кожного громадянина України. Дійсно, будь-який громадянин однаково зацікавлений у безпеці всієї держави, а це означає, що у проведенні відповідної державної політики з боку органів влади (зовнішньої, економічної, правової, екологічної, соціальної), у захисті традицій, природних, економічних, культурних і інших регіональних особливостей його проживання, у створенні комфортних і гідних умов його безпосереднього перебування – у місті, селищі, селі і т. д., що є функцією органів місцевого самоврядування. Погоджене функціонування всіх владних структур у державі повинне враховувати різноманіття індивідуальних, колективних, територіальних, політичних і інших інтересів громадян, щоб сприяти забезпеченню прав і свобод кожної людини та розвитку суспільства в цілому. На жаль, процес злагодженого функціонування всіх підсистем публічної влади, процес реалізації конституційних норм для

ефективної взаємодії різних владних рівнів фактично йде в Україні досить повільно.

Критерієм розумного перерозподілу повноважень між різними рівнями влади міг би служити принцип субсидіарності, на якому заснований устрій багатьох сучасних державних систем, як федеративних, так і унітарних, прагнучих до децентралізації [101, с. 97]. Сутність ідеї субсидіарності в пріоритеті особистості, родини, місцевих громад і інших малих соціальних груп у відносинах між суспільством та інститутами влади. При цьому, втручання держави в справи громадян та їхніх об'єднань припустимо тільки в тих межах, при яких суспільство та складові його групи (місцеві співтовариства) не в змозі задовольнити свої потреби власними засобами. Основне завдання, що досягається цим методом, – скоротити дистанцію між органом, що приймає рішення, і сферою дії цього рішення [31, с. 6].

Європейська хартія визначила ряд критеріїв розподілу повноважень між владою, а саме: характер завдання; обсяг завдання; ефективність виконання завдання; економія коштів при виконанні завдання. В Хартії уточнюються межі та умови контролю з боку державних органів влади за виконанням переданих повноважень, а саме: порядок і випадки цього контролю повинні передбачатися законом, контроль повинен бути призначений лише для забезпечення законності та дотримання конституційних принципів, він повинен здійснюватися таким чином, щоб ступінь втручання контролюючого органу була доцільною та адекватно щодо значимості інтересів, які це втручання має на увазі захистити (стаття 8 хартії) [178, с. 151]. Таким чином, у Європейській хартії місцевого самоврядування визначені основні засади, які є необхідними для побудови системи відносин між державними рівнями влади та місцевим самоврядуванням. Найважливішою проблемою є уточнення територіальної організації місцевого самоврядування. Не менш важливою проблемою, що вимагає рішення в процесі становлення місцевого самоврядування як інституту публічної влади, є фінансова основа місцевого самоврядування, без якої його влада стає фікцією.

При вирішенні складних проблем місцевого самоврядування необхідний пошук нових підходів від законодавців і всіх інших представників органів публічної влади, державних і муніципальних службовців. З урахуванням нового розуміння про систему влади є об'єктивні підстави вважати, що місцеве самоврядування здатне стати діючим інструментом для вирішення загальнодержавних завдань в інтересах усього населення України [135, с. 114]. Таким чином, зміни, що відбулися за останні роки в Україні, об'єктивно вимагають істотних змін до розуміння завдань та функцій публічної влади та організації нових інститутів влади. Ці радикальні зміни дають імпульс формуванню місцевого самоврядування як принципово нового для української політичної реальності владного інституту.

Органи місцевого самоврядування покликані вирішувати питання місцевого значення, створювати умови для забезпечення повсякденних потреб населення – але це і є реалізація однієї з ключових прав людини та громадянина, що гарантується демократичними державами – права на гідне життя. Таким чином, місцеве самоврядування не тільки опонент, але й соратник державної влади, а розвинене, місцеве самоврядування дозволяє органам державної влади сконцентруватися на вирішенні загальнодержавних проблем, сприяє оптимізації державного управління.

Конституція України визначає роль місцевого самоврядування в здійсненні народовладдя, правові, економічні і фінансові основи місцевого самоврядування та державні гарантії його здійснення, встановлює загальні принципи організації місцевого самоврядування в Україні та створює надійний фундамент розвитку місцевого самоврядування саме як інституту громадянського суспільства.

Присвячений місцевому самоврядуванню Розділ X1 Конституції України – елементи визнання, гарантування, самостійність і автономна побудова місцевого самоврядування. Це важливо враховувати на практиці – і при підготовці, і при оцінці різних правових актів і дій державних органів. Місцеве самоврядування, як вираження влади народу, становить одну з основ конституційного устрою України.

На думку А. Р. Крусян, в структурі публічної влади на місцевому рівні виокремлюються дві самостійні системи – державне управління, котре здійснюється місцевими державними адміністраціями, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, і місцеве самоврядування. При цьому місцеве самоврядування, як форма публічної влади, має відповідний суб'єкт (територіальні громади), об'єкт («питання місцевого значення») і має властивість самостійності [112, с. 114].

Виділяються два основних способи реалізації права громадян на місцеве самоврядування. Перший з них охоплює форми прямого волевиявлення, коли громадяни безпосередньо готують проекти рішень, обговорюють проекти, приймають рішення, визначають свою позицію та відношення до подій і дій, дають суспільну оцінку, здійснюють правомірні конституційні дії. Це, насамперед, участь у виборах органів місцевого самоврядування та посадових осіб мера, голови адміністрації й ін.; участь громадян у місцевих референдумах; участь громадян у зборах громадян; участь у реалізації народної правотворчої ініціативи; звернення громадян в органи місцевого самоврядування; самоорганізація громадян шляхом використання форм територіального громадського самоврядування. Другий спосіб реалізації права громадян на місцеве самоврядування охоплює форми непрямой, опосередкованої участі – через виборні й інші органи місцевого самоврядування. Останні зобов'язані постійно враховувати суспільну думку, узагальнювати пропозиції та скарги громадян, давати відповідь по суті конкретних звернень громадян, проводити зустрічі із громадськістю, виступати зі звітами. Ігнорування цього обов'язку може спричинити постановку питання про втрату довіри виборній посадовій особі, про відкликання, про зняття з посади, про адміністративну та дисциплінарну відповідальність [126, с. 75].

З метою забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та організації їхньої ефективної взаємодії з органами державної влади потрібне створення системи інформаційно-аналітичної підтримки на базі використання сучасних інформаційних технологій. Для цього створюються нові та

розвиваються діючі локальні інформаційні мережі органів місцевого самоврядування та регіональних аналітичних центрів; органам місцевого самоврядування надається фінансова підтримка, насамперед, для розробки концепції інформаційної мережі, придбання та виготовлення програмних засобів і необхідної техніки; готуються системи державних і муніципальних стандартів інформації; ведеться підготовка кадрів для інформаційної системи.

З метою підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування необхідне створення системи підготовки та перепідготовки кадрів. Мова йде про підготовку та поширення науково-методичної літератури, програм навчання; про визначення базових навчальних закладів для підготовки й перепідготовки муніципальних службовців; про створення консультаційних центрів і центрів перепідготовки кадрів; про створення центру по науково-методичному забезпеченню органів місцевого самоврядування на основі існуючих кадрових центрів.

Наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення. Межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Всі рішення, прийняті при реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення.

3.2 Демократія на місцевому рівні як форма реалізації народовладдя в Україні.

Термін «демократія» є одним з найпоширеніших та дискусійних в політичній науці. А. Лейпхарт відзначав, що демократія – це поняття, яке загалом не піддається визначенню [120, с. 129]. Безумовно, найпоширенішим є визначення демократії як народовладдя, що відповідає перекладу цього терміну з

давньогрецької мови. Крім того, в науці існують концепції, що визначають демократію як форму держави, форму державного устрою, політичний режим, політичний світогляд, політичний цінність та політичний рух [102, с. 27]. Автори, що дотримуються різних концепцій, разом з тим як ознаки демократії в усіх цих значеннях називають, як правило, свободу та політичні права особистості, рівність індивідів, владу більшості при повазі прав меншості, пріоритет прав людини над правами держави. Сукупність цих моральних, політичних, правових цінностей складає сутність демократії. Ці цінності мають загально-цивілізовану основу, в них втілені моральні представлення людей про характер взаємин у демократичній державі та суспільстві. Вони є основою демократичного політичного світогляду, політичного процесу, політичного режиму та становлять політичну цінність [3, с. 9].

Ці моральні та політичні цінності в сучасних держав одержали своє правове втілення та міжнародне визнання. У зв'язку із цим, представляється актуальною думка Т. Парсонса про те, що подібні цінності виходять за рамки будь-якого конкретного співтовариства. Вони пронизують усю систему сучасних суспільств. Із цього погляду вирішального значення набуває питання про єдину для всіх сучасних суспільств систему цінностей. Завдяки наявності системи моральних і політичних цінностей, які схвалюються, а потім і підтримуються прихильниками різних політичних, філософських, моральних рухів, групами з різними соціально-економічними інтересами, в рамках демократії, у тому числі й безпосередньої, поєднуються плюралізм і консенсус [170, с. 89].

Слід зазначити, що не існує й єдиного розуміння про народ, суспільство, місцеве співтовариство, владу та самоврядування, гуманізм та справедливість. Однак, нормальний еволюційний розвиток суспільства та держави припускає підтримку більшістю народу або місцевого співтовариства основних, загально-цивілізованих засад, без яких немислимою є безпосередня демократія як народовладдя [23, с. 31]. Без цих початків, без цих цінностей безпосередньої демократії неможливий перехід від традиційного суспільства до техногенної

цивілізації [52, с. 78]. Інформаційна техногенна цивілізація здійснюється лише при наявності широкого обміні інформацією, відкритому доступі до неї.

Безпосередня демократія, як форма прямого волевиявлення членів місцевого співтовариства, є похідною від більш загального поняття «демократія». Вона є частиною більш загальної системи і тому безпосередня демократія характеризується ознаками, властивими демократії в цілому [164, с. 24]. Безпосередня демократія на місцевому рівні припускає, насамперед, прийняття рішень більшістю при повазі прав меншості. З моменту появи безпосередньої демократії, як форми самоврядування, дискусійним було питання про способи його досягнення. Отже, самоврядування в аспекті загальної згоди з прийнятими рішеннями є теоретично та практично нездійсненим. Безпосередня демократія у чистому вигляді, загалом, є неможливою, а є своєрідною ілюзією (утопією) політичного життя. Тому в сучасній політичній науці безпосередня демократія асоціюється, як правило, з прийняттям рішень більшістю голосів.

Не можна сказати, що прийняття соціальних, політичних, правових рішень більшістю голосів є бездоганим та захищено від помилок. Швидке введення демократичних політичних інститутів в країнах, де їх колись не було або вони не закріпилися, цілком може мати деструктивні наслідки. Результатом цього явища стало створення передумов для участі широких верств населення в процесі прийняття політичних рішень при відсутності механізму контролю за якістю прийнятих рішень. Поява на історичній арені великих мас населення, які, з одного боку, стали впливати на політичні процеси, а з іншого – не були підготовлені до прийняття демократичних цінностей, привели до перетворення деяких проголошених демократій у тиранічні режими.

Для розуміння безпосередньої демократії актуальною є проблема взаємин більшості та меншості місцевого співтовариства. У радянській юридичній літературі характер таких відносин визначається однозначно як підпорядкування меншості більшості. При цьому, не згадується другий аспект цих взаємин, а саме – гарантування та захист прав і інтересів меншості.

Початок демократичних реформ в Україні кінця 80-х і початку 90-х років ХХ століття характеризується сприйняттям основних положень ліберальної демократії, зокрема, ідеї гарантій прав меншості. Тобто, розуміння, що безпосередня демократія, яка означає прийняття рішень більшістю голосів, обов'язково припускає гарантування прав культурних, етнічних, конфесіональних та інших меншостей, виражати власні інтереси в місцевому самоврядуванні та використовувати свою мову та культуру, є найпоширенішим в Україні.

Свобода є однією з головних цінностей та основна сутнісна характеристика людини. Разом з тим, вона є найважливішою цінністю, що визначає мету, зміст безпосередньої демократії та складається з особистої, політичної, соціально-економічної та культурної свобод. У цьому випадку виділяються найбільш важливі форми прояву свободи особи, залежно від сфер соціального життя, де вони здійснюються. Однак, найчастіше, свобода особи ототожнюється з політичною сферою, оскільки саме тут приймаються рішення, що визначають розвиток інших сфер життя особистості, суспільства та держави. Свобода особи в політичній сфері включає свободу думки, слова, совісті, об'єднань, інформації, зборів, мітингів, вуличних ходів, демонстрацій, пікетування, подачі петицій, участі у виборах і референдумах. В умовах стійкої безпосередньої демократії внутрішня потреба в захисті всіх основних політичних прав стала б істотною складовою частиною політичної культури, особливо у трактуванні цієї культури з боку фахівців, що відповідають у суспільстві за тлумачення та практичне здійснення прав [121, с. 22].

Свобода особи має певні межі, якими є спільні інтерес та цілі, що скріплюють усіх членів місцевого співтовариства в єдине ціле, а також обов'язки та відповідальність перед іншими людьми, наділеними відповідними правами та інтересами, які особа повинна визнати, врахувати та поважати. Це означає, що свобода людини обмежена, з одного боку, потребами, інтересами, здатностями та можливостями самої людини, з іншого боку – умовами зовнішнього середовища. Прагнучи до свободи, людина щораз виявляє, що вона цілком визначається імперативами та межами свободи інших членів суспільства.

У зв'язку із цим свобода особи повинна бути сполученою з самодисципліною в її економічному, соціокультурному та державно-політичному вимірах. Свобода особи припускає підпорядкування індивіда нормам і правилам соціального життя, заради досягнення громадської згоди. Ще А. де Токвіль вказував, що в Європі досягнення політичної свободи пов'язується саме з ґрунтовним руйнуванням державного правління, у той час як для зменшення всевладдя держави не обов'язково руйнувати саму систему влади та самоврядування. Досить лише передати цю владу в різні руки. В результаті такого розподілу сила влади стає не настільки небезпечною для свободи громадян. Свій висновок А. де Токвіль зробив за допомогою вивчення американського досвіду організації влади на основі сформованого там місцевого самоврядування при збереженні за останнім виключної компетенції в сфері місцевих інтересів окремих співтовариств. Свобода реалізується не шляхом відділення місцевих співтовариств від суспільства та держави, а за допомогою встановлення надійних і зручних каналів повідомлення між ними, завдяки яким держава, а також органи місцевого самоврядування стають сильною й загальнодоступною організацією реалізації свобод людини в рамках муніципальних утворень [208, с. 68].

Безпосередня демократія припускає економічну незалежність особистості, що є основою для незалежних суджень, вільного волевиявлення та голосування. Без економічної свободи політична воля обертається беззмістовною фікцією, ілюзією. Вільною людиною, яка володіє власністю, не можна управляти деспотично. Проблема співвідношення приватної власності й волі індивіда є досить актуальною для розуміння змісту безпосередньої демократії на місцевому рівні. Економічною основою вирішення громадянами питань місцевого значення покликана муніципальна власність. Переконливим представляється думка авторів, які вважають, що муніципальні утворення персоніфікують місцеві співтовариства жителів, що дозволяє вважати первинним суб'єктом права муніципальної власності саме місцеві співтовариства. На практиці управління муніципальною власністю сьогодні є в основному діяльністю лише органів місцевого самоврядування, а не населення. Здійснення управління муніципальною

власністю безпосередньо жителями муніципального утворення реально здійснюється лише в невеликих муніципальних утвореннях на зборах (сходах) громадян за місцем проживання, здійснюючі функції представницького органу місцевого самоврядування.

Забезпечення здійснення волі індивіда в системі місцевого самоврядування залежить не тільки від ефективного управління муніципальною власністю, але й від податкової політики. З огляду на те, що більша частина видаткових статей місцевих бюджетів спрямована на соціальну сферу, підвищення рівня статку громадян залежить від наповнюваності місцевих бюджетів. Значна роль у цьому плані належить нормам Податкового кодексу України.

Невід'ємною цінністю, складовою частиною змісту безпосередньої демократії, як форми місцевого самоврядування, з якою її найбільше ототожнюють, є рівноправність індивідів. Демократична держава гарантує рівність усіх без винятку громадян перед законом, рівні права участі в політичному житті та рівність можливостей у соціально-політичній сфері. По суті, ця рівність можливостей, встановлення загальних стандартів політичного використання прав і свобод людини не виключає реальних розходжень між громадянами за обсягом політичних ресурсів, що перебувають в їхньому розпорядженні.

Важливою є проблема територіального аспекту рівноправності людини та громадянина на муніципальному рівні. Ця проблема актуальна й у сфері реалізації безпосередньої демократії. Також актуальною є проблема співвідношення свободи та рівноправності у взаєминах індивідів між собою та з органами місцевого самоврядування. Наприклад, А. де Токвіль вважав, що прагнення людей до рівноправності значно сильніше їхнього прагнення до свободи. Він пояснював це тим, що рівноправність щодня наділяє людину великою кількістю дрібних радостей. Привабливість рівності відчувається постійно і діє на будь-кого. Таким чином, пристрасть, порушувана рівністю, одночасно є й загальною. Що стосується свободи, то вона вимагає від людини напруги, зусиль, самостійності, ініціативи, здатності зробити усвідомлений вибір

та відповідати за свої дії. Таким чином, свобода пов'язана з творчістю, що становить долю деяких. Що стосується середніх людей, яких більшість, то вони схильні віддавати перевагу задоволенню лише необхідних потреб, а не високим матеріям духовної свободи та творчості. Саме тому вони віддають перевагу рівноправності [208, с. 70].

Співвідношення свободи та рівноправності є частиною більш загальної проблеми співвідношення індивідуалізму, його меж, з одного боку, і колективізму – з іншого. У період буржуазних революцій пануючою була ідея індивідуалізму, пов'язана в основному зі свободою та автономією особистості в економічній сфері. Ідеологи європейської освіти (Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо) розглядали суспільство як механізм, що складається з автономних особистостей, які відрізняються один від одного інтересами та цілями, критеріями вибору шляхів та способів їхнього досягнення. Головна передумова затвердження автономії окремої людини – це наявність індивідуалізму.

Представники ліберальної теорії демократії розглядали свободу особи в аспекті відсутності обмежень, небажаного втручання в сферу індивідуальної свободи, яка, насамперед, пов'язувалася з приватною власністю, з волею підприємницької діяльності, що є пріоритетною цінністю. Характерними рисами цієї теорії також є: обмеження влади більшості над меншістю, забезпечення індивідуальної і групової автономії та свободи; обмеження компетенції держави за допомогою охорони громадського порядку, безпеки громадян, соціальної злагоди, його невтручання в справи суспільства, пріоритет ринкового саморегулювання суспільства над державою. При цьому, ідеологи індивідуалізму допускали неминуче порушення рівності в результаті необмеженої індивідуальної свободи. Індивідуалізм, заснований на ототожненні особистої волі та приватної власності, став могутньою стимулюючою силою суспільного розвитку та формування безпосередньої демократії.

З розвитком буржуазного суспільства все більш очевидними ставали негативні наслідки необмеженої індивідуальної свободи – різка поляризація суспільства, порушення принципу рівноправності. Не менш очевидною була й

необхідність переоцінки необмеженої індивідуальної свободи, що зводилася до свободи розпорядження власністю, а не до виявлення справжньої індивідуальності. З розвитком крайнього індивідуалізму приходить розуміння небажаності повної незалежності людини від суспільства та починається пошук компромісу між індивідуалізмом та колективізмом.

На реалізацію принципу рівноправності спрямовані колективістські концепції демократії, найбільш яскраво виражені в комуністичних утопіях Т. Мора, Е. Кабе, Ж.-Ж. Руссо. Однак, всі спроби наблизитися до справжньої рівноправності, тобто не тільки формальної рівності громадян перед законом, але й фактичній, зазнали невдачі. Занадто посилений рух у цьому напрямку, на думку Т. Парсонса, підриває такі великомасштабні інститути сучасних суспільств, як право, ринок, ефективна держава, а також компетентну творчу діяльність та застосування перспективного знання.

Загальними рисами колективістських теорій демократії можна вважати: заперечення автономії особистості; розгляд її як складової народу, класу, місцевого співтовариства; первинність народу (або місцевого співтовариства) у здійсненні влади, прийнятті рішень, що регулюють поведінку окремої особистості; необмеженість абсолютної влади більшості над меншостями та окремою особистістю.

Проблема співвідношення індивідуалізму та колективізму на місцевому рівні є актуальною для України. Особливістю українського демократизму були здатність цінувати свободу та політичні права особистості, пріоритет суспільства та держави над індивідом. Протиріччя між свободою та рівністю, волею та справедливістю, індивідуалізмом і колективізмом – одна з кардинальних проблем людського існування, змісту безпосередньої демократії.

Соціальну основу безпосередньої демократії в рамках муніципальних утворень становлять економічні, професійні, етнічні, релігійні, регіональні та інші групи громадян, які суперничають між собою в боротьбі за вплив на прийняття рішень і дії органів місцевого самоврядування. Аналізуючи саме плюралістичні концепції, можна говорити про те, що арбітром, який зберігає

рівновагу інтересів та забезпечує саморегулювання місцевого співтовариства, є органи місцевого самоврядування, які повинні виключити монополію однієї з груп на прийняття рішень і дії органів місцевого самоврядування в інтересах лише якої-небудь однієї верстви. Цьому, чималою мірою, покликаний сприяти склад органів місцевого самоврядування, що представляє інтереси різних соціальних, національних, професійних, вікових груп місцевого співтовариства. Виконання ролі арбітра припускає підтримку органами місцевого самоврядування соціально незахищених груп і індивідів з метою підвищення їхніх життєвих шансів і зміцнення соціальної справедливості.

Однак і плюралістичні концепції демократії зазнають критики, причому з протилежних позицій. Прихильники теорії ліберальної демократії критикують її за обмеження свободи на користь рівності. Взаємозалежність проблеми рівності з плюралізмом відзначав ще Т. Парсонс. Характерне для плюралістичної системи функціонування місцевого співтовариства прагнення до рівноваги між ціннісною установкою на рівність, з одного боку, і нерівністю, що впливає з функціональної ефективності, з іншого, поєднано в сучасних співтовариствах зі складними інтегративними проблемами. Ці проблеми властиві не тільки для політичної, але й для інших сфер суспільства [170, с. 96].

Представники колективістських теорій демократії недоліками плюралістичної концепції вважають низький рівень участі громадян у групах інтересів. Тому модель безпосередньої демократії, побудована на плюралістичних засадах, не буде владою більшості. В місцевих співтовариствах існує глибока нерівність ресурсів політичного впливу: є не досить організовані групи з малими ресурсами політичного впливу (безробітні, пенсіонери, інваліди й т. д.), і є олігархічні групи, здатні визначати результати виборів. У результаті муніципальне утворення в особі його органів, в реальності не можуть бути нейтральними арбітрами, оскільки, звичайно, перебувають під впливом капіталу, олігархів, бюрократії та профспілок.

Позитивний аспект плюралістичних концепцій безпосередньої демократії в тому, що, визнаючи рівень свободи та політичні права громадян, пріоритет прав

людини в рамках місцевого співтовариства, вони прагнуть поєднати їх з рівністю. Це досягається за допомогою використання форми правління, що забезпечує усереднену рівновагу впливів та виключає дії органів місцевого самоврядування в інтересах тільки однієї групи населення. При всій своїй недосконалості, правила пошуку балансів соціальних інтересів на рівні соціальних груп і верств залишаються вершиною соціальної творчості людства та найбільш привабливою формою соціального життя.

Невід'ємною цінністю безпосередньої демократії є пріоритет прав людини в рамках місцевого співтовариства. Ідея пріоритету прав особистості є невід'ємною складовою частиною вчення про природні, невідчужувані права людини, які знаходяться вище муніципальної влади та покликані стати її обмежником, утримувати її від сваволі та насильства. Не може існувати визнання цінності місцевого співтовариства, місцевого самоврядування, якщо при цьому не визнається вища цінність людини та громадянина. Місцеве співтовариство, яке не здатне визнавати цінність окремої людини, його законні права та інтереси, не може бути визнано демократичним, воно не здатне на справжнє місцеве самоврядування.

Використовуючи термін «пріоритет прав людини», варто його ототожнювати не із крайнім індивідуалізмом, а з необхідністю забезпечення автономії особистості в системі місцевого самоврядування. Автономія особистості покликана слугувати досягненню оптимального балансу між колективізмом та індивідуалізмом.

Питання про співвідношення прав людини та прав місцевого співтовариства пов'язане з принципом правової держави. Права людини та правова держава у своєму становленні та розвитку неподільні. Найважливішою властивістю, ознакою правової держави, яка визначає його мету, призначення та зміст інших ознак, є визнання пріоритету прав людини.

Правова держава є формою обмеження влади правами та свободами людини, які є найважливішою протиположністю всесиллю як державної, так і муніципальної влади, покликаної забезпечити її обмеження та самообмеження.

Тому гармонічне поєднання індивідуальних прав людини з колективними правами місцевого співтовариства є первинним, визначальним, системостворюючою ознакою правової держави, з якою пов'язані інші його ознаки. Саме ця ознака слугує здійсненню волі та реалізації прав людини: побудова державного та громадського життя на принципах права, розподіл влади, взаємна відповідальність індивіда та держави. Правова держава покликана забезпечувати в суспільстві розумний компроміс, запобігаючи соціальним катаклізмам і переворотам. Вирішення цього завдання можливо при наявності ефективно діючого місцевого самоврядування. Слід зазначити також, що безпосередня демократія не гарантує ефективного самоврядування, високої організованості, вирішення соціальних, економічних проблем, але розширює можливості для їхнього вирішення гуманними способами.

Таким чином, безпосередня демократія в системі місцевого самоврядування та правової держави перебувають у системній єдності і як раціональні політико-правові форми соціального життя належать до фундаментальних, загальнолюдських цінностей. Невід'ємними ознаками правової держави, цінностями безпосередньої демократії, місцевого самоврядування є права, свободи людини, рівність громадян перед законом і судом. І правова держава, і безпосередня демократія в системі місцевого самоврядування є способом поєднання влади та свободи. У цьому змісті вони рівноцінні. Обмеження однієї з названих політико-правових форм соціального життя не може не позначитися на іншій.

Характеристика безпосередньої демократії, як механізму самоврядування, припускає пошук відповіді на питання про методи та засоби побудови стабільного та справедливого місцевого співтовариства серед громадян, розділених між собою різними релігійними, філософськими та моральними доктринами. Необхідні інституціональні структури, які могли б забезпечити реалізацію системи цінностей, що становлять сутність безпосередньої демократії, відгородити місцеве співтовариство від можливих моральних недосконалостей політиків.

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

Плюралізм на місцевому рівні проявляється й у тому, що всі громадяни та їхні об'єднання формально рівною мірою допускаються Конституцією до обрання певних органів місцевого самоврядування й тим самим до формування волі місцевого співтовариства. Формально рівний доступ до місцевої влади, місцевого самоврядування означає вільну конкуренцію політичних інтересів.

Диференціація інтересів у місцевому співтоваристві припускає два можливих варіанти вирішення: у вигляді консенсусу або конфлікту. Прогрес пов'язаний не зі зменшенням, а зі збільшенням диференціації людства з метою забезпечення багатства та розмаїтості духовного життя й ідейних рухів, прагнень, відтінків та інтересів. За допомогою обміну думками, плюралізм дозволяє відображати, враховувати та приймати всі ці розходження й протиріччя, досягати певного компромісу, який би влаштував всі сторони. Тому на всіх стадіях демократичного процесу першочерговими засобами вирішення виникаючих проблем є переговори, угоди та політичний компроміс.

Компроміс внутрішньо властивий безпосередній демократії, насамперед, тому, що в ньому сформувалися політичні та правові інститути, в рамках яких можливо публічне узгодження інтересів. Наприклад, збори громадян проводять мобілізацію суспільної думки, виробляють компромісні рішення, виконують посередницькі функції між різними соціальними групами, що становлять їхню соціальну базу. Компромісам сприяє суспільна думка, яка спрямована на мирне врегулювання конфліктів, і це сприяє формуванню більш стійкого імунітету до

силових, надмірно радикальних рішень. Розвиток компромісної ідеології залежить від рівня економічного добробуту, національного, соціального та релігійного складу населення, міграції, національного характеру народу, ролі країни у світовому розподілу праці, геополітичних і багатьох інших факторів. Таким чином, політичний, соціальний компроміс – інструментальний спосіб досягнення практичних угод між суб'єктами безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Важливою перевагою плюралізму як принципу безпосередньої демократії є те, що відображаючи суперечливість думок і позицій, створюючи поле їхньої боротьби, він значно надійніше забезпечує стабільність, ніж тотальна показна єдність, яка неминуче веде до вибуху та до руйнування системи. Тому в демократичному місцевому співтоваристві необхідна терпимість стосовно опозиції, придушення якої є небезпечним. Чим більше розмір придушення перевершує запас терпіння, тим менше ймовірність існування конкуренції, змагальності політичних, соціальних сил. Таким чином, плюралізм, як критерій або умова безпосередньої демократії, повинен перешкоджати тому, щоб одна політична група раз і назавжди монополізувала місцеву владу, зробивши в такий спосіб непотрібною її постійну легітимацію.

Цінності, що становлять зміст безпосередньої демократії, реалізуються за допомогою встановлення надійних транспарентних для громадян каналів повідомлень між їхніми об'єднаннями та органами місцевого самоврядування. Виступаючи одночасно і як агенти конфлікту між різними інтересами, і як інструмент досягнення згоди або консенсусу між ними, об'єднання громадян здобувають функції поєднання між суспільством і світом політичного, поєднуючи їх у нерозривне ціле.

Плюралістичне розуміння демократії на місцевому рівні означає, що місцеві органи самоврядування, які є на той час легітимною політичною владою на місцевому рівні, повинні забезпечувати швидкість і гнучкість реагування на потреби та запити громадян. Більш відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування робить їх доступними та дозволяє здійснювати на них

необхідний тиск тоді, коли стає очевидною їхня недостатня здатність задовольняти потреби місцевого співтовариства, у якого набагато більше можливостей впливати на діяльність саме місцевих, а не регіональних і органів державної влади. Органи місцевого самоврядування покликані стати сильною та доступною організацією прав і свобод людини. Які-небудь обмеження в сфері політичної діяльності вводяться лише на основі закону та відносяться тільки до такої діяльності, що створює погрозу безпеки громадян або націлена на зміну конституційного устрою.

Отже, принцип плюралізму в системі місцевого самоврядування припускає стимулювання різноманіття громадського життя, автономії; наявність суперечливості думок, опозиції, протистояння соціально-політичних сил, існування конфліктів; підтримку рівноваги між альтернативними суспільними структурами за допомогою системи стримування.

Представницька демократія, будучи організаційно-правовою формою системи місцевого самоврядування, означає вирішення місцевим співтовариством питань місцевого значення через демократично обраних представників. В основі представницької демократії лежать відносини представництва.

Воля, яка формується та виражається представником у системі місцевого самоврядування, є не що інше, як воля цього органу. Що стосується волі місцевого співтовариства, то вона може формуватися тільки ним самим. Проблема співвідношення волі представницького органу місцевого самоврядування з волею місцевого співтовариства проявляється у визначенні ступеня відповідності волі представницького органу волі суверена.

Воля місцевого співтовариства існує як об'єктивне та незалежне від представників явище соціально-політичної реальності. Завдання представника – виявити, розкрити цю волю та представити її у своїй волі так, як він її сприйняв [107, с. 76]. Про ступінь відповідності волі представника волі місцевого співтовариства, про вимірність даної відповідності можна говорити, оскільки й воля представника, й воля місцевого співтовариства існують у соціально-політичній реальності об'єктивно й незалежно одна від іншої. Проблема

представників проявляється в найбільш повному вираженні волі місцевого співтовариства. Про залежність можна говорити тільки в змістовному плані й тільки при вимірі ступеня здійснення соціальної функції волі представника. Виявлення даної залежності можливо лише в процесі співвіднесення волі представника з волею місцевого співтовариства. Виявляючи через свою волю місцевого співтовариства, представник вносить свій внесок в оптимізацію місцевого самоврядування. Отже, об'єктом відносин народного представництва на місцевому рівні є не воля, а місцева влада. Місцеве співтовариство формує виборні органи, передає їм приналежну йому владу для здійснення передвиборчої програми, яка більше інших відповідає волі, інтересам місцевого співтовариства.

Отже, народне представництво – одна з форм представницької влади. Для розуміння відносин народного представництва важливо усвідомити, хто є джерелом влади та чи передається вона повністю або частково. Загальний зміст представницького правління проявляється в передачі влади на певний законодавством термін. Така оцінка представництва можлива в умовах вільного мандату. Обравши своїх представників, не маючи важелів контролю та впливу на діяльність представників, залишаються фактично без влади, без можливості впливати на неї до чергових виборів. Однак, при наявності напіввільного мандату місцеве співтовариство, залишаючись джерелом влади, зберігає за собою право контролю за представниками за допомогою заслуховування звітів депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, а також можливості їхнього відкликання.

Тобто, джерелом влади в системі місцевого самоврядування є місцеве співтовариство. За допомогою виборів місцеве співтовариство, як перше і єдине джерело влади, передає здійснення цієї влади представникам, які стають реальними носіями влади, що здійснюється від імені місцевого співтовариства. Жоден представник не може користуватися або розпоряджатися владою за власним розсудом. Вона їм доручена на певний законодавством термін. При цьому вони діють як від імені виборців, що проголосували за них, так і від усього місцевого співтовариства, яке є колективним і неподільно цілим.

Представники – лише інструмент місцевого співтовариства, за допомогою якого воно здійснює приналежну йому владу. Ця влада називається політичною тому, що, по-перше, належить місцевому співтовариству, яке визначає лінію поведінки та політику для своїх представників; по-друге, реалізується місцевими органами самоврядування, що не входять у систему органів державної влади.

Місцеве співтовариство за посередництвом своїх представників визначає програму, основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування. Воно не тільки проявляє свою волю в галузі нормотворчої та виконавчої діяльності, але й саме піддається впливу цієї волі. Органи місцевого самоврядування, будучи виразниками суспільної думки, одночасно є силою, яка формує його. Тому вони, діючи від імені місцевого співтовариства, не тільки є виконавцями його волі, але мають самостійну владу. Це об'єктивно зменшує відстань між органами місцевого самоврядування й місцевим співтовариством, забезпечуючи тим самим реальність та стабільність місцевого самоврядування.

У випадку невідповідності волі представника волі місцевого співтовариства можуть бути задіяні інститути прямої демократії: референдум; відкликання представників; звернення громадян; народна правотворча ініціатива; петиції тощо. Отже, єдиним джерелом влади в системі місцевого самоврядування є місцеве співтовариство.

Таким чином, представницька демократія на місцевому рівні є системою правових і неправових суспільних відносин, що виникають у зв'язку з вирішенням питань місцевого значення через демократично обраних представників.

Для розуміння відносин народного представництва (представницької демократії) необхідно дати визначення понять представницької системи, представника та представницького органу місцевого самоврядування. Представницька система – сукупність організаційно-правових форм здійснення представництва інтересів місцевого співтовариства. Організаційно-правовими формами здійснення представництва інтересів місцевого співтовариства є колегіальні й одноособові виборні органи місцевого самоврядування.

У зв'язку із цим потрібно розрізнити два поняття: представницький орган місцевого самоврядування та представник. До представницьких органів місцевого самоврядування в науці прийнято відносити тільки колегіальні виборні органи місцевого самоврядування. Термін «представник» є більше широким. Він містить у собі як колегіальні виборчі органи місцевого самоврядування, так і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність яких, у цілому, характеризує представницьку систему місцевого самоврядування й представницьку демократію на місцевому рівні.

У зв'язку із цим можна виділити ознаки, характерні для всіх представників (як колегіальних, так і одноособових), а також ознаки, властиві тільки колегіальним виборчим органам місцевого самоврядування:

– універсальною рисою для всіх представників, що виражають інтереси суб'єктів у відносинах народного представництва, є їхня виборність безпосередньо виборцями. Виборність виборцями – єдино можливий спосіб одержання повноважень представника місцевого співтовариства;

– самостійність припускає наявність у відносинах народного представництва в представників власної компетенції для вирішення питань місцевого значення в інтересах населення муніципального утворення;

– представник має право приймати акти нормативної властивості з найбільш значимих місцевих питань, які адресовані невизначеній кількості суб'єктів і розраховані на тривале, кількаразове використання.

Статус представницького органу місцевого самоврядування характеризується наявністю як загальних рис представника, так і наявністю специфічних рис, характерних тільки для даного виду суб'єктів. Такими специфічними рисами представницького органу місцевого самоврядування є обов'язковість і колегіальність.

Обов'язковість припускає неодмінну наявність колегіальних представницьких органів у відносинах народного представництва в будь-якій моделі місцевого самоврядування [155, с. 138].

Обов'язкову наявність виборчих органів місцевого самоврядування передбачено в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Закріплюючи права місцевого самоврядування, Хартія встановлює, що вони здійснюються радами або зборами, що складаються зі членів обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого та загального голосування (ст. 3).

Іншою характерною рисою представницьких органів місцевого самоврядування є колегіальність, яка означає, що представницький орган місцевого самоврядування приймає рішення в колегіальному порядку. Колегіальність має два аспекти. По-перше, це спосіб організації управлінської діяльності представницького органу місцевого самоврядування. Робота Ради заснована на колективних засадах, вирішуючи на своїх засіданнях найбільш важливі питання місцевого самоврядування. По-друге, колегіальність є способом організації місцевої представницької установи влади, будова якої пристосована для вироблення колективної думки та рішення, формування загальної волі депутатів. У цьому змісті Рада є колегія, що поєднує у своєму складі обраних депутатів.

Отже, місцеве самоврядування неможливо без відносин народного представництва, оскільки припускає вираження інтересів, думок і волі місцевого співтовариства. Представницька демократія – це обов'язкова форма існування місцевого співтовариства.

Безпосередня й представницька демократії, будучи організаційно-правовими формами місцевого самоврядування, перебувають у постійній взаємодії. Дослідження взаємодії безпосередньої й представницької демократії, як форм народовладдя, на місцевому рівні дозволяє виділити позитивні та негативні сторони обох форм місцевої демократії з погляду їхніх прихильників і супротивників.

Безпосередня демократія дає більше можливостей у порівнянні із представницькою демократією для вираження волі та інтересів місцевого співтовариства; забезпечує міцну легітимацію місцевої влади, подолання політичного відчуження громадян; розширює за рахунок участі багатьох людей

інтелектуальний потенціал політичних рішень; розвиває суспільну активність населення; сприяє вільній самореалізації та самоствердженню особистості, її розвитку в цілому; забезпечує ефективний контроль за політичними інститутами й посадовими особами; запобігає зловживання владою, відрив правлячої еліти від місцевого співтовариства, бюрократизацію чиновництва.

Супротивники безпосередньої демократії відзначають наступні слабкі сторони, властиві їй: низьку ефективність прийнятих рішень внаслідок недостатньої компетентності, безконтрольність та безвідповідальність населення; підвищення небезпеки виникнення тоталітаризму та авторитаризму, оскільки маси піддаються ідеологічним впливам і схильні до зрівняльності; небажання населення брати участь у вирішенні питань місцевого значення.

Переваги представницької демократії також у наявності гарантій політичної стабільності та порядку; огороженні суспільства від короткострокових масових захоплень, ідеологічного ірраціоналізму широких верств населення; у раціональній організації політичної системи, у чіткому розподілу праці; більше високої, у порівнянні з безпосередньою демократією, компетентності та відповідальності осіб, що приймають рішення.

Однак, і представницька демократія не позбавлена недоліків. Тут також можна вказати на наявність ірраціоналізму в сучасних представницьких органах, перетворення їх у неефективний інститут, який став осередком фракційних інтриг та амбіцій політиків. Прийняття рішень, на їхню думку, здійснюється не в ході депутатських дебатів, а у вузьких комісіях, партійних комітетах [154, с. 138]. Ці факти реального життя послужили підставою для появи теорії правлячої еліти, яка володіє монопольним правом прийняття рішень [175, с. 211].

У сучасній демократичній державі влада здійснюється не народом, а від імені народу й формально для народу, в інтересах народу [153, с. 29]. Перераховані недоліки представницької демократії визначають необхідність існування в будь-якому демократичному суспільстві особистої участі громадян у керуванні як державними, так і місцевими справами.

Проблема співвідношення безпосередньої й представницької демократії органічно пов'язана з характером депутатського мандату. Основою цих відносин є інститути безпосередньої демократії: вибори; накази; звіти й дострокове відкликання депутатів і обраних посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями.

Конституції демократичних країн, як правило, закріплюють приналежність влади народу, місцеве самоврядування. Однак характер взаємин між депутатами й виборцями регулюється неоднаково. Виходячи із сучасного законодавства, що регулює представницьку демократію, можна виділити три її різновиди, в основі яких лежать різні варіанти взаємин депутатів з виборцями.

Перший варіант – джерелом влади визнається народ, місцеве співтовариство. Депутат розглядається тільки як уповноважений своїх виборців, тобто власник імперативного мандату.

Другий варіант представницької демократії, припускаючи, що формальним джерелом влади є народ, місцеве співтовариство, передбачає її передачу на обмежений законодавством строк представницькому органу, члени якого діють незалежно від виборців, тобто мають вільний мандат.

Третій, проміжний варіант представницької демократії має місце, коли народ, місцеве співтовариство, залишаючись джерелом влади, передає її представницькому органу частково на певний законодавством термін, зберігаючи за собою контроль за діяльністю своїх представників. Основою таких взаємин депутатів і виборців є напіввільний мандат [127, с. 135].

Синтез, поєднання, взаємопроникнення безпосередньої й представницької демократії в тому, що інститути безпосередньої демократії є джерелом, основою виникнення представницької демократії в системі місцевого самоврядування [47, с. 166].

Окремі інститути безпосередньої демократії можуть замінити в певних законодавством ситуаціях інститути представницької демократії, виконувати їх роль у прийнятті найважливіших рішень місцевого значення [123, с. 426]. Прикладом можуть бути збори (сходи) громадян, які, відповідно до уставу

муніципального утворення, вправі виконувати функції представницького органа місцевого самоврядування. За допомогою реалізації деяких інститутів безпосередньої демократії (місцевий референдум, петиції, народні ініціативи, збори та публічні маніфестації) місцеве співтовариство впливає на зміст, основні напрямки діяльності виборчих органів місцевого самоврядування; деякі інститути безпосередньої демократії одночасно є складовою частиною, інститутами представницької демократії. Вони утворюють як би ядро зіткнення представницької та безпосередньої демократії. До них відносяться: вибори; звіти, відкликання депутатів і виборних посадових осіб; збори (сходи) громадян за місцем проживання. На жаль, на сучасному етапі становлення місцевого самоврядування в Україні пріоритет віддається інституту виборів депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування, а не розвитку сукупності всіх інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування. Результатом є те, що члени місцевого співтовариства продукують політичне відчуження в сфері здійснення місцевої влади, а органи місцевого самоврядування зазнають труднощів у діалозі з місцевими жителями.

Деякі вчені висловлюють думку, що місцеве самоврядування може реально існувати тільки на тих рівнях, де безпосередня демократія превалює над представницькою. У цей час можна говорити тільки про елементи місцевого самоврядування, які варто розвивати за допомогою постійного розширення питань, вирішення яких вимагає особистої участі жителів .

Як вважає Є. І. Качмарський, ефективність місцевого самоврядування залежить від рівня ініціативності місцевого населення. На його думку, місцеве самоврядування є однією із форм прояву громадської ініціативи й сприяє мінімізації ролі держави у вирішенні місцевих проблем. Саме місцеве самоврядування, будучи головним інститутом, що реалізує інтереси територіальних громад, потрапляє в патову ситуацію, коли не отримує імпульсів від політично пасивного суспільства для наповнення змістом своєї діяльності. Залучення громадськості до процесів розробки та прийняття рішень, що стосуються життя територіальної громади, є одним з фундаментальних принципів

демократії та розвитку громадянського суспільства. Загальною метою залучення громадськості є налагодження довірливих відносин між територіальною громадою та місцевими органами влади, що сприяє збільшенню взаємної відповідальності, підвищенню прозорості процесу ухвалення владних рішень та розвитку місцевого самоврядування. Тобто, науковець робить висновок, що «справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи місцевих жителів, яка й буде реалізовуватися в цьому інституті громадянського суспільства» [96, с. 128].

Щодо шляхів подолання відчуження населення від процесу управління Є. І. Качмарський пропонує акумуляцію інтересів населення певної території політичними партіями; пробудження суспільно-політичної активності членів спільноти лідерами громади за допомогою політичного просвітництва; гласність в роботі органів місцевого самоврядування; застосування практики публічних дискусій [96, с. 129].

На думку І. О. Дегтярьової, сучасна державна політика розвитку місцевого самоврядування має спрямовуватись на забезпечення: а) сенсу його існування і призначення щодо створення відповідних умов для життєдіяльності членів територіальної громади (сприятливого середовища проживання на даній території, надання якісних громадських послуг та ін.); б) доцільності діяльності органів місцевого самоврядування, що пов'язана із задоволенням потреб та інтересів громадян; в) орієнтації в наданні якісних громадських послуг на споживачів, їх потреби та інтереси; г) пріоритетності людського розвитку в діяльності органів місцевого самоврядування [59, с. 74].

На думку дисертанта, в даному аспекті важливим є також аналіз консоціональної демократії, яка побудована за принципом розумного розподілу керування в усіх сферах і є узагальненням досвіду декількох європейських держав, таких як Швейцарія, Бельгія, Нідерланди, Австрія, Ізраїль. Необхідною передумовою стабільності консоціональної моделі є здатність еліти приходити до єдиної думки в процесі вирішення питань. На думку А. Лейпхарта, консоціональна демократія має 4 характерні ознаки (дві первинні та дві вторинні.

Головними є участь представників всіх значних груп у прийнятті політичних рішень; широка автономія цих груп у керуванні своїми внутрішніми справами. До вторинних відносяться пропорційність та право вето меншості. Головною метою такого суспільства є необхідність зміцнити почуття безпеки кожної групи, надаючи їй максимальні можливості вирішувати свою долю, не створюючи при цьому погрози безпеки іншим групам [120, с. 139].

На думку автора дослідження, головна проблема співвідношення представницької та безпосередньої демократії зводиться до з'ясування обсягу безпосередньої демократії, можливого в системі місцевого самоврядування в поєднанні з представницькою демократією. З технічної точки зору, цей обсяг міг би бути порівняно більшим. Багато інститутів безпосередньої демократії (місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання в містах) недостатньо поширені, а деякі (обговорення проектів рішень органів місцевого самоврядування, народна правотворча ініціатива) не використовуються. Таким чином, ці форми демократії взаємно переплетені, органічні та виступають єдиним цілим при аналізі системи місцевої демократії, пов'язаної з волевиявленням громадян.

3.3 Зарубіжний досвід моделювання систем місцевого самоврядування у контексті принципів Європейської хартії.

Сьогодні головними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, залишаються Європейська Хартія місцевого самоврядування та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування [173, с. 7]. Незважаючи на традиції місцевого самоврядування, жодна європейська держава не виконує повною мірою всіх принципів Хартії. Принципи, викладені в ч. 1 ст. 12 Хартії, надають країнам, що підписали Хартію, достатнього простору для маневрування в своїх зусиллях щодо адаптації їх до своєї політичної, правової, адміністративної і культурної ситуації. Членство держав, що підписали Хартії, засновано на тому, що ці держави повинні

виконувати деякі положення ч. 1, які обираються зі складу основних положень, що залишає за ними певну свободу вибору і дозволяє врахувати специфіку національної ситуації. Ця свобода розширюється завдяки тому, що кожна держава може згодом доповнити Хартію новим положенням, як і коли вона того забажає.

Особливого значення Хартія набула у зв'язку з процесом демократичних перетворень, який розпочався у східноєвропейських країнах після падіння Берлінської стіни у 1989 році. Рада Європи поставила ратифікацію Хартії країнами Центральної та Східної Європи основною умовою їхнього приєднання до цієї організації [174, с. 19].

Крім Європейської Хартії місцевого самоврядування (1985 р.) є ще ряд документів, які складають основу сучасної європейської децентралізації і формулюють принципи майбутнього розвитку інституцій місцевого самоврядування. Серед них можемо виокремити такі: Європейська декларація прав міст, прийнята Постійною Конференцією Місцевих і Регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18.03.1992 р.; Хартія Конгресу Місцевих і Регіональних влад Європи, ухвалена Комітетом Міністрів 14.01.1994 р.; Стамбульська Декларація з проблем поселень людей від 14 червня 1996 р.; Європейська Хартія міст, прийнята в Страсбурзі 17-19 березня 1992 р.

Широка роль місцевого самоврядування свідчить про багатоаспектність цього суспільного явища і величезний пласт викликів, які стоятимуть перед цим інститутом в XXI ст. Однією із таких найбільших проблем є необхідність постійно впроваджувати практику вирівнювання потенціалів територіальних громад в сучасній Європі, що є найбільш затратною статтею видатків в Європейському Союзі. Рада Європи рекомендувала використовувати системи вирівнювання для надання місцевим органам влади, якщо вони бажають, можливості забезпечити схожий вибір та рівень послуг при однакових ставках місцевих податків. З тим, щоб досягнути цього, необхідно буде пом'якшити:

– розбіжності між місцевими прибутковими базами, тобто між потенційним розміром місцевих прибутків, припускаючи схожий рівень досягнень у сфері податкових ставок, ефективності збору і т. д.;

– розбіжності у місцевих потребах в муніципальних послугах, що визначаються наступними факторами: розбіжності у віковій структурі (пропорція дітей шкільного віку, людей похилого віку і т. д.); розбіжності у соціальній структурі (неповні сім'ї, безробітні, меншини і т. д.); розбіжності в умовах навколишнього середовища, економічних умовах, що вимагають реабілітації;

– розбіжності у вартості надання еквівалентного рівня послуг по причині наступних факторів: різниця у рівнях зарплати та вартості землі; низька густота населення, що впливає на збільшення загальної вартості утримання таких закладів як школи; висока густота населення, що впливає на збільшення вартості таких послуг як збір сміття та утримання доріг [150, с. 65].

Рекомендації Ради Європи вимагають повної рівності між місцевими органами влади у рівні послуг, які вони можуть надати, виходячи із схожого рівня прибуткових «досягнень». На практиці цього вдалося досягнути лише Великобританії. Шведська система стоїть недалеко від рівноправ'я – тут перерозподіл базується на 95 % середнього доходу на душу населення, що піддається оподаткуванню, та повного середнього рівня витрат на душу населення. Інші країни досягли лише часткового вирівнювання. Наприклад, датська система намагається зменшити розриви між доходами на душу населення найбагатших місцевих громад із доходами інших громад.

Фактори, які впливають на ступінь вирівнювання, включають в себе ступінь різниці між місцевими органами влади та масштабом наявних ресурсів для їх подолання; розповсюдження місцевої відповідальності на персональні послуги, такі як освіта; ступінь політичного обов'язку щодо реалізації вирівнювання тощо [69, с. 8].

На початку XXI ст. територіальні громади зіткнулися з новими викликами через негативний економічний тиск. В епоху глобалізації і локалізації муніципалітети, як економічні структури, відіграють важливу, але важку роль. Проблемою для громад є те, як знайти себе в глобальній економіці, яка на місцевому рівні ще більш нестабільна, аніж на національному. Часто центральний уряд перекладає відповідальність за економічну ситуацію на місцеві органи

влади. Більше того, громадяни тепер більше інформовані і освіченіші, ніж раніше. Однак, це зовсім не повинно приводити до кризових ситуацій. Тому одним із найважливіших напрямків роботи місцевої влади – це створення можливостей для громадян активно приймати участь в житті громади [165, с. 456].

Великі перспективи для розвитку місцевого самоуправління відкриваються завдяки інформаційним технологіям. Вони пропонують нові підходи в менеджменті і наданні суспільних послуг. Потенціал використання електронного управління, який створює широкі взаємозв'язки між чиновниками і місцевими жителями, особливо великий на місцевому рівні [22, с. 156].

Таким чином, традиційна роль інституцій місцевої влади в державах з різними політичними традиціями трансформується в унікальну і технологічно-єдину інформаційну систему завдяки технологіям в мережі Інтернет. Місцеві влади в Європі вже давно перестали ідентифікувати себе як «постачальники послуг», натомість сформували нову філософію управління під загальним визначенням «прискорення розвитку громад». Створюється нова парадигма: колективно вирішувати спільні проблеми способом, вигідним для всіх. Таку практику називають ще мережевим менеджментом в місцевому самоврядуванні. Відповідно, для участі громадян немає більшої можливості впливати на процеси, ніж на місцевому рівні. Тим не менш, на шляху цього процесу є багато бар'єрів. Це і відсутність необхідного людського капіталу, інституційні бар'єри, нарешті, необхідність зміни ролі місцевих чиновників від «тих, хто робить» на тих, хто дозволяє» зробити свою роботу іншим.

Деякі моделі, розроблені для цих цілей, такі як CAPAM (Commonwealth Association for Public Management), були нагороджені за інноваційні методи в сфері управління. В цій моделі використовуються наступні критерії: партнерство, відповідальність, громадська участь, інтегрованість вертикального і горизонтального менеджменту, підтримка політичної пов'язаності в політично фрагментованій громаді, політичні чи парламентські структури, еволюція людських ресурсів, цінності та етика.

Цікавим для України є досвід Польщі в процесі демократизації органів місцевого самоуправління. В червні 1989 року перемогу на парламентських виборах у Польщі здобула тодішня опозиція – демократичні сили, що вийшли із «Солідарності». Перед новою владою постало складне завдання – проведення політичної трансформації країни, одним із елементів якої була адміністративна реформа.

У 1990 році почалося відновлення органів самоврядування на рівні гмін. Це стало першим кроком на шляху створення громадянського суспільства у Польщі. Одночасно було налагоджено підготовчу роботу для впровадження наступних етапів реформи.

1 січня 1999 року, тобто після дев'яти років функціонування гмін, стартувала адміністративна реформа, яка запровадила триступеневу структуру адміністративного поділу Польщі: органи самоврядування на рівні воєводств, повітів та гмін. У 2004 році процес реформ було закінчено прийняттям законів про фінансування воєводських і регіональних структур. Таким чином, створення правової бази нового адміністративно-територіального устрою Польщі відбувалося загалом 14 років. Проблема полягала не в тому, щоб надати якомога більше повноважень органам місцевого самоврядування. Навпаки, на першому етапі вважалось доцільним обмеження повноважень самоврядних органів, а ті функції, що залишалися, зробити реальними й фінансово забезпеченими. Для цього повинна існувати можливість фінансування цих повноважень із власних джерел, держбюджету, через субсидії, а також контракти між урядом і самоврядними структурами.

У Польщі існує 12 великих міст-метрополій, які віддавна вважалися осердям воєводської влади. 11 жовтня 1990 р. у Кракові було створено Об'єднання польських метрополій, ініційоване президентами таких міст, як Гданьск, Краків, Познань, Варшава та Вроцлав. Мета Об'єднання – якнайшвидше адаптувати посткомуністичні міста з демократичними містами Європи і забезпечити їх швидкий суспільно-економічний розвиток. Таким чином, розпочався наступний етап польської реформи: надання більших повноважень та можливостей

метрополіям. Слід зазначити, що вони були досить добре підготовлені до змін, позаяк мали належні кадри, групи експертів, людей із серйозним досвідом роботи у сфері управління фінансами. У 1996-1997 роках вдалося налагодити систему фінансування польських метрополій, яка стала базою для їх планового розвитку та полегшила вступ до Асоціації EUROCITIES. Вона об'єднує 127 великих міст (із 34 країн) і представляє їх інтереси в Європейському Союзі. До Асоціації EUROCITIES сьогодні входять усі міста Об'єднання польських метрополій, а президент Варшави є членом її Комітету.

Метою адміністративної реформи в Польщі, передусім, було: наблизити владу до людини, створити самоврядні органи на взірць західноєвропейських країн та вдосконалити управління на місцях таким чином, щоб пересічний громадянин не витрачав багато часу на вирішення своїх повсякденних проблем, а влада завжди знаходилася поруч.

Наступний крок на шляху реформи – створення органів самоврядування у воєводствах. У результаті їх кількість зменшилася від 49 до 16. Міста, які позбулися статусу воєводських, стали міськими повітами, або містами на правах повіту. Загалом виникло 65 міських повітів, 314 земських повітів та 2 489 гмін.

Колишні воєводства були структурами, підпорядкованими безпосередньо урядові, – вони називалися урядовими воєводствами. А представницький орган – воєводська рада (так званий малий сейм) – мав суто консультативні, тобто досить вузькі повноваження. Нині в Польщі створено 16 воєводств, але влада практично повністю перейшла до сейму – представницького органу, який формує правління воєводства. Окрім того, в Польщі залишили представника уряду з дуже вузькими повноваженнями – воєводу. Отже, сьогодні на регіональному (воєводському) рівні там є два паралельні органи влади: представників уряду, які належать до партії, що створює уряд у загальнонаціональному масштабі, та представників громади, обраних до малого сейму. Кожний рівень адміністративної влади повинен розуміти зону своєї відповідальності та мати належні фінансові ресурси для виконання повноважень, що зафіксовано у відповідному законі.

Незважаючи на те, що самоврядні органи на рівні гмін функціонували в Польщі вже з 1990 року, лише адміністративна реформа спричинила до того, що гміна стала основною ланкою територіальних органів самоврядування, незалежною від повіту та воєводства.

До завдань гмінних органів самоврядування належать, зокрема: дотримання порядку у гміні, управління територією, охорона навколишнього середовища, утримання доріг і мостів, організація дорожнього руху, водоканали, каналізація, ліквідація та очищення комунальних стоків, утилізація комунальних відходів, забезпечення постачання електроенергії й тепла, місцевий транспорт, охорона здоров'я, соціальна допомога, комунальне і житлове будівництво, утримання дошкільних, шкільних та інших навчальних закладів тощо.

Завдання позагмінні, ввірені повітам, що знаходяться поблизу гмін: порядок на території, утримання лікарень, охорона середовища, соціальна допомога, безпека громадян, а також послуги для сільського господарства і банки.

Міські, сільські гміни та повіти відповідають за організацію надання соціальних послуг, управління загальним майном певної громади і основними службами, що обслуговують громаду. До відання повіту, зокрема, належать: лікарня (охорону здоров'я фінансують регіональні каси допомоги), середні школи, установи культури, дороги, різні служби та інспекції.

Регіональне самоврядування діє у воєводствах і опікується головним чином втіленням регіональної політики та створенням стратегічних умов для економічного розвитку на певній території, вирішенням структурних проблем регіону. Відповідно до Закону про органи самоврядування воєводств 1998 року, вони співпрацюють із урядом, місцевими органами самоврядування і певною мірою курують функціонування деяких галузей колективного життя, як-от: національна культура, освіта, охорона здоров'я, підтримання належного стану доріг у регіоні [134].

Маршалок воєводства одночасно є головою правління воєводства – виконавчого органу воєводського самоврядування, що складається з п'яти осіб.

Він організує роботу правління та бюро. Маршалок обирається малим воєводським сеймом абсолютною кількістю голосів.

Уряд і урядова адміністрація (центральна та територіальна) реалізують політику держави і керують справами загальнодержавного характеру. Більшість територіальних адміністрацій функціонує в рамках воєводських адміністрацій та підпорядковується воєводі. Окрім цього, воєвода контролює діяльність усіх ланок територіального самоврядування в його воєводстві, а також представляє Державну скарбницю (згідно із Законом про державну адміністрацію у воєводстві 1998 року). Воєводу призначає і відкликає Голова Ради Міністрів на пропозицію Міністерства внутрішніх справ та адміністрації Польщі.

Метою перебудови системи управління в Польщі, яка почалась в 1990 році, було пристосування її до нових реалій громадянської держави. Колишня система була зорганізована таким чином, щоб контролювати всі суспільні відносини, навіть якщо суспільство виступало проти цього. Нова держава повинна була працювати так, щоб служити загальному благу всіх громадян – не «керувати» ними, а створювати стабільні і безпечні умови для вільної діяльності осіб, підприємств та організацій.

При такій побудові системи, розвиток суспільства – це не результат діяльності держави й її адміністрації, а сукупний наслідок функціонування громадян та організацій. При чому, держава може або сприяти такому розвитку, або заважати йому. Але, безумовно, вона не зможе підмінити собою діяльність незалежних об'єднань громадян і організацій. Досвід попередніх десятиліть в історії Польщі чітко показав наслідки такої підміни [179, с. 17].

Громадянам Польщі дісталася в спадщину система, яка була створена для інших цілей. Тому і постала необхідність її ґрунтовного перегляду та перебудови. Проте, «старі» структури все ще залишалися сильними та важко піддавалися змінам. Весь цей час був часом боротьби, коли ніхто не хотів ділитися владою та впливом. Можна сказати, що Польща, як і всі посткомуністичні держави, все ще не пододала наслідків монополізованого суспільного життя, економіки та управління, хоч і досягла помітного прогресу.

Проблема децентралізації і перегляду відносин між центральною та місцевою владою в перехідних державах виглядає зовсім по-іншому, ніж у державах стабільних [53, с. 96]. Для Польщі, як для держави з перехідним статусом, першочергове завдання полягало не в удосконаленні системи, а в створенні цілком нових відносин між державними інституціями, який раніше просто не існувало.

У 1989 році громадянам Польщі дісталася працездатна держава – її інститути були активними, але, окрім цього, існували сильні групи інтересів, а тому будь-яку спробу провести зміни очікував спротив. Тому проблема була подвійною: по-перше, слід було вирішити, які зміни необхідно провести, а, по-друге, як нейтралізувати спротив.

Сьогодні можна визначити чотири умови, які є необхідними для успішного проведення реформи місцевого самоуправління: політична воля керівництва держави; суспільна підтримка (або хоча б згода); професійні фахівці; людські ресурси (тобто, підготований персонал, здатний проводити реформи).

У 1989-1990 роках в Польщі були наявні всі чотири складові. Вся енергія була спрямована на створення нової системи, а не на боротьбу зі старою. Однак скоро ситуація змінилась. Розкол «Солідарності» послабив колишню рішучість. Політична воля «вигоріла», а знання вичерпались. Суспільної підтримки та сприяння місцевих рад було недостатньо, щоб продовжувати процеси реформування, а тому 1991 та 1992 роки стали роками призупинення реформаторських процесів.

Якщо розглянути контекст реформ 1990 та 1998 років, можна прослідкувати деяку схожість. В обох випадках перед хвилями реформ відбувалось тривале вивчення ситуації тими особами, які перебували в опозиції до влади. Обидві хвилі були радикальними і здійснювались порівняно швидко, оскільки була політична воля, яка прагнула використати історичний шанс. Ще однією спільною рисою була широка суспільна підтримка. Однак уряди не використали цього повною мірою, не налагодили діалог і співробітництво з суспільством. Складалось враження, що влада не усвідомлює важливість думки суспільства та необхідність

змін. Позитивним прикладом у цьому контексті можна вважати загальнонаціональну кампанію з створення системи «повітів» і «гмін» в 1993 році.

Цей досвід дозволяє зробити фундаментальний висновок: ймовірно, жодна важлива реформа не може бути проведена, якщо влада слідує порадам тих, хто рекомендує проводити їх повільно, обережно і поступово. Варто нагадати, що в той час було немало таких «розумних» порадників. Особливо в період активного реформування, багато хто переконував, що місцеві громади не готові до змін і що їх потрібно попередньо навчити роботі в нових умовах. Такі порадники завжди вважали себе розумнішими, а їх тон був поблажливим і повчальним. У той же час їх вирізняла недовіра до суспільства, котре вони вважали нездатним до незалежності і успішної роботи в нових реаліях. Сьогодні можна констатувати: всі ці «обережні» порадники помилились, адже польське суспільство виявилось здатним взяти ініціативу у свої руки і сприйняти нові умови [179, с. 18].

Загалом, існуючі моделі державного управління та місцевого самоврядування, система їхніх відносин не завжди забезпечують інтереси самої держави та основні життєві потреби людини. Аналіз власного та світового досвіду свідчить, що кожний історичний етап розвитку країни вимагає відповідних підходів у делегуванні владних повноважень від держави до органів місцевого самоврядування. Зокрема, організація державної влади розвинутих країн Заходу базується на її децентралізації, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування [147, с. 48]. Таким чином, децентралізована модель в умовах сталого соціально-економічного розвитку довела свою перевагу над централізованою.

На думку дисертанта, діюча в Україні система організації влади на місцевому рівні потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями.

Передбачені Конституцією та законами України права територіальних громад на місцеве самоврядування, зусилля посадових осіб і працівників органів місцевого самоврядування не реалізуються повною мірою. Основні причини, що обмежують можливості місцевого самоврядування у здійсненні своїх функцій, проявляються, насамперед, у відсутності послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування, неврахуванні вищими органами державної влади України пропозицій неурядових громадських організацій та асоціацій органів місцевого самоврядування з її вдосконалення. Крім того, слід зазначити про відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, можливості повноцінно здійснювати самоврядні функції на рівні району та регіону. Також в наявності є суперечності у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування. Наша система характеризується відсутністю належної фінансової основи місцевого самоврядування, надмірною централізацією фінансових ресурсів та відсутністю належної податкової бази, зокрема місцевих податків та зборів, для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів. Присутня також і велика диспропорція у розвитку територій.

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

В процесі вирішення питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування має бути досягнуто узгодження рішень і дій вищих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадськості. Вони мають органічно поєднуватися із загальним вектором розвитку української держави і бути у підвалинах забезпечення її незалежності, економічної могутності та духовного розвитку. А це є можливим, якщо буде розроблений та втілений в життя комплекс заходів, спрямованих на створення

умов для розвитку в Україні повноцінного місцевого самоврядування, наповнення його новим змістом, зокрема, слід опрацювати концептуальні засади, визначити пріоритетні напрями проведення змін, спрямованих на децентралізацію державного управління та зміцнення місцевого самоврядування у контексті принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. Також слід розробити підходи щодо запровадження ефективних механізмів реалізації бюджетної та податкової політики, соціальних стандартів як основи для визначення розміру фінансового нормативу бюджетної забезпеченості за кожним видом видатків місцевих бюджетів; розглянути питання щодо збільшення обсягів трансфертів вирівнювання місцевим бюджетам для забезпечення виплат заробітної плати працівникам бюджетної сфери та здійснення інших соціальних видатків.

Загальна тенденція вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні повинна сприяти консолідації зусиль органів місцевого самоврядування різних рівнів у вирішенні питань бюджетного забезпечення, удосконалення податкової та зміцнення матеріальної бази, захисту і відстоювання їхніх прав.

Місьцеве самоврядування, попри наявність різних його систем, зокрема в Україні та європейських державах, має спільні риси. Його обов'язковим і первинним суб'єктом є громада. Воно є публічною інституцією, яка зберігає автономність у своїй діяльності від держави; здійснює реалізацію своїх принципів через громаду, яка делегує обраних представників до колегіального представницького органу; має відокремлене від державного та приватного майно й фінансові ресурси, якими від імені громади розпоряджаються сформовані нею органи; наділене правами запроваджувати і збирати місцеві податки, збори та платежі й справедливо використовувати їх в інтересах всієї громади; виконує лише властиві йому функції та здійснює делеговані йому державою адміністративні повноваження [134, с. 8].

З точки зору дисертанта, ці дії є необхідними в процесі удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування з метою забезпечення духовних, економічних, соціальних, політичних та інших потреб людини.

Цікавим також є досвід Франції, де традиційно існує високий ступінь централізації місцевого управління та самоврядування, що проявляється в системі адміністративного контролю центральної влади за місцевими органами. Проведена у Франції на початку 80-х років XX століття реформа знизила таку централізацію, розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм більшу самостійність, але зберегла за центральною владою сильні позиції на місцях. На місцевому рівні є спеціальний уповноважений уряду, що здійснює контроль за органами місцевого самоврядування. У кожному департаменті є представник держави (комісар республіки), що здійснює адміністративний контроль за законністю рішень, прийнятих комунами, які є основою місцевого самоврядування. У Франції налічується більше 36 тисяч комун, 90 % з них мають менш 2000 жителів. Кожна комуна має раду, яка обирає зі свого складу мера. Мер одночасно є державний службовцем і главою місцевого самоврядування. Органи територіального самоврядування є також в 96 департаментах, 22 регіонах і округах Парижа, Марселя та Ліона.

Окремої уваги заслуговує модель, яка існує в Німеччині. В рамках цієї моделі виділяються чотири типи громад: германський; магістральний; бургомістерський; північно-германський. Для північно-германського типу характерне злиття верхівки представницької корпорації та адміністрації. Представницька корпорація (общинна рада, міські збори депутатів та ін.) обирається безпосередньо населенням. Обирається також голова адміністрації – бургомістер, який одночасно, за посадою, головує в урядовій корпорації. Цей тип називається конституцією ради. Магістральний тип характеризується тим, що представницький орган, що обирається населенням, формує свій виконавчий орган – магістрат або сенат, який складається з бургомістра та почесних членів. Цей тип називають конституцією магістрату. Бургомістерський тип передбачає, що обраний населенням представницький орган обирає бургомістра, який очолює представницьку корпорацію та місцеву адміністрацію, тобто поєднує в собі функції глави громади та голови адміністрації. Цей тип називають конституцією бургомістра. Північно-германський тип нагадує англосаксонську модель.

Представницький орган, що обирається населенням, створює виконавчий комітет, який не є місцевою адміністрацією, а тільки готує рішення представницького органу. Цей тип називають конституцією директора [41, с. 92].

Незважаючи на особливості організації самоврядування в Німеччині, воно має багато загального як з англосаксонською, так і з континентальною (французькою) моделями.

Системи місцевого самоврядування в сучасних державах будуються на основі адміністративно-територіального розподілу країни. Сам адміністративно-територіальний устрій будь-якої країни являє собою найважливішу частину державної організації. Система місцевого самоврядування в сучасних державах може містити в собі по вертикалі від двох до п'яти ланок. Двозвіньова структура адміністративно-територіального розподілу (Данія, Коста-Ріка і др.) та трьозвіньова (Італія, Індія й ін.) є найпоширенішими та найбільш зручними, з погляду місцевого управління. Більш розширені системи адміністративно-територіального розподілу зустрічаються значно рідше. При цьому, природно, в різних країнах існують серйозні відмінності в характері та ролі окремих видів адміністративно-територіальних одиниць.

Органи місцевого самоврядування розрізняються за ступеням централізації взаємин з вищими органами. Одна система місцевого самоврядування побудована на принципах прямого підпорядкування органів нижчого підпорядкування вищестоящим (Італія, Франція, ФРН). Поряд із цим ряд країн дотримується відверто автономної системи, при якій пряме підпорядкування по вертикалі юридично відсутнє, а якщо на практиці здійснюється, то в дуже обмеженій формі (США, Великобританія).

У другому випадку органи місцевого самоврядування мають досить велику самостійність стосовно вищих органів. У цьому випадку встановлена й досить широка система виборності цих органів. В деяких країнах пряма система співпідпорядкованості здійснюється шляхом так званої координації діяльності органів нижчого підпорядкування (Японія).

Іноді діяльність органів місцевого самоврядування поставлена під безпосередній контроль спеціальних державних органів. Найчастіше вони підконтрольні органам міністерства внутрішніх справ (Великобританія), в інших країнах може створюватися навіть спеціальний підрозділ у складі уряду (міністерство по справах місцевого самоврядування).

В деяких країнах (Франція, Італія та ін.) в адміністративно-територіальні одиниці призначаються повноважні представники уряду, які здійснюють адміністративний нагляд за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування й їхніх виконавчих органів, що ставить ці органи під постійний контроль із боку центральної влади.

У більшості країн Латинської Америки не здійснюється прямого централізованого управління місцевими органами, а існує система, при якій представник центру наділяється лише контрольними функціями та діє поряд з керівником муніципалітету, що обирається населенням або радою. Так, відповідно до Конституції Еквадору 1980 р., у провінціях обираються провінційні ради на чолі із префектами, а центральну владу представляє губернатор, у кантонах діють муніципальні ради, очолювані алькальдами, хоча головною адміністративною особою є так званий політичний керівник. Функції призначуваних представників центру офіційно зводяться до керівництва поліцією й нагляду за діяльністю виборчих установ, а фактично поширюються і на повсякденний контроль за роботою виборчих установ.

Представники центральної влади, здійснюючи адміністративний нагляд відносно органів місцевого самоврядування, можуть перевірити законність актів, прийнятих цими органами і їхню відповідність чинному законодавству. Іноді рішення органів місцевого самоврядування не набувають чинності до ознайомлення з ними голови уряду. Якщо в спеціально встановлений термін від нього не надходить принципових заперечень, рішення набуває законної сили. Скасувати рішення органу місцевого самоврядування адміністратор не має права, але може заперечити це рішення в судовому порядку. В свою чергу органи місцевого самоврядування можуть у судовому порядку захищати свої права, обсяг

своєї компетенції у випадку порушення автономії цих органів не тільки від голови уряду, глави держави, парламенту країни.

В адміністративно-територіальному розподілі в сучасних країнах спостерігається велика розмаїтість, яка виникає завдяки історичними традиціями й економічною доцільністю, тому характерною рисою місцевого самоврядування є надзвичайна розмаїтість організаційних форм їхньої побудови й безпосередня залежність їх від місцевих умов (географічних, соціально-економічних, виробничих, демографічних і т. д.). В американських штатах, наприклад, основними адміністративно-територіальними підрозділами є графства, яких налічується понад три тисячі. Вони розрізняються по чисельності населення та розмірам території. У ряді штатів графства діляться на тауни й тауншипи – тобто вільний тип компактних міських і сільських поселень. Американські міста, як правило, є за типом муніципальними корпораціями, в яких проживає близько 2/3 населення всієї країни. Адміністративно-територіальна організація в США пропонує й особливі підрозділи в штатах – спеціальні округи, які створюються для керування тими напрямками місцевого життя, які виключені з компетенції місцевих органів самоврядування. Спеціальні округи мають свої органи керування або комісії, які або повністю обираються населенням, або призначаються штатами або графствами, тому вони виступають в якості провідників загальної політики штату або графства (наприклад, шкільні округи). Шкільні округи створюються для керівництва школами і їхнім фінансуванням. Крім того, їх метою є вивести школи зі сфери впливу політичних партій. Спеціальні округи створюються й для виконання найрізноманітніших функцій: пожежної охорони, житлового будівництва, водопостачання, транспортних послуг і т. д. Такі округи звичайно створюються в умовах, коли органи місцевого самоврядування за тими або іншими причинами не в змозі забезпечити населенню певний вид тих або інших послуг.

У Великобританії територія поділяється на графства, а графства – на округи, що охоплюють як міські, так і сільські поселення. Низовими

територіальними підрозділами в Англії є приходи, а в Уельсі й Шотландії – громади.

В усіх адміністративно-територіальних одиницях, крім дрібних приходів, є виборні органи місцевого керування – ради. У малих приходах функції органів місцевого управління здійснюють збори виборців даного приходу.

У ФРН система адміністративно-територіального розподілу встановлюється конституціями земель. Відповідно до цих конституцій, землі поділяються на округи, округи – на райони, а останні діляться на громади. Райони й громади мають свої виборчі органи місцевого управління – відповідні ради. У невеликих по чисельності громадах поряд з виборчими радами періодично скликаються збори місцевих виборців для вирішення питань місцевого управління. В округах виборні органи місцевого управління відсутні.

Так, наприклад, в Японії територіальний розподіл містить у собі префектури, які розрізняються по чисельності населення від півмільйона до дванадцяти мільйонів. Префектури містять у собі міста (пункти з населенням понад 50 тисяч жителів), селища та села. Найбільші міста з населенням понад півмільйон мають особливий статус. Органами місцевого управління в префектурах, містах, селищах і селах є відповідні збори, що обираються населенням.

У більшості демократичних країн вибори в органи місцевого самоврядування здійснюється на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. Пасивне виборче право звичайно встановлюється в рамках 18-25 років. Одночасно встановлюється й цілий ряд ценових вимог – ценз осілості, несумісність заняття інших постів на державній службі або у виборних органах, у суді й т. д. У ряді країн Латинської Америки для того, щоб бути обраним алькальдом (мером) або радником муніципалітету, за законом про муніципалітети необхідно мати виборче право, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менш двох років до виборів, бути внесеним у виборчий реєстр громадян або у виборчий реєстр для іноземців, не бути засудженим кримінальним судом.

У виборах муніципалітетів у Великобританії можуть брати участь всі британські громадяни (у тому числі пери), що живуть в країні й досягли 18 років. Кандидатів у депутати може висуватися кожний громадянин, який досяг 21 року та проживає на території даного муніципалітету, працює або орендує не менше року землю, підприємство, будинок або квартиру. Не можуть бути обрані пери, кадрові військові, божевільні. На муніципальних виборах можуть застосовуватися й деякі вимоги морального характеру.

Ще одна особливість – ряд зарубіжних країн надає право участі у виборах органів місцевого самоврядування іноземцям, що постійно проживають на території даного муніципалітету. Порядок висування кандидатів у виборчі органи місцевого самоврядування передбачає різні способи реалізації цих суб'єктивних прав виборців – найчастіше шляхом подачі петиції з підписами встановленої кількості жителів даного виборчого округу, що володіють повним обсягом виборчих прав, на підтримку кандидата на посаду члена муніципальної ради. Кандидати в муніципальні органи можуть балотуватися по партійних списках, опираючись на підтримку певної політичної партії, або виступати як незалежні кандидати. Вибори здійснюються як по одномандатних округах, так і по багатомандатних округах. Для визначення результатів голосування використовуються як пропорційна, так і мажоритарна виборчі системи. Мажоритарна система може припускати проведення виборів у дві тури. На виборах у муніципальні органи заборонене введення імперативного мандату. Депутати муніципальних органів не зв'язані ніякими наказами виборців і не зобов'язані звітувати перед громадянами, які їх обрали.

Муніципальні ради обираються в призначений термін. У США, наприклад, органи місцевого самоврядування залежно від рівня обираються на 2-4 роки, У Великобританії – на 4 роки, причому склад муніципалітетів може обновлятися вроздріб або переобиратися повністю. Чисельний склад органів місцевого самоврядування також різний, як правило, від декількох депутатів до декількох десятків. У муніципальні ради столиць держав, як правило, обирається більше стараників. Виборчі муніципальні ради юридично очолюють муніципальний апарат

управління, що здійснює оперативну роботу з керівництва всією діяльністю муніципалітету. Строк повноважень депутатського корпусу органів місцевого самоврядування різний. У ряді кантонів Швейцарії він становить 3-4 роки, Швеції, Норвегії, Португалії, Іспанії, Великобританії, Данії, Голландії, ФРН (ряд земель) – 4 роки, в Ірландії, Туреччині, Італії, на Кіпрі – 5 років, у ряді земель ФРН, Австрії – 5-6 років, у Бельгії, Франції, Люксембурзі – 6 років.

Законодавством ряду країн передбачені особливі вимоги до осіб, що мають бажання зайняти посади в органах місцевого самоврядування: придатність до військової служби, обов'язкове проживання або місце роботи в межах території органу місцевого самоврядування, сплата місцевих податків і т. д. У латиноамериканських країнах, відповідно до місцевого законодавства, не можуть бути обраними алькальдами та муніципальними радниками члени будь-яких законодавчих органів, міністри уряду, державні службовці, службовці збройних сил і поліцейських формувань, службовці муніципалітетів, члени судової влади, нотаріуси та їхні помічники, члени виборчих комісій та інші особи. Важливо відзначити, що в ряді зарубіжних країн законодавством передбачений порядок дострокового відкликання депутатів місцевих представницьких органів за допомогою голосування виборців. А характерною рисою муніципального самоврядування Мексики, наприклад, є те, що голови та радники муніципалітетів, обрані прямим народним голосуванням, не можуть бути переобрані на наступний строк. Посадові особи органів місцевого самоврядування, призначені на посаду незалежно від її найменування, не можуть бути обрані на наступний строк навіть на іншу посаду в даному муніципалітеті.

По-різному регулюється питання про поєднання депутатських мандатів: від рішення володіти одразу декількома мандатів (у Данії – на місцевому, регіональному та парламентському рівнях), а також системи подвійного мандату на місцевому та регіональному рівнях (Норвегія, Швеція, Данія, Великобританія, Ірландія, Голландія, ФРН), до одного депутатського мандату (Австрія, Бельгія, Франція). Австрія у вигляді виключення допускає поєднання мандату самого нижнього рівня з самим верхнім (парламентським). В Італії не допускається

поєднання мандатів на одному рівні (регіональному, провінційному та муніципальному), а також з мандатом члена парламенту. У Люксембурзі член місцевого органу самоврядування може одночасно бути членом національного парламенту і Європарламенту та т. п.

Інколи чисельний склад органів місцевого самоврядування може визначатися в мінімальному та максимальному обчисленні, а постійний склад визначається чисельністю населення даного району. У Республіці Перу, наприклад, прямо встановлено, що в муніципалітетах із чисельністю до 500 чоловік обирається алькальда й 5 муніципальних радників, від 500 до 1000 чоловік – обирається алькальда й 8 радників і т. д. Така регламентація чисельного складу місцевих представницьких органів охороняє від надмірного збільшення їхнього складу і, отже, збільшення видатків на вибори.

На виборах в органи місцевого самоврядування, звичайно, досить високий відсоток абсентеїстів, тобто тих, хто не бере участь у голосуванні (у США, наприклад, до 1/3 усіх зареєстрованих виборців). В країнах, де введений обов'язковий вотум, цей відсоток, зрозуміло, досить високий.

За структурою органи місцевого самоврядування, як правило, однопалатні. Двопалатна побудова цих органів надзвичайно рідко зустрічається (муніципальна рада Нью-Йорку, наприклад). Структура муніципального органу, як і його чисельний склад, визначаються розмірами території та чисельністю населення. Основною формою діяльності органів місцевого самоврядування є сесії, проведення яких регулюється місцевим законодавством. У низових територіальних підрозділах ці сесії проводяться досить часто (у США – один-два разів на місяць, у Великобританії – щомісяця). Сесії вищих органів проводяться один раз у квартал або півріччя. Можуть проводитися й позачергові або надзвичайні сесії на вимогу певної кількості членів представницького органу або на вимогу місцевих виконавчих органів (мер, виконавча рада й т. д.). Як правило, надзвичайні сесії збираються для вирішення тільки певних питань і вирішення інших питань не повинне мати юридичної сили.

В межах своєї компетенції органи місцевого самоврядування приймають рішення, дають висновки, висловлюють побажання та рекомендації. Загальний принцип проявляється в тому, що місцеві співтовариства та органи місцевого самоврядування, які виражають їх волю, володіють у рамках закону повною свободою дій при здійсненні своєї діяльності з будь-яких питань, які не виключені з їхньої компетенції або не передані у встановленому порядку якому-небудь іншому органу влади. Повноваження можуть бути поставлені під сумнів або обмежені іншим органом влади, центральним або регіональним, тільки в рамках закону.

Конституція Іспанії 1978 року, наприклад, у спеціальній главі «Про місцеву адміністрацію» гарантує автономію муніципалітетів, які мають всю повноту прав юридичної особи. За конституцією, керівництво та управління муніципалітетами здійснюється відповідними муніципальними радами, які складаються з алькальдів і радників. Радники обираються жителями муніципалітету шляхом загального рівного, вільного та таємного голосування у відповідності зі спеціальним законом. Алькальд (голова ради) обирається або радниками або безпосередньо самими жителями муніципалітету. Рішення органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені в судовому порядку. Законодавством ряду країн (наприклад, Італії) передбачена можливість розпуску місцевих виборних органів у випадку здійснення ними дій, що суперечать конституції, а також серйозних порушень чинних законів. Законодавством передбачена можливість розпуску виконавчого органу місцевого самоврядування й відправлення у відставку його голови. Розпуск органу місцевого самоврядування може бути здійснений у випадку масових відставок депутатів або повної неефективності роботи органу місцевого самоврядування внаслідок відсутності стійкої більшості, а також по міркуваннях національної безпеки. В Італії, наприклад, таке рішення приймається мотивованим декретом президента республіки після заслуховування доповіді спеціальної комісії центрального парламенту, який утворюється спеціально для цього. Декретом про розпуск обласної ради президентом країни призначається тимчасова комісія в складі трьох чоловік, що володіють повним обсягом виборчих

прав. Комісія призначає вибори нової обласної ради в тримісячний строк і займається звичайною адміністративною діяльністю, що входить у компетенцію виконавчого органу (джунти). Комісія приймає рішення, які не можуть бути скасовані ніяким іншим органом і які повинні згодом бути представлені на затвердження знову обраної обласної ради.

Основний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування визначається національним законодавством і може розрізнятися навіть у рамках однієї держави. Фактично вони мають повноваження вирішувати тільки місцеві справи. Наприклад, Конституція Баварії відносить до питань, що мають місцеве значення та входить у компетенцію громади: управління власністю громади та муніципальних підприємств, місцевий суспільний транспорт, місцеве дорожнє будівництво, забезпечення населення водою, газом, світлом, харчуванням; місцеве планування; будівництво житла та нагляд за його експлуатацією, місцева поліція, пожежна охорона; розвиток культури та підтримка установ культури; медицина, сімейні консультації й захист материнства; шкільна гігієна та турбота про молодь; суспільні басейни, поховання померлих; збереження місцевих пам'ятників і будів.

Американська структура місцевого самоврядування визначається спеціальною хартією, яка прийнята законодавчим органом штату. Хартія звичайно встановлює межі муніципалітетів, їх функції, організаційну структуру, методи фінансування, систему призначення та виборів посадових осіб міських органів місцевого самоврядування. Міські хартії закріплюють право громадян на проведення референдумів по найбільш важливих проблемах життєдіяльності населення, у тому числі по оподатковуванню, зміні самої хартії й т. д. Рішення про проведення референдуму може бути ініційовано необхідною кількістю громадян шляхом подачі петиції до муніципальної ради. Як правило, органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення або здійснювати дії, що носять суто політичний характер і зачіпають політичні інтереси країни в цілому. Однак, на практиці можна відзначити факт прийняття саме таких рішень. Зокрема, кілька муніципалітетів Японії приймали рішення про оголошення своєї

території без'ядерними зонами й протестували проти американських військових баз на території своїх муніципалітетів.

На думку Т. О. Астапової, подолання існуючих викликів місцевому самоврядуванню стає можливим за умов переходу від традиційної представницької (де громадяни для захисту своїх інтересів обирають до влади своїх представників) до партисипативної демократії, заснованої на принципах безпосереднього управління державою, суспільством та окремою територією співтовариством вільних громадян. Основними перевагами партисипативної демократії є: можливість кожному індивідууму реалізувати свій громадський потенціал; подолання абсентеїзму; зміна ставлення органів влади до громадян, визнання пріоритетності їхніх прав та свобод і, як наслідок, підвищення довіри до самої влади; відродження у громадян відчуття соціальної справедливості. Як вважає Т. О. Астапова, аналіз зарубіжного досвіду дозволив виділити такі найважливіші заходи щодо зміцнення взаємодії місцевої влади і населення: публікація щорічних звітів про свою діяльність для забезпечення прозорості дій місцевих органів влади; сприяння розвитку волонтерських рухів; моральне і матеріальне заохочення ініціативних громадян; розвиток співпраці між громадськими організаціями і організаціями місцевих підприємців; створення добровільних союзів активістів на підтримку політики, що проводиться місцевою владою; створення спеціалізованих комп'ютерних систем спілкування з мешканцями території; використання сучасних інформаційних технологій, зокрема, електронного врядування [7, с. 15].

Характеризуючи основні новели сучасного самоврядування в європейських країнах, Т. О. Астапова говорить про реалізацію принципів партисипативної демократії та упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад. Партисипативність, як безпосередня участь громадян або місцевої територіальної громади в управлінні територією, пов'язана з ідеями античних мислителів і є закономірним етапом розвитку демократії, який визначається застосуванням критеріїв безпосередньої участі громадян в управлінні та ступенем свободи усіх громадян

взагалі. На її думку, перехід від представницької до партисипативної демократії можна здійснювати через освітній процес (поступове впровадження в суспільну свідомість її ідей, принципів і норм за допомогою спеціальних освітніх програм), професійний процес (упровадження ідей партисипативної демократії у свідомість громадян через цінності і норми організаційної культури), соціальний процес (використання таких методів впливу, як соціальна реклама, публікації в періодичних виданнях, спеціальні телепередачі, телезвернення і виступи політиків) [7, с. 16].

Характерною рисою сучасного самоврядування в європейських країнах Т. О. Астапова визначає перехід до так званої споживацької моделі у відносинах між органами місцевого самоврядування (постачальниками послуг) і громадянами (споживачами послуг). У зв'язку з цим і вся діяльність даних організацій стала розглядатися через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача. Споживацька модель базується на трьох основних принципах: соціальні послуги, що відповідають певним стандартам якості, мають бути однаково доступними для усіх споживачів; принципи диференціації, що стверджує необхідність урахування потреб і інтересів конкретних громадян, запровадження індивідуального підходу в наданні соціальних послуг; принципи спільного виробництва (надання громадянам можливості самим брати участь у формуванні портфеля послуг, які їм надаються, і у визначенні вимог до якості окремих послуг) [9, с. 155].

Аналізуючи зарубіжний досвід, зокрема США та країни ЄС, Т. О. Астапова говорить про необхідність активного використання принципів партисипативної демократії та споживацької моделі в діяльності місцевих органів влади. Вона зазначає, що свою реалізацію в Україні вони можуть знайти через запровадження конкретних інституціоналізованих форм управління, серед яких особливе значення має залучення громадян та їх асоціацій, спілок до прийняття управлінських рішень, заохочення громадської ініціативи, забезпечення прозорості в діяльності органів влади, створення сучасних інформаційних систем взаємодії з мешканцями відповідної територіальної громади. Практично в усіх

органах влади існують потужні підрозділи по зв'язках з громадськістю і захисту прав людини, які обслуговують участь різних верств населення у вирішенні справ території, а також забезпечують цілеспрямовану роботу з окремими категоріями громадян. Форми залучення громадян до управління справами на місцевому рівні можуть бути різними, але результат має бути єдиним – підвищення ефективності процесу управління територією, забезпечення його прозорості й прогнозованості. Органи місцевого самоврядування у своїй роботі повинні враховувати потреби і запити населення, що потребує ретельного вивчення громадської думки й удосконалення прийняття оптимальних рішень. Законодавство більшості західних країн чітко прописує рівень компетенції різних управлінських структур у питаннях вирішення актуальних місцевих проблем. Відповідні статuti територіальних громад зобов'язують місцеву владу постійно радитися з громадянами, не допускаючи нехтування їхніми інтересами [9, с. 255].

Світовий досвід свідчить про доцільність використання в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування принципу пріоритетності суспільних (колективних) інтересів і потреб місцевого співтовариства, коли конструкція системи задоволення потреб громадян виглядає переверненою, тобто кількісні і якісні потреби місцевого співтовариства визначають не органи управління (як це є характерним для органів державної виконавчої влади), а безпосередньо самі громадяни. Для цього вони продукують і посилають відповідні інформаційні повідомлення місцевій владі, яка, у свою чергу, передає їх державі. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають як необхідні та важливі посередники між державою і суспільством, які, до того ж, із всіх владних інститутів є найбільш наближеними до населення, а отже, найкращим чином обізнаними щодо його потреб.

Більш тісні зв'язки з громадянами і частіші контакти з ними є тією перевагою, що дозволяє органам місцевого самоврядування забезпечувати вищу ефективність надання послуг у порівнянні з органами виконавчої влади. Здійснюючи свою діяльність, органи місцевого самоврядування стикаються з низкою принципово нових викликів в управлінні на місцевому рівні під впливом

глобалізації, до яких належать: необхідність запровадження інтегрованого управління; очікування позитивних змін з боку громадян; зростання економічної самостійності території; підвищення мобільності робочої сили; демографічні зміни. За таких умов одним з найважливіших напрямів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування має стати використання комплексного підходу щодо надання послуг громадянам, тобто застосування їх різних організаційних форм, до яких належать: послуги, що надаються державними службами; безкоштовні послуги; послуги, що надаються на основі угод між адміністраціями міст або регіонів; контрактні послуги; гранти; використання ваучерів; ринкові послуги.

Іншим напрямом підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування має стати забезпечення реалізації на практиці партисипативної демократії на принципах партисипативного управління, а саме: добровільна участь громадян в управлінні (робота у відповідних комісіях, експертні опитування); постійна допомога органу місцевого самоврядування робочим групам чи комісіям, надання їм необхідної інформації; чітка регламентація участі громадян в управлінні; забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами і об'єктами управління; реалізація ініціативних проектів громадян; позитивна оцінка значущих досягнень.

Важливим інструментом забезпечення участі громадян в управлінні є так звана «електронна демократія», яку на місцевому рівні можна реалізовувати за декількома напрямками, а саме: інформаційним, просвітницьким, через участь громадян у засіданнях громадських комітетів і комісій, забезпечення зворотного зв'язку з громадянами, голосування на виборах (електронне голосування), розвиток соціального партнерства.

Слід погодитися з Т. О. Астаповою, що корисним для України у цьому контексті є зарубіжний досвід запровадження сучасних моделей діяльності органів місцевого самоврядування, пов'язаних з концепціями «електронного уряду», «єдиного вікна» і сучасних управлінських технологій (бенчмаркінг та ін.). Щоб он-лайн послуги були дійсно ефективними, необхідно: забезпечити

доступність послуг там, де в них є потреба, і тоді, коли їх потребують; використовувати для надання послуг мережу медіа-засобів; сегментувати ринок послуг з урахуванням специфічних потреб різних груп населення; забезпечити зворотний зв'язок за змістом (контентом) і якістю послуг, що надаються; передбачити групування послуг в залежності від їх орієнтації на ті чи інші випадки життя; забезпечити різносторонній аналіз інформації за різними моделями надання послуг тощо [6, с. 226].

Щоб бути ефективною, модель «єдиного вікна» повинна відповідати трьом основним характеристикам: бути гнучкою і універсальною до змін нормативної бази, здатною виконувати функції видачі документів і надання послуг; мати багатоканальність інформації про звернення громадян; бути доступною для клієнтів різних відомчих баз даних.

Висновки до розділу 3.

Публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо та через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як різновид публічної влади, повинно мати достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів і т. д. Ця влада приймає рішення та відповідає за свої дії своїм майном.

Організаційно-правовими формами місцевого самоврядування є безпосередня й представницька демократії, які перебувають у постійній взаємодії. Дослідження взаємодії безпосередньої й представницької демократії, як форм народовладдя, на місцевому рівні дозволило визначити позитивні та негативні сторони обох форм місцевої демократії з погляду їхніх прихильників і супротивників.

Розділ 4

Політичне значення та функції інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування в Україні

4.1 Інститути безпосередньої демократії в аспекті забезпечення прав людини та громадянина України.

Безпосередня демократія в системі місцевого самоврядування – це сукупність її інститутів, взаємозалежних між собою єдністю способу прямого волевиявлення громадян при вирішенні питань місцевого значення. Безпосередня демократія в суб'єктивному змісті – це право громадянина шляхом прямого волевиявлення брати участь у здійсненні місцевого самоврядування. Право на здійснення місцевого самоврядування за допомогою прямого волевиявлення членів місцевого співтовариства реалізується через групу муніципальних прав, свобод та обов'язків публічного характеру.

Для діяльності громадянина в публічно-правовій сфері характерним є здійснення прав та свобод шляхом самореалізації через публічні інститути. Як вважає В. В. Мамочка, сьогодні існує два варіанти здійснення громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні: через інститут безпосередньої демократії або через представницькі органи – ради, створювані територіальною громадою [131, с. 32]. Це, своєю чергою, відповідає концептуальним положенням Всесвітньої Декларації Місцевого самоврядування та Європейської Хартії про місцеве самоврядування [109, с. 199].

Основу всієї системи муніципальних прав і свобод громадянина становить право на здійснення місцевого самоврядування. Таким чином, муніципальні права та свободи мають соціально-політичний зміст й, відповідно, політичний рівень практичної реалізації. Взаємозв'язок політичних прав та свобод людини й громадянина з інститутом муніципальних прав проявляється в зумовленості муніципальних прав з політичними правами та свободами в рамках механізму конкретизації останніх до рівня галузевих форм вираження свободи особи. Отже,

муніципальні права та свободи становлять ядро інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування й не можуть бути відділені від тих інститутів, складовою частиною яких вони є, без того, щоб не порушити єдине політичне поле.

Муніципальні права та свободи людини – необхідний та невід'ємний компонент кожного інституту безпосередньої демократії. Інститут безпосередньої демократії на місцевому рівні неможливий без муніципальних прав та свобод, як і муніципальні права та свободи, які спрямовані на здійснення безпосереднього волевиявлення членів місцевого співтовариства, без інституту безпосередньої демократії.

Інститути безпосередньої демократії в їх політико-правовому закріпленні слід розглядати у нерозривному зв'язку з правами та свободами, які втілюють у собі суб'єктивні фактори функціонування відповідних інститутів як засоби реалізації кожним громадянином – членом місцевого співтовариства своїх можливостей брати участь у вирішенні місцевих питань, у користуванні матеріальними та духовними благами, якими володіє це співтовариство.

Основною властивістю муніципальних прав і свобод є можливість самостійно та у межах закону визначати свою форму політичної поведінки. Щоб перетворитися в реальний політичний процес, можливість повинна виразитися в активній, цілеспрямованій політичній діяльності людини [108, с. 270]. Напрямок, межі цієї діяльності регламентуються конституційними, регіональними (республіканськими) і муніципальними нормами, що становлять інститути безпосередньої демократії.

Муніципальні права, які є основою, базою інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, мають різні політичні джерела. Найбільш фундаментальні муніципальні права людини, що становлять базу інститутів безпосередньої демократії, закріплені в Конституції. Так, конституційно-правовою основою референдуму, як інституту безпосередньої демократії, є Розділ 3 Конституції України, що закріплює вищим безпосереднім вираженням влади народу референдум, різновидом якого є місцевий референдум.

Щодо французького законодавства, то ст. 5 Декларації прав людини та громадянина Франції 1789 року вказувала, що закон може забороняти лише діяння, які шкідливі для суспільства. Все те, що не заборонено законом, є дозволим. Наведена норма Декларації прав людини та громадянина Франції мала історичне значення не тільки для французького народу, але й для людства в цілому. Політико-правове значення відзначеного положення в тому, що істотно розширювалися рамки демократії, оскільки перелік законодавчо дозволених дій завжди зв'язує волю людини в набагато більшому ступені, ніж перелік заборонених дій. Отже, суть обов'язків, у встановлених законом для членів місцевого співтовариства обмежень, із метою задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку та загального добробуту в місцевому співтоваристві при реалізації муніципальних прав і свобод. Обов'язки, які пов'язані з муніципальними правами та свободами в рамках інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, можна підрозділити на два основних види: обов'язки самих суб'єктів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування – членів місцевого співтовариства. Ці обов'язки виражають межі належного, тобто відповідність вимогам правомірної політичної поведінки. Члени місцевого співтовариства, які реалізують свої муніципальні права в рамках інститутів безпосередньої демократії, повинні додержуватися меж політичної поведінки, що встановлюється нормативно-правовими актами. Однак, в межах цієї вимоги вони можуть проявляти свою політичну самостійність та активність. Наступним видом є обов'язки державних органів, органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб.

Муніципальні права та свободи мають загальні ознаки та властивості, що характеризують їх політичну природу. Ці ознаки та властивості не тільки поєднують їх у єдину політичне поле, але й дають можливість відмежувати їх від інших прав і обов'язків, глибше зрозуміти їхню природу, повніше усвідомити їхнє соціально-політичне призначення.

Муніципальні права та свободи, реалізовані через інститути безпосередньої демократії, мають всі ознаки суб'єктивних прав та свобод. Суб'єктивне право має таку назву тому, що воно, нібито, існує тільки у свідомості суб'єкта. Такі права громадян являють собою зовсім реальне суспільне явище – і в цьому змісті вони є об'єктивними, як об'єктивні суспільно-політичні відносини. Будучи суб'єктивними, муніципальні права та свободи є матеріально обумовленою та гарантованою державою та правом можливість певної поведінки суб'єкта з метою володіння, в даному випадку, соціально-політичним благом.

Маючи суб'єктивний характер, муніципальні права, свободи та обов'язки одночасно є й нормами об'єктивного права, які складають ядро політичних інститутів безпосередньої демократії. Єдність суб'єктивного та об'єктивного в змісті інститутів безпосередньої демократії визначає їх дуальну природу. Публічні свободи існують тільки в позитивному праві, і держава може вільно визначати обсяг прав та свобод шляхом зміни конституції або прийняття законів. У перспективі публічні права та свободи можуть загалом зникнути, тому що вони закріплені позитивним правом. Метою перерахованих муніципальних прав і свобод є не тільки обговорення, але й вирішення проблем організації життя місцевого співтовариства. Саме тому, муніципальні права та свободи, які є основою інститутів безпосередньої демократії, є формою участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування та відносяться до категорії політичних прав і свобод.

Муніципальні права, свободи та обов'язки, реалізовані через правові норми, є політичною основою легітимності місцевої влади. Це дозволяє зробити висновок, що проблема забезпечення реальних умов для найбільш повної реалізації муніципальних прав, свобод та обов'язків, є одночасно проблемою реформування, розвитку та зміцнення місцевого самоврядування.

Ступінь зрілості та рівень забезпеченості муніципальних прав, свобод та обов'язків особистості, а отже, і інститутів безпосередньої демократії, залежить, від послідовності та обґрунтованості не тільки соціально-економічних, але й законодавчих рішень у руслі здійснюваної реформи місцевого самоврядування.

Всі перераховані муніципальні права та свободи є як індивідуальними, так і колективними, що реалізуються в певному колективі або співтоваристві. Так, колективному праву місцевого співтовариства на обрання представницьких органів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування відповідає індивідуальне право його членів на участь у місцевих виборах. Колективному праву на проведення зборів, мітингів, вуличних ходів, демонстрацій і пікетування адресується право окремих членів місцевого співтовариства брати участь в цих публічних заходах.

У ряді випадків законодавство встановлює кількісні показники, необхідні для реалізації інституту безпосередньої демократії, що виражає колективну волю громадян, які проживають на території муніципального утворення. Наприклад, у зборах громадян за місцем проживання повинні взяти участь більше половини жителів муніципального утворення, які володіють виборчим правом, тобто правом обирати.

Кожна з перерахованих груп муніципальних прав, які є основою інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, має властиві їй особливості. Так, конституційні права та свободи мають наступну специфіку. Вони діють опосередковано на найбільш важливі, істотні відносини щодо участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування як однієї з найважливіших основ конституційного ладу України. Саме тому вони є основними за змістом. Ці зазначені права та свободи як за змістом, так і за формою є конституційними, і це показує їх важливу значимість, особливе місце відповідних інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування.

Муніципальні права, що мають конституційну основу, та свободи, які одержали загальне поширення та міжнародне визнання в Загальній Декларації прав людини та у Пактах про права людини, на міжнародному рівні є основою інститутів безпосередньої демократії, набувають свій авторитет, і в цьому також проявляється їх важливий характер. Будучи закріпленими в Конституції України, права та свободи, які є основою інститутів безпосередньої демократії, мають вищу юридичну силу і є безпосередньо діючими. Співвідношення

конституційних і інших муніципальних прав і свобод полягає в тому, що конституційні права, свободи, які діють безпосередньо, вказують на вихідний, головний напрямок розвитку всієї системи муніципальних прав і свобод членів місцевого співтовариства, визначають основну спрямованість інститутів безпосередньої демократії на місцевому рівні.

Членам місцевого співтовариства не можуть бути надані права або покладені на них такі обов'язки, які суперечать або не сумісні з конституційними. Безпосередня дія муніципальних прав та свобод конституційного характеру означає також, що вони реально належать людині, незалежно від того, конкретизовані вони в діючому законодавстві чи ні.

Отже, муніципальні права, свободи та обов'язки є необхідними компонентами відповідних інститутів безпосередньої демократії. Причому кожний суб'єкт таких політико-правових відносин з реалізації функцій інституту безпосередньої демократії на місцевому рівні має й права, й обов'язку по відношенню до іншого суб'єкта, тобто усі суб'єкти таких відносин мають взаємні права та взаємні обов'язки.

Завдання місцевого співтовариства, органів місцевого самоврядування, державних органів і виборчих посадових осіб складається в гарантуванні прав членів місцевого співтовариства та забезпеченні виконання ними своїх обов'язків, які є основою інститутів безпосередньої демократії.

Інститути безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування є не лише сукупністю, а системою, тому що їм властиві всі якості останньої: єдність і внутрішня диференціація. Єдність системи інститутів безпосередньої демократії визначається наявністю єдиних суб'єктів прямого волевиявлення при вирішенні питань місцевого значення – членів місцевого співтовариства. Всі вони, тією чи іншою мірою, виражають інтереси та потреби як усього місцевого співтовариства, так і його окремих членів. Основу інститутів безпосередньої демократії становить система муніципальних прав та свобод членів місцевого співтовариства в сфері здійснення місцевого самоврядування.

Зміст інститутів безпосередньої демократії визначається конкретними умовами життя членів місцевого співтовариства, а проблема розвитку системи інститутів безпосередньої демократії повинна розглядатися в органічній єдності із загальними закономірностями та станом економічних і політичних перетворень, які відбуваються в українському суспільстві в цілому, і місцевому співтоваристві зокрема.

Система інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування не є одноструктурним монолітом, а містить у собі внутрішні підрозділи, відособлені один від іншого. Відособленість кожного інституту безпосередньої демократії обумовлена їхнім різним призначенням, а також можливістю його самостійного застосування, незалежно від застосування інших інститутів. Однак, не завжди проводиться чітка межа між окремими інститутами безпосередньої демократії. Прикладом можуть бути інститути виборів і референдуму. Як відомо, влада народу, а також місцевого співтовариства реалізується у виборчому процесі за допомогою організації та проведення референдуму й виборів і є вихідною основою для становлення виборчого права.

Для системи безпосередньої демократії на місцевому рівні характерні специфічні внутрісистемні зв'язки між складовими її інститутами. Так, можна відзначити спільність політико-процесуальних норм, що регламентують порядок реалізації таких цілком самостійних інститутів безпосередньої демократії, як муніципальні вибори, місцевий референдум і дострокове відкликання депутатів і виборних посадових осіб місцевого самоврядування; правових принципів розгляду індивідуальних звернень громадян, петицій, народної правотворчої ініціативи й т. д. Пізнання системи безпосередньої демократії на місцевому рівні дозволяє глибше та повніше розкрити зміст інститутів, її складових, встановити їхній зв'язок один з одним і більш повно проаналізувати їхню роль і значення в житті місцевого співтовариства в цілому й кожному його члену окремо [114, с. 15].

Інститут безпосередньої демократії може вважатися сформованим лише тоді, коли його життєздатність, корисність і необхідність підтверджена тривалою

суспільною практикою. Інститути безпосередньої демократії функціонують протягом тривалого часу. Тому ознакою, яка їх характеризує, є стабільність. Зникнення інституту безпосередньої демократії можливо лише тоді, коли його історична місія виявиться вичерпаною. Розвиток інститутів безпосередньої демократії протікає як екстенсивно, так і інтенсивно. Екстенсивний розвиток інститутів безпосередньої демократії має три аспекти. Перший аспект означає: розширення демократичних прав і та свобод громадян; закріплення їх у Конституції та поточному законодавстві; сприйняття загальновизнаних принципів і норм міжнародного права. Другий аспект розвитку інститутів безпосередньої демократії пов'язаний зі зміною їхнього політичного змісту. Така необхідність виникає тоді, коли кількісні зміни в розвитку інститутів безпосередньої демократії переростають у якісні та вимагають адекватного відбиття. Третій аспект проявляється в розвитку соціального змісту інститутів безпосередньої демократії, спрямованості на вирішення питань місцевого самоврядування, не потребуючі їх корінної зміни.

Інтенсивний розвиток інститутів безпосередньої демократії припускає розширення політичної участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. Без розвитку реальної активності громадян, без постійного розширення складу осіб, які беруть участь у здійсненні місцевого самоврядування і підвищення його ефективності, інститути безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування залишаться лише формами, які характеризують можливості, а не саму суспільно-політичну реальність [115, с. 8]. Говорячи про інтенсивний розвиток інститутів безпосередньої демократії, слід зазначити наявність меж демократизації в аспекті розширення політичної участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування.

Безпосередня демократія характеризується різноманіттям інститутів та їх складових. Найбільше часто розглядаються якись окремі інститути, як правило, ті з них, які безпосередньо пов'язані з формуванням і діяльністю представницьких органів: вибори, звіти, дострокове відкликання депутатів і виборних посадових осіб виборцями.

Серед вчених, які в своїх працях розглядають інститути безпосередньої демократії, немає єдності думок. А саме це стосується питання щодо кола цих інститутів. У більшості випадків до них відносять референдум; вибори депутатів; відкликання виборцями депутатів; рішення виборців по звітах Рад і посадових осіб; рішення сільських сходів; обговорення законопроектів і проектів рішень; громадські організації, діяльність громадських організацій у цілому щодо здійснення влади народу; діяльність трудових колективів у сфері організації й функціонування влади народу; народний контроль як вираження суверенітету народу; народні збори; пропозиції, заяви й скарги громадян як вираження суспільної думки [132, с. 38].

Виходячи з існування виняткового зв'язку прямого правління зі здійсненням державної влади, з імперативної функції безпосередньої демократії, до форм безпосередньої демократії відносить референдум, вибори, загальні збори населення. Виділивши як ознаку безпосередньої демократії зіставлення волі народу та сформованого їм органу влади, а також виходячи з регулятивної функції в системі соціально-політичного управління, можна також до форм безпосередньої демократії віднести мітинги, ходи, демонстрації, пікетування. До комплексних форм можна віднести народну ініціативу, суспільні об'єднання, відкликання виборного народного представника.

Слід зазначити, що форми прямої демократії – це тільки ті її прояви, які інституціоналізують безпосереднє владне волевиявлення власника повноти державної влади. Пряме правління пов'язане винятково зі здійсненням державної влади, й тому до організаційних форм прямого правління слід відносити, насамперед, референдум, плебісцит, вибори, відкликання, загальні збори населення.

У науці загально визнано розподіл соціальної влади на державну та політичну. Державна влада, яка є вираженням волі та сили держави, втілюється в державних органах і установах. Політична влада здійснюється місцевим співтовариством, політичними партіями, суспільними об'єднаннями. Джерелом державної та політичної влади є народ у масштабах усієї держави, місцеве

співтовариство в рамках муніципального утворення. І народ у цілому, і члени місцевого співтовариства здійснюють приналежну їм владу шляхом прямого волевиявлення як через інститути безпосередньої демократії, рішення яких мають імперативний характер (вибори, референдум, відкликання, збори (сходи) громадян), так і через інститути безпосередньої демократії, рішення яких мають консультативний характер (звернення громадян у державні, суспільні органи, органи місцевого самоврядування, петиції, правотворча ініціатива) [71, с. 625].

Деякі науковці не вважають інститутом безпосередньої демократії звіти депутатів і посадових осіб перед виборцями, відносячи їх до правових гарантій безпосередньої демократії [130, с. 91]. Невірним представляється виділення в якості інституту безпосередньої демократії з'їздів і нарад трудящих. На з'їзди й наради, які скликалися суспільними об'єднаннями або органами держави для обговорення завдань соціально-економічного розвитку країни, делегувалися представники від різних верств і груп населення. Отже, це форма непрямого представництва й тому не може бути віднесена до інститутів безпосередньої, прямої демократії.

Щодо віднесення до інститутів безпосередньої демократії діяльність суспільних об'єднань, політичних партій і трудових колективів у сфері організації й функціонування влади народу також виникає багато суперечок [72, с. 18]. Суспільні об'єднання, політичні партії діють як через загальні збори своїх членів, так і через виборчі органи. Більш вірно говорити про елементи безпосередньої демократії в діяльності суспільних об'єднань, політичних партій і трудових колективів, до яких можна віднести загальні збори їх рядових членів. Діяльність виборчих органів суспільних об'єднань, політичних партій і трудових колективів не може бути віднесена до інститутів безпосередньої демократії, оскільки тут знову буде мати місце опосередкована участь громадян в управлінні державними та суспільними справами, у вирішенні питань місцевого самоврядування.

У науці також висловлена думка про віднесення до інститутів безпосередньої демократії контролю з боку окремих громадян. У якості основних організаційно-правових форм безпосереднього контролю виділяють

спостереження за управлінською та іншою діяльністю (можливість його здійснення забезпечується широким опублікуванням законів, указів, рішень); участь у заслуховуванні та обговоренні звітів органів управління; обговорення питань управління, діяльність на сільських зборах, зборах жителів мікрорайону; спостереження за виконанням суб'єктами управління адресованих їм конкретних приписань (наприклад, по опублікованим у пресі відповідям органів управління на критичні виступи органів печати); участь у суспільних оглядах роботи підприємств, промислових і соціально-культурних установ.

Щодо контролю, то тут має місце підміна понять. Варто розрізняти функції та інститути безпосередньої демократії. Виходячи зі змісту цих понять, контроль із боку окремих громадян доцільно віднести до функцій безпосередньої демократії, що реалізується через різноманітні інститути прямого володарювання громадян, у тому числі: відкликання депутатів виборцями; звернення громадян в органи місцевого самоврядування; заслуховування звітів посадових осіб і т. п.

Представляється необхідним доповнити список інститутів безпосередньої демократії ще одним інститутом – це мітинги, демонстрації, вуличні ходи та пікетування, участь у яких дозволяє громадянам виразити своє відношення до подій внутрішнього та міжнародного життя, привернути увагу органів державної влади та самоврядування до своєї думки з цих проблем.

У процесі демократизації нашого суспільства з'явився новий інститут безпосередньої демократії – петиції. Вони направляються в писемній формі, від імені та за підписами багатьох людей у місцеві органи самоврядування та виражають їхню думку по конкретних питаннях.

Система інститутів безпосередньої демократії на місцевому рівні розкривається через класифікацію, побудовану на об'єктивно існуючих критеріях. Кожна з таких класифікацій інститутів безпосередньої демократії є своєрідним способом пізнання системи інститутів, їхньої ролі та значення в системі місцевого самоврядування.

Інститути безпосередньої демократії можна класифікувати по території дії, тобто залежно від рівня місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування в

Україні є територіальним, тобто здійснюється на певних територіях, відмежованих один від одного.

Загально визнаним є розподіл інститутів безпосередньої демократії за значенням прийнятих рішень на імперативні та консультативні. Імперативними, тобто обов'язковими, є вибори місцевих органів самоврядування; дострокове відкликання виборцями депутатів і виборчих посадових осіб; місцевий референдум; рішення зборів (сходів) громадян за місцем проживання. Консультативне значення для органів місцевого самоврядування мають місцеві обговорення; мітинги, демонстрації, ходи та пікетування; індивідуальні та колективні звернення громадян в органи місцевого самоврядування та суспільні об'єднання. Значення консультативних інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування полягає в тому, що вони дають коштовний матеріал для вирішення питань місцевого значення компетентними органами місцевого самоврядування.

Варто визнати обґрунтованою та правомірною класифікацію інститутів безпосередньої демократії по регулярності їх проведення на обумовлено-періодичні та невизначено-періодичні політичні дії [34, с. 87]. Інститути безпосередньої демократії діють не хаотично, а через певні або невизначені проміжки часу. Систематичність дії інститутів безпосередньої демократії визначається різними регуляторами. Інститути безпосередньої демократії обумовлено-періодичної політичної дії мають тимчасові межі, в рамках яких вони функціонують. Інститути безпосередньої демократії невизначено-періодичної політичної дії тимчасових меж свого функціонування не мають. Таким інститутом безпосередньої демократії є, наприклад, звіти депутатів і посадових осіб перед населенням муніципального утворення.

Також можна виділити формальні та фактичні інститути. Фактичний інститут безпосередньої демократії становить сукупність однорідних політичних відносин щодо прямої участі громадян в управлінні місцевими справами, впливі на них. Фактичними інститути безпосередньої демократії є на початку свого виникнення та становлення. Історія дає безліч прикладів реальної наявності якої-

небудь політичної дії, яка прямо не закріплена в діючих нормах права, але існує навіть всупереч закону. Прикладом останнього є акти громадської непокори. На думку більшості політологів, акти громадської непокори – публічні, ненасильницькі, свідомо підготовлені, але незаконні дії, які мають на меті викликати зміни в законах або в діях органів місцевого самоврядування і їх посадових осіб. Щоб ті або інші масові політичні дії могли називатися актами громадської непокори, необхідно, щоб протест був спрямований проти певних випадків явної політичної несправедливості; можливості вплинути легальним шляхом на рішення посадових осіб були вичерпані; дії по громадській непокорі не повинні приймати масштабів, які б загрожували би конституційному порядку. Також слід вказати на наявність так званих фіктивних інститутів. Фіктивними можна вважати ті інститути, які вкрай рідко використовуються громадянами: місцеві обговорення; петиції громадян і народну правотворчу ініціативу; збори за місцем проживання в містах.

Процес поширення фактичних інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, як правило, піднімає питання про їх подальшу правову регламентацію [125, с. 34]. Наприклад, процедури виборів, відкликання, референдумів. Правові інститути безпосередньої демократії передбачають організаційні механізми, що забезпечують практичну реалізацію прямого волевиявлення громадян при вирішенні питань місцевого значення в системі місцевого самоврядування.

По колу винесених на розгляд питань інститути безпосередньої демократії підрозділяють на багатоаспектні та одноаспектні. Багатоаспектні інститути безпосередньої демократії сприяють виявленню волі населення місцевого співтовариства по різних питаннях (місцевий референдум, місцеві обговорення, збори громадян за місцем проживання). Одноаспектні інститути безпосередньої демократії пов'язані з розглядом лише певних питань (дострокове відкликання депутатів і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування виборцями, звіти депутатів та виборчих посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями).

Відповідно до характеру та ступеню зв'язків безпосередньої демократії з народним представництвом можна виділити інститути, які існують тільки у зв'язку з формуванням і діяльністю органів місцевого самоврядування (вибори місцевих органів самоврядування, відкликання депутатів і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування, звіти депутатів і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями, народна ініціатива) і інститути безпосередньої демократії, пов'язані з рішенням будь-яких питань місцевого значення (місцевий референдум, місцеві обговорення, збори громадян по місцю проживання, сільські збори).

Таким чином, безпосередня демократія на місцевому рівні не може існувати автономно від інших організаційних форм системи місцевого самоврядування. Характер, зміст безпосередньої демократії, співвідношення з іншими формами системи місцевого самоврядування характеризують її функції. Під функціями безпосередньої демократії розуміють основні напрямки діяльності, що виражають її роль і соціально-політичне призначення в системі місцевого самоврядування. Вони обумовлені природою безпосередньої демократії й місцевого самоврядування, їх принципами, а також тими цілями й завданнями, до досягнення яких прагне місцеве співтовариство. Можна виділити три функції безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування: формування організаційних структур місцевого самоврядування; контроль за діяльністю організаційних структур місцевого самоврядування; безпосереднє управління в системі місцевого самоврядування.

Функція формування організаційних структур місцевого самоврядування є вираженням наданого Конституцією України місцевому співтовариству права самому визначати структуру органів місцевого самоврядування, порядок їхнього формування, а також реалізовувати його шляхом прямого волевиявлення. Слід зазначити, що для різних органів місцевого самоврядування процедури можуть бути різними, що обумовлено розходженнями в природі цих органів. Функція контролю за діяльністю організаційних структур місцевого самоврядування реалізується за допомогою здійснення прав громадян: заслуховувати звіти

депутатів і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування; достроково їх відзивати; вносити звернення до органів місцевого самоврядування.

Функція управління справами місцевого співтовариства припускає участь членів місцевого співтовариства в обговоренні та вирішенні важливих питань місцевого значення. Формами волевиявлення громадян з питань місцевого значення можуть бути: референдуми; збори громадян за місцем проживання; місцеві обговорення; пропозиції в органи місцевого самоврядування і їхніх посадових осіб; народна правотворча ініціатива.

Слід зазначити, що в деяких інститутах безпосередньої демократії на місцевому рівні поєднуються елементи декількох функцій. Так, дострокове відкликання депутата або виборчої посадової особи місцевого самоврядування містить елементи як управління справами місцевого співтовариства, так і контролю за діяльністю організаційних структур місцевого самоврядування. Як зазначає І. О. Дегтярьова, підвищення ефективності місцевого самоврядування у сфері забезпечення життєдіяльності територіальних громад залежить від таких факторів: активна депутатська діяльність; якісний кадровий склад посадових осіб; дотримання органами місцевого самоврядування принципу гласності у своїй діяльності; участь населення у процесі самоврядування, самоорганізації свого життя; активність громадських організацій; розвиток системи місцевого виробництва та сфери послуг; високий рівень співробітництва органів місцевого самоврядування з органами державної влади, громадськими організаціями та підприємствами; зацікавленість центральних органів влади у розвитку місцевого самоврядування та ін. Ініціатива по розробці та впровадженню заходів стосовно підвищення ефективності місцевого самоврядування природно повинна належати органам місцевого самоврядування, які «знають» реальний стан справ у громаді [57, с. 332].

Для ефективного вирішення питань життєзабезпечення громадян органи місцевого самоврядування, які бажають удосконалювати свою діяльність відповідно до потреб громади, не повинні нехтувати такою «резервною можливістю» розв'язання місцевих проблем як статут територіальної громади.

Прийняття статутів значною мірою забезпечить реалізацію принципу субсидіарності, який передбачає формування компетенції органів влади та самоврядування знизу доверху, коли на найнижчому рівні вирішуються всі публічні справи, які тільки спроможна вирішити територіальна громада та її представницькі органи [16, с. 341].

Таким чином, інститути безпосередньої демократії є найважливішою складовою частиною системи місцевого самоврядування, без якої неможлива реалізація демократичних процедур як на рівні місцевого самоврядування, так і на загальнонаціональному рівні.

4.2 Суб'єкти безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування в Україні.

Основою права населення муніципального утворення на місцеве самоврядування є право окремого громадянина на здійснення місцевого самоврядування. Як визначає І. О. Дегтярьова, головним суб'єктом безпосереднього вирішення питань життєзабезпечення громади є орган місцевого самоврядування, на діяльність якого впливають як зовнішні фактори (світові тенденції глобалізації, співпраця із зарубіжними партнерами, пріоритетна державна політика місцевого розвитку, правове забезпечення, фінансово-економічна автономія та ін.), так і внутрішні (кадрове забезпечення, здатність до організаційної модернізації, потреби та інтереси територіальної громади, уподобання депутатського складу, інформаційне забезпечення, матеріально-технічна база тощо). Таким чином, на її думку цитованої авторки, важливою вимогою щодо функціонування органу місцевого самоврядування є його забезпечення легітимними реальними важелями задля відстоювання інтересів громади та динамічного подолання суперечностей місцевого розвитку [56, с. 82].

Найбільш поширеною є дворівнева модель суб'єктного складу місцевого самоврядування. Перший рівень – населення відповідного муніципального утворення. Другий рівень становлять окремі жителі, що безпосередньо виявляють свою волю стосовно загально-муніципальних інтересів. У той же час, стосовно власних інтересів, вони повинні розглядатися як первинні суб'єкти самоврядування [12, с. 298]. Тобто, якщо людина живе в суспільстві, то інтереси суспільства включаються в систему її особистих інтересів незалежно від того, усвідомлює людина їх чи ні. Але й суспільні інтереси мають свій як об'єктивний зміст, так і суб'єктивне вираження. Ці об'єктивні інтереси повинні бути пов'язані з інтересами окремих людей. Отже, провести чітку межу між загально-муніципальними і власними інтересами членів місцевого співтовариства досить складно.

Місцеве самоврядування має місце, коли не приватні інтереси розглядаються як засоби для реалізації загально-муніципальних, а загально-муніципальний інтерес є засобом та умовою реалізації окремих часток. Місцеве самоврядування виникає з приватних і групових інтересів і існує, поки забезпечує їх задоволення [17, с. 48].

Первісним джерелом будь-якої влади, у тому числі й місцевої, на думку А. де Токвіля, є не держава, і навіть не нація і не народ, як це звичайно проголошується в законі, а індивіди, які добровільно об'єдналися на основі своїх невідчужуваних прав і які самі керують своїми власними справами [208, с. 72].

Міркуючи про пріоритетність права на здійснення місцевого самоврядування громадянина або місцевого співтовариства, варто враховувати, що правовий статус особистості в системі місцевого самоврядування характеризується єдністю двох груп муніципальних прав та свобод. Перша група – індивідуальні права та свободи, що належать кожному громадянину окремо та реалізовані окремим членом місцевого співтовариства незалежно від інших його членів. Друга група – колективні права, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій усіх або більшості членів місцевого співтовариства. За допомогою цієї єдності забезпечується, з одного боку, особистісна орієнтація

всієї системи місцевого самоврядування й, з іншого, інтеграція автономних, індивідуалістичних засад муніципальної волі з принципами колективізму, общинності на місцевому рівні організації політичного та економічного життя.

Звичайно, основою колективних прав місцевого співтовариства є індивідуальні права його членів. Саме тому, колективні права місцевих співтовариств є похідними стосовно індивідуальних та муніципальних прав громадянина [25, с. 63]. Отже, первинним суб'єктом безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування слід вважати громадянина – члена місцевого співтовариства.

Громадянин, будучи суб'єктом інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування, одночасно є й об'єктом управління. Збіг суб'єкта є характерною рисою місцевого самоврядування, як самоврядної системи [18, с. 42].

Важливим питанням є співвідношення понять «населення» муніципального утворення та «громадяни». Під населенням розуміються жителі якого-небудь місця. Ними можуть бути громадяни, іноземці та особи без громадянства, яких можна позначити одним терміном «жителі». Очевидно, що до складу населення муніципального утворення, насамперед, повинні входити жителі, тобто люди, що постійно проживають на його території. Таким чином, під населенням муніципального утворення слід розуміти жителів, які постійно або переважно проживають на території муніципального утворення.

Термін «місцеве співтовариство» також є цікавим для даного аналізу. Положення людини як прямого безпосереднього суб'єкту місцевого самоврядування неможливо розкрити скрізь призму лише формальної категорії «муніципальне утворення». Тут більш вдалим та адекватним є поняття «місцеве співтовариство».

Можна виділити такі ознаки, які характеризують місцеве співтовариство. Місцеве співтовариство є соціальною спільністю, що складається в результаті взаємодії людей. Єдність соціальних спільнот забезпечується сукупністю властивих їм ознак. До них відноситься добровільна самоорганізація;

самоврядність співтовариств громадян; їхня здатність безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції; первинність стосовно тих суб'єктів права, які формуються соціальними спільнотами. Основою об'єднання людей у місцеві співтовариства є особливі, а саме місцеві інтереси. Інтеграція в місцеве співтовариство його членів повинна враховувати наявність зони взаємопроникнення між соціальною та особистісною системами. Крім того, місцеві співтовариства виконують специфічні функції, забезпечуючи обмін основними видами діяльності людей [28, с. 39].

Для місцевого співтовариства характерна наявність спільних інтересів, усвідомлення своїх прав та можливостей впливати на життєдіяльність в ньому та відповідальності за нього, неформальних зв'язків між людьми [63, с. 174]. Зазначені ознаки місцевого співтовариства можна визначити як громадську ідентичність. У місцевих співтовариствах мета задається зсередини, їхня самоорганізація відбувається відповідно до внутрішніх законів їхнього формування та розвитку. З огляду на це, найбільш адекватним для позначення сукупності людей, що проживають спільно на території муніципального утворення та мають спільні інтереси і права, представляється термін «міське співтовариство», яке розуміється як соціальна спільність людей, об'єднана формальними та неформальними зв'язками із приводу матеріальних і нематеріальних об'єктів, що перебувають на території її проживання.

Тобто, місське співтовариство – це об'єднання людей за місцем проживання. Однак, варто мати на увазі, що поняття територіального колективу є набагато ширшим за поняття місцевого співтовариства. Міське співтовариство є лише різновидом територіальних колективів. До ознак муніципального утворення можна віднести наявність муніципальної власності; наявність місцевого бюджету; наявність виборчих органів місцевого самоврядування. Зіставлення цих ознак муніципального утворення з визначенням місцевого співтовариства як об'єднання людей за місцем проживання дозволяє зробити висновок про відсутність тотожності цих двох понять. Муніципальне утворення як політико-територіальна одиниця виступає зовнішнім формальним вираженням місцевого співтовариства.

Місцеве співтовариство концентрує в собі зміст місцевого самоврядування, а муніципальне утворення забезпечує регулювання зовнішніх сторін місцевого самоврядування. Місцеве співтовариство реалізує свої інтереси через муніципальне утворення як юридичну асоціацію.

Провідне місце в системі місцевого самоврядування посідають територіальні громади. Це жителі, які об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [103, с. 56].

Стаття 140 Основного Закону закріпила конституційну правосуб'єктність територіальної громади, визначивши, що саме їй належить право на здійснення місцевого самоврядування, і реалізується воно в самостійному вирішенні громадою питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це конституційне положення, ґрунтуючись на самобутніх самоврядних традиціях українського народу та враховуючи демократичний досвід організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, вимагає формування та функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально і політично активного, самодостатнього, з точки зору забезпечення матеріально-фінансовими ресурсами, спроможного на ефективне та відповідальне управління власними справами. Відповідно до цього можна виокремити основні ознаки територіальної громади:

а) інтеграційна ознака. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, при чому законодавче застосування узагальнюючого терміна «жителі» дає підстави включити до її складу не лише громадян України, але й іноземних громадян і осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах;

б) територіальна ознака. Громада формується як сукупність тих осіб, що пов'язані з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування громади та основні види територіальних громад: територіальна громада села або

добровільного об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл; територіальна громада селища; територіальна громада міста. Опосередковано Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує і на такий вид громад, як територіальна громада району в місті (ч. 5 ст. 6, ч. 4 ст. 16)

в) інтелектуально-комунікативна ознака. В територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин їхня дія призводить до утворення громадської інфраструктури громади, до якої можна віднести різноманітні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів громади, – громадські об'єднання, засоби масової інформації, органи самоорганізації населення, підприємства, організації, суб'єкти підприємницької діяльності тощо

г) функціонально-цільова ознака. Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.

Функції територіальних громад являють собою основні напрямки діяльності цих соціальних спільнот щодо реалізації місцевих інтересів шляхом вирішення в межах Конституції і законів України питань місцевого значення. Систему функцій громад становлять об'єктні – соціальна, політична, економічна, екологічна функції, та управлінські – установча, нормотворча, контрольна. Соціальна функція – це напрям діяльності територіальних громад, пов'язаний із задоволенням потреб життєзабезпечення її членів, створенням умов вільної реалізації членами громади їх вікових, фахових, культурних, національно-етнічних, релігійних та інших інтересів, розвитком системи соціальної взаємодії та розбудовою громадянської інфраструктури громади. Політична функція виступає одним з основних напрямків діяльності громад як інституції не лише громадянського суспільства, але й правової держави, зміст якого становить здійснення на місцевому рівні особливої форми публічної влади. Економічна функція характеризує діяльність територіальних громад щодо формування достатньої для задоволення потреб громад та їх членів матеріально-фінансової бази і здійснення заходів з ефективного її використання [64, с. 18]. Поняттям

«екологічна функція» охоплюється напрямок діяльності, пов'язаний з підтриманням безпечного для життя і здоров'я громадян навколишнього середовища, доцільним, ефективним і дбайливим використанням належних громаді природних ресурсів.

Забезпечення ефективної реалізації функцій територіальної громади вимагає нормативного встановлення її компетенції. До виключної компетенції територіальної громади належать питання: формування місцевої ради, обрання місцевого голови й ухвалення рішення про дострокове припинення їх повноважень; заслуховування звітів депутатів та місцевого голови; здійснення контролю за діяльністю органів і посадових осіб місцевого самоврядування у встановлених законодавством і статутом формах; об'єднання з іншими територіальними громадами і вихід із таких об'єднань; організаційна ознака; майнова ознака; історико-культурна ознака [157, с. 35]. Територіальна громада зазнає впливу чинників історико-культурного характеру, під дією яких формуються соціокультурні надбання, що шануються громадою як особлива цінність, – звичаї, традиції, свята. Історичні, культурні й інші особливості та традиції територіальної громади відбиває її символіка – герб, прапор тощо. Зміст, описання та порядок використання символіки, згідно з ч. 3 ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначаються рішенням місцевої ради.

Територіальна громада реалізує належне їй конституційне право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. До форм безпосередньої демократії на муніципальному рівні законодавцем віднесені місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання [1, с. 3].

Важливими є питання і щодо розуміння понять «склад місцевого співтовариства» і «склад політичного представництва місцевого співтовариства», тобто тих людей, які приймають від імені місцевого співтовариства рішення з питань, віднесеним до його компетенції.

Критеріями для віднесення осіб до складу політичного представництва місцевого співтовариства є наявність або відсутність в особі громадянства; віковий ценз; проживання особи на території муніципального утворення; загальна правоздатність особи.

Дуже цікавим є питання щодо того, чи входять до складу політичного представництва місцевого співтовариства біженці та змушені переселенці. Повним обсягом політичних прав, проголошених Конституцією, у тому числі правом на здійснення місцевого самоврядування шляхом прямого волевиявлення, володіють змушені переселенці, що є громадянами держави та постійно або тривалий час проживають на території муніципального утворення. Що стосується біженців, то їх правовий статус в галузі здійснення політичних прав ідентичний правовому статусу іноземців.

При визначенні кола осіб, що входять до складу політичного представництва місцевого співтовариства, становить інтерес вирішення питання про термін проживання особи на території відповідного муніципального утворення [184, с. 68].

Іноземці входять до складу політичного представництва місцевого співтовариства при наявності трьох умов: відповідного міжнародного договору; підтвердження його в законодавчих актах; постійного або переважного проживання на території муніципального утворення.

Особистість може вступати у відносини місцевого самоврядування безпосередньо, як індивід, реалізуючи, наприклад, право звернутися до органу місцевого самоврядування з викладом пропозиції про поліпшення його діяльності. Разом з тим, особистість може вступати у відносини управління, пов'язані з участю в місцевому самоврядуванні шляхом прямого волевиявлення, будучи членом певного об'єднання – виборчого корпусу, зборів громадян за місцем проживання й т. п. Це дозволяє розмежувати суб'єкти безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування на індивідуальні та колективні. Колективними суб'єктами безпосередньої демократії є організовані, відособлені групи людей, наділені правами виступати у відносинах прямого волевиявлення в

системі місцевого самоврядування як єдине персоніфіковане ціле. Вони представлені виборчим корпусом місцевого співтовариства; зборами громадян за місцем проживання; ініціативними групами громадян у зв'язку з подачею петицій, порушенням питання про відкликання виборчої посадової особи або члена виборчого органу місцевого самоврядування й т. д. [191, с. 149].

Суб'єкти безпосередньої демократії можна підрозділити також на обов'язкові та факультативні. Обов'язковими суб'єктами прямого волевиявлення на місцевому рівні є, наприклад, громадяни, місцеве співтовариство. До факультативних суб'єктів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування є спостерігачі від виборчих об'єднань і блоків при подачі та підрахунку голосів на виборчих дільницях. Виборчі об'єднання та блоки мають право, але не зобов'язані направляти спостерігачів на виборчі дільниці.

Необхідно враховувати, що громадянин як суб'єкт безпосередньої демократії на місцевому рівні, самостійно, за своїм розсудом, обирає для себе певний спеціальний статус. Однак, зміст, обсяг та характер прав і обов'язків для кожного з різновидів спеціальної суб'єктності учасника безпосередньої демократії на місцевому рівні визначають конкретні нормативні правові акти [141, с. 322].

Слід зазначити особливу значимість для розвитку безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування таких колективних суб'єктів, як місцеві співтовариства. Людина, що є суб'єктом безпосередньої демократії на місцевому рівні, здійснює творчий перетворюючий вплив на місцеве співтовариство [201, с. 18].

Встановлюючи загальні принципи місцевого самоврядування, Хартія не закріплює конкретні колективні права місцевих співтовариств [143, с. 10]. Регламентація колективних прав місцевих співтовариств відноситься до суверенних прав конкретних держав, які вирішують цю проблему з урахуванням економічних, національних і інших особливостей народу, суспільства, історичного шляху розвитку відповідної держави, залишаючи певний простір для нормотворчості місцевих співтовариств.

Місцеве співтовариство, як будь-яка система або організація, припускає інституціональну структуру на основі якої розвивається взаємодія та взаємини різних складових. Внутрішня структура місцевого співтовариства як підсистема більш загальної системи – громадського суспільства, залежить і визначається останньою. Елементами внутрішньої структури місцевого співтовариства є люди – жителі муніципального утворення, колективи та об'єднання жителів, а також відносини між ними. Фундаментальною рисою всіх місцевих співтовариств є рольовий плюралізм [158, с. 309]. Так, громадянин, як член місцевого співтовариства, може бути одночасно членом політичної партії, профспілки, виборчого корпусу місцевого співтовариства, ініціативної групи по внесенню народної ініціативи. Розширення рольового плюралізму є важливим процесом диференціації становлення місцевих співтовариств.

Місцеве співтовариство, як колективний суб'єкт безпосередньої демократії, є складною системою взаємопов'язаних суспільних об'єднань і різного роду колективів, що є елементами його внутрішньої структури. В цілому, вони (політичні партії, суспільні об'єднання, трудові, територіальні колективи й т. д.) розташовуються в порядку ієрархічної супідрядності нижчих рівнів вищим. Це визначає характер зв'язків, відносин усередині самого місцевого співтовариства. Найбільш тісні зв'язки встановлюються із представниками територіального громадського самоврядування. Вертикальні зв'язки існують із місцевими співтовариствами муніципальних утворень, їх складовими елементами, а також із громадським суспільством у цілому [196, с. 254].

Прикладом одночасно вертикальної та горизонтальної організації місцевих співтовариств і суспільства в цілому є політичні партії. Їхня головна функція полягає в тому, щоб перетворити безліч приватних інтересів окремих громадян, соціальних верств, зацікавлених груп в сукупний політичний інтерес шляхом відомості цих інтересів до єдиного знаменника.

Партії не тільки виражають інтереси тих або інших соціальних груп у структурі місцевих співтовариств, але й беруть активну участь у формуванні цих інтересів, виступаючи як колективні суб'єкти безпосередньої демократії в системі

місцевого самоврядування. Вони допомагають визначити конфліктуючі інтереси окремих соціальних груп, сховані розходження та протиріччя як у місцевому співтоваристві, так і в суспільстві в цілому. Важливою інструментальною функцією політичних партій є узгодження інтересів і поглядів конфліктуючих соціальних груп з метою узгодження дій, угод в рамках місцевого співтовариства та суспільства. Це зміцнює канали зворотного зв'язку між місцевим співтовариством та органами місцевого самоврядування, суспільством і державою.

Партійні системи пронизують суспільство на всіх рівнях. Від інших елементів місцевого співтовариства партію відрізняє те, що вона охоплює по вертикалі та горизонталі якнайбільше секторів місцевого співтовариства, розвертає там інформаційну та організаційно-пропагандистську діяльність. Життєздатність місцевого співтовариства визначається тим, наскільки в ній переважають згода та співробітництво між окремими елементами [144, с. 12].

Слід зазначити, що різні місцеві співтовариства відрізняються один від іншого наявністю або відсутністю тих або інших інститутів, структурних взаємин, функцій і т. д. Саме тому місцеве співтовариство може мати самотуню політичну індивідуальність. Місцеве співтовариство будь-якого муніципального утворення є відкритим до впливу інших місцевих співтовариств і суспільства в цілому, в рамках якого воно бере участь в процесі взаємообміну та з якого одержує найважливіші стимули для своєї діяльності.

Таким чином, місцеві співтовариства – це соціальний простір реалізації безпосередньої демократії, що дозволяє індивідам, які проживають на території відповідного муніципального утворення, можливість брати участь у вирішенні місцевих справ. Символом такого характеру взаємин безпосередньої демократії й місцевого співтовариства є формула «демократія участі». Як вважає О. Т. Ніколаєв, основним компонентом і принципом дії місцевого самоврядування є саме демократія участі. У сучасній українській моделі демократія участі практично відсутня, тому що органи місцевого самоврядування виконують функції органів державної влади; відбувається процес зрощення представницької

влади з виконавчою (працівники адміністрації стають водночас і депутатами); бюджет не формується знизу доверху, виходячи з інтересів виборців. На думку зазначеного фахівця, залучення громадян до участі в процесі прийняття рішень сприяє утворенню ще одного важеля місцевого самоврядування – дорадчої демократії. Інститут дорадчої демократії може виступати у ролі механізму стимулювання процесу видання інноваційних конструктивних пропозицій від громадян, інформувати громадян про життя громади та виховувати нове покоління активістів-керівників. Органи місцевого самоврядування – основні осередки органічного розвитку суспільного життя, важелі громадянського суспільства. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, реальну участь людей у розв’язанні життєво важливих проблем, зв’язки між громадянами та об’єднаннями громадян, вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх у загальний контекст державного будівництва [162, с. 106].

Тому, тільки після того, як у муніципальних утвореннях суб’єктом місцевого самоврядування стане не населення, тобто група осіб, формально об’єднаних територією проживання, а місцеве співтовариство, засноване на спільних інтересах, неформальних зв’язках, безпосередня демократія стане не формальним, а реальним інститутом суспільства. Саме в рамках місцевих співтовариств є найбільший потенціал реалізації моральних, політичних і правових цінностей безпосередньої демократії: прийняття рішень із питань місцевого значення більшістю голосів при повазі прав меншості, воля індивіда та рівність громадян. В умовах слабкої структурованості, нерозвиненості місцевих співтовариств та суспільства в цілому, відбувається зміцнення авторитарних режимів, які здатні сконцентрувати в своїх руках владу, але не можуть ефективно вирішувати існуючі проблеми регіону та місцевих співтовариств. Слабкість інститутів громадянського суспільства та місцевих співтовариств робить такі режими практично невразливими, що перешкоджає розвитку безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування. Це говорить про те, що, безумовно, існує необхідність

посилення гарантій прав суб'єктів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування.

4.3 Інститут транспарентності в діяльності органів місцевого самоврядування в Україні.

Формування в органів місцевого самоврядування здатності належним чином відображати в своїй діяльності суспільні інтереси, потреби та настрої об'єктивно постає одним із пріоритетів удосконалення самоврядування у сучасній Україні. Між тим специфіка публічного управління як особливого виду професійної діяльності, розгалуженість організаційної структури апарату управління, конфлікт інтересів тощо зумовлюють складність і суперечливість як об'єктивізації, так і об'єктивації управлінських впливів. Надійним і ефективним засобом збереження суспільного покликання й змісту публічного управління є його прозорість та відкритість. Але формування цих характеристик, навіть за умов сталого демократичного суспільства забезпечується, передусім, відповідним правовим регулюванням адміністративних процедур, коли на репрезентантів держави покладається обов'язок слідувати у державно-управлінських відносинах певним формалізованим моделям поведінки.

Утвердження інституту транспарентності є багаторічною традицією розвинутих держав з ліберально-демократичним устроєм. Як вважає Н. Грищенко, транспарентність нині є необхідною характеристикою виконавчої влади. Відкритість її сприяє розвитку демократії, громадянського суспільства та активізації суспільного контролю над діяльністю органів влади й управління. На її думку, транспарентна взаємодія передбачає обмін інформацією, комунікативний процес, особливістю якого, з одного боку, є відкритість у наданні достовірної інформації, а з другого – готовність до її отримання й опрацювання [42].

В світі нараховується близько 20 країн, в яких принцип транспарентності (прозорості) державного управління, його відкритості для широкого суспільного

контролю закріплено на рівні правової норми спеціальним законодавством, що регулює питання оприлюднення інформації адміністративних органів.

Наприклад, вперше це питання було врегульовано на правовому рівні у Швеції ще в 1766 року з прийняттям закону про свободу видань, потім – у Фінляндії (закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (закон про свободу інформації, 1966 р.), Данії (закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегії (закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франції (закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Голландії (закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралії (закон про свободу інформації, 1982 р.), Канаді (закон про доступ до інформації, 1982 р.), Новій Зеландії (закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрії (закон про розкриття інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгії (закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіці Кореї (закон про розкриття інформації публічних органів, 1996 р.). Щоправда, багато з цих законодавчих актів, які діють у цих країнах, упродовж наступних років після їх затвердження змінювалися, коригувалися й удосконалювалися.

В Європейському Союзі та в країнах – членах ЄС існує широкий спектр офіційних інституцій (організацій, правових і регуляторних норм) і неформальних механізмів, якими користуються органи влади з метою забезпечення консультацій та участі громадськості і їх громадських об'єднань у розробці й реалізації державної політики. Найбільш важливими інституційними механізмами, що забезпечують відкритість і демократичність державного управління в Європейському Союзі, є органи та інституції, що забезпечують основу для залучення регіональних і місцевих органів влади й управління у процес прийняття рішень на загальнонаціональному рівні. Ці інституції (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу або подібні інституції, що існують у багатьох країнах-членах ЄС) включають:

– консультативні інституції, що об'єднують представників різних соціально-економічних верств та інститутів громадянського суспільства, зокрема,

виробників, фермерів, перевізників, робітників, дилерів, народних майстрів, споживачів, професійних об'єднань та асоціацій за загальними інтересами. За таким принципом побудовано, наприклад, Комітет із соціально-економічної політики, який діє як на рівні Європейського Союзу, так і в деяких країнах-членах ЄС.

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

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

Особливістю цього типу інституційного механізму є те, що його учасники (соціальні партнери) володіють повноваженнями самостійно, на засадах взаємної згоди приймати важливі рішення щодо цілої низки питань у сфері соціальної політики. Органи державного управління, які можуть відігравати різні ролі в такому соціальному діалозі, зобов'язані виконувати офіційні домовленості соціальних партнерів та рішення органу з питань соціального партнерства, впроваджуючи заходи з метою їх виконання, в тому числі законодавчого й регуляторного характеру. Більше того, в деяких випадках угоди у сфері соціального партнерства набувають сили нормативно-правових актів і виконуються в обов'язковому порядку на рівні з рішеннями органів влади.

На це звертає увагу й І. О. Дегтярьова, яка визначає, що ефективними засобами розв'язання суперечностей щодо здійснення місцевого самоврядування та підвищення його ефективності в сучасних умовах можна вважати: соціальне

партнерство; об'єднання невеликих територіальних громад на принципах самодостатності і стимулювання тих громад, які об'єднуються; розробка і використання органами місцевого самоврядування стратегій функціонування та розвитку; зміцнення матеріально-фінансової основи шляхом підтримки розвитку «сильних» підприємств, діяльність яких є суспільно корисною для громади; застосування реальних соціальних технологій контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування; удосконалення організаційної, інформаційної та нормотворчої діяльності. Крім того, І. О. Дегтярьова зазначає, що дієвим фактором зміцнення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування можна вважати розвиток місцевого господарства, в системі якого особливе місце має зайняти малий і середній бізнес. Це обумовлює необхідність впровадження механізмів підтримки бізнесових структур і співпраці з ними (пільги в оподаткуванні, залучення інвестицій, надання в оренду землі, об'єктів комунальної власності та ін.) [58, с. 121].

В багатьох країнах Європейського Союзу секторальне (галузеве) законодавство (*sector-specific legislation*) передбачає створення постійно діючих консультативних органів за участю відповідних інститутів громадянського суспільства (захист прав споживачів та довкілля, охорона здоров'я і т. д.), що відіграють ключову роль у процесах прийняття рішень органами державного управління у відповідних секторах/галузях. У деяких сферах такі органи (що об'єднують представників урядових структур та інститутів громадянського суспільства) мають законодавчо визначені повноваження брати участь в управлінні й проводити моніторинг реалізації політики у певній сфері (наприклад, в управлінні соціальною або пенсійною політикою).

В деяких країнах Європейського Союзу законодавство загального характеру (*general legislation*), що регулює діяльність уряду, органів державного управління та держадміністрацій, містить конкретні положення й вимоги щодо проведення публічних консультацій, особливо це стосується процесу розробки й прийняття підзаконних актів (похідне законодавство, *secondary legislation*) та інших

регуляторних інструментів/механізмів для реалізації державної політики, визначеної і впроваджуваної урядом або парламентом.

Особливість принципів відкритості і прозорості обумовлена тим, що ці принципи виступають одночасно як:

- принципи організації та діяльності органів державного управління;
- принципи взаємовідносин між цими органами і суспільством в особі політичних партій, недержавних установ, громадських об'єднань, організацій та окремих громадян;
- прояв демократизму особистого правового статусу кожного громадянина, в тому числі і державних службовців [51, с. 446].

Змістовний прояв реалізації принципів відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління необхідно розглядати як комплексне поєднання процесів їх формування, становлення та розвитку, які не є тотожними. Під формуванням цих принципів доцільно вважати дії щодо створення певних умов, гарантій, а також початковий етап їх впровадження у практичну діяльність.

На думку Л. Марушевського, принцип відкритості можна визначити через набір наступних складових: прозорість – забезпечення високого рівня обізнаності суспільства про діяльність влади; підконтрольність – перебування влади під публічним контролем через механізм громадських організацій; доступність – можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення та служби на посадах державних службовців; чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати [133].

Відкритість влади складається з декількох компонентів: нормативного – законодавче закріплення прозорості та відкритої діяльності владних інституцій; інституційного – наявність структурних і організаційних форм і механізмів, що дозволяють реалізувати принцип транспарентності в діяльності влади; особистісного – прозорість і відкритість діяльності насамперед посадових осіб державних установ [133].

Поняття розвитку цих принципів передбачає подальше удосконалення відкритості і прозорості на основі вже запроваджених механізмів їх реалізації. Тому всі засоби, які використовуються державою для розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління, мають бути своєчасно відображені в правових нормах.

За своєю сутністю принципи відкритості і прозорості при їх застосуванні у діяльності органів державного управління передбачають збільшення навантаження в роботі державних службовців через посилення вимог до її якості, а також підвищення контролю за обсягом та якістю результативних показників. Тобто, при позитивній загальній спрямованості цих принципів конкретна їх реалізація обумовлює відносно негативний вплив на інтереси конкретних посадових осіб, від яких значною мірою залежить впровадження та розвиток цих принципів у практичній діяльності органів державного управління в їх взаємовідносинах з суб'єктами суспільства [51, с. 448].

Як вважає С. Кандауров, термін «відкритість влади» не можна зводити до взаємин між владою та окремими громадянами. За цим необхідно бачити певні суспільні інституції, які забезпечують і здійснюють тиск на владу, забезпечують певну спрямованість влади і, нарешті, формують всю архітектуру владної системи по відношенню до громадянина. Відкритість слід розглядати більш як засіб, ніж мету. Якщо говорити про відкритість як певний засіб, то необхідно з'ясувати – для чого. Перше питання – ефективність управління. Тобто, відкритість дійсно забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Але, при цьому існує цілий ряд «але», пов'язаний з тим, що ця відкритість повинна бути певним чином фільтрована. Друге питання – необхідність відкритості – це питання довіри до влади. Влада повинна бути сама зацікавлена в такій відкритості. Без відкритості немає довіри до тих заходів, які проводить влада. І третє – питання відкритості почасти розглядаються як питання видовища у владі. Необхідно дійсно усвідомлювати, що баланс між відкритістю і захистом повинен адекватно відповідати особливостям нашого соціокультурного розвитку, особливості управлінської культури, особливості культури влади [95].

На думку Т. Андрійчук, прозорість як принцип комунікації органів державної влади з громадськістю є складним феноменом, значення якого виходить за рамки простого забезпечення громадян інформацією. Формування розуміння населенням усіх аспектів діяльності органів державної влади, що має передбачати цей принцип, дає можливість охарактеризувати його як відповідну якість суспільного життя, вид соціальних відносин, що будується на взаєморозумінні між цими органами і населенням. У нормативно-правових актах, що регулюють діяльність органів державної влади, важливо закладати відповідне розуміння принципу прозорості та визначати конкретні методи його забезпечення [1, с. 3]. Т. Андрійчук вважає, що доцільно умовно виділити два методи забезпечення прозорості комунікації органів державної влади з населенням: інформування – повідомлення, представлення фактів про діяльність органів державної влади; роз'яснення – пояснення, коментування цих фактів, адаптування їх для сприйняття окремими цільовими аудиторіями. Специфічними є вимоги до цих методів: інформування має бути передусім актуальним (надання оперативної інформації), а роз'яснення – достатнім (інформація повинна глибоко, повно та всебічно характеризувати той чи інший аспект діяльності органів державної влади). Спільною вимогою до цих методів можна назвати достовірність інформації. При цьому варто ще раз підкреслити, що максимальний ефект прозорість матиме лише за умови поєднання обох названих методів, оскільки знати інформацію ще не означає її розуміти [1, с. 2].

Відсутність нормативно закріплених засад та механізмів реалізації принципів відкритості і прозорості щодо конкретних органів державного управління залишає питання їх функціонування поза межами обов'язків та повноважень як цих органів влади, так і власне посадових осіб, що не сприяє здійсненню та розвитку процесів управління на засадах демократизації. Так, на думку Н. Гудими, стан реалізації принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління знаходиться у прямій залежності від стану застосування стимулів відповідних норм права. Навіть за умови належних гарантій демократичних засад розвитку суспільства, закріплених Конституцією та

законами України, відкритість і прозорість діяльності органів державного управління потерпає від недостатності та недосконалості саме механізмів впровадження правових стимулів як у частині відповідальності посадових осіб, так і їх заохочення щодо цих принципів у практичній роботі. А враховуючи те, що ці механізми є інструментами виконавчої влади, саме Уряду необхідно докласти зусиль для їх нормативного удосконалення, органічного, комплексного та послідовного розвитку з метою забезпечення належних гарантій поєднання у практичному застосуванні [51, с. 449].

Тобто, відкритість і прозорість діяльності органу влади та управління – це характеристика діяльності цих органів, що передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об'єднань, юридичних осіб з органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступу до повної, об'єктивної, достовірної інформації про їх діяльність.

Будь-яка інформація, яка знаходиться в органі влади та управління, повинна бути відкритою та доступною, за винятком переліку відомостей, доступ до яких обмежується законом. Орган влади зобов'язаний оприлюднювати інформацію про свою діяльність, крім випадків, передбачених законами України. Норми Основного Закону закріплюють право громадян знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ч. 3 ст. 32) та вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір (може обмежуватися законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя) (ч. 2, 3 ст. 34). Передбачено не тільки наявність права громадян одержувати інформацію від органів влади, але й

обов'язок останніх у порядку, встановленому законом, доводити до відома населення норми, що визначають права і обов'язки громадян (ч. 2 ст. 57).

Обов'язковому оприлюдненню органом влади і управління підлягає інформація про: основні завдання та нормативно-правові засади діяльності, структуру; поштову адресу, номер телефону, факсу, адресу офіційної веб-сторінки в мережі Інтернет та електронної пошти; прізвище, ім'я та по-батькові, номер службового телефону, адресу електронної пошти керівника, а також керівника структурного підрозділу, основні функції структурних підрозділів; розпорядок роботи та час прийому громадян; план підготовки проекту регуляторного акту та зміни до нього; повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акту, проекту цього акту і аналіз його регуляторного впливу; звіт про відстеження результативності, прийнятого регуляторного акта; відомості про регуляторну діяльність; порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, їх розмір тощо); перелік та умови отримання адміністративних послуг, форми і зразки документів, правила їх заповнення; перелік підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління; умови проведення приватизації, управління об'єктами державної та комунальної власності; цільові програми у відповідній галузі (сфері), регіоні; відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти; співробітництво з іноземними державами та міжнародними організаціями; виконання завдань з охорони довкілля та використання природних ресурсів; основні поточні та заплановані заходи; майно, матеріально-технічне забезпечення, фінансування; механізми та процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або впливати на процес формування політики, а також брати участь у прийнятті рішень; відомості про вакансії; повний перелік інформації, доступної для ознайомлення, інформаційні ресурси.

Оприлюдненню повинні підлягати:

- 1) інформація про діяльність відповідного органу влади і управління, зокрема, проекти суспільно важливих нормативно-правових актів;

2) інформація про офіційні події і про поточні рішення і дії органу влади і управління, їх посадових осіб, зокрема: інформація про призначення (обрання) та/або відставку (звільнення) керівника органу влади і управління, а також про призначення та/або звільнення керівників структурних підрозділів цих органів з обов'язковим обґрунтуванням мотивів відставки (звільнення);

3) обсяги внутрішніх і зовнішніх інвестицій; стан охорони здоров'я і соціальний захист населення; культура, освіта, наука, молодіжна політика; захист довкілля (навколишнього природного середовища); боротьба зі злочинністю.

Підлягають негайному оприлюдненню будь-які повідомлення про події і факти, що загрожують життю, здоров'ю, майну осіб, про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим, а також спростування недостовірної інформації.

Орган влади і управління мають право оприлюднювати іншу інформацію про свою діяльність, якщо інше не встановлено законодавством України. Інформація про діяльність органу влади і управління оприлюднюється шляхом опублікування у засобах масової інформації; розміщення на інформаційних стендах та іншими способами, що не заборонені законодавством України. Керівник органу влади і управління своїм рішенням визначає спосіб оприлюднення інформації, якщо інше не встановлено законом [104].

Орган влади і управління може створювати електронні громадські приймальні для двостороннього зв'язку (посадова особа – член територіальної громади). Також слід проводити консультації з громадськістю з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави та життєвих інтересів широких верств населення, формування і реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів нормативно-правових актів, оцінки діяльності цих органів [79].

Не слід зводити транспарентну взаємодію тільки до взаємин між владою та окремими громадянами. Її варто розуміти й так: певні суспільні інституції, що тиснуть на владу, впливають на неї, спрямовують її дії [42]. Взаємодія органів влади і громадян пов'язана не тільки з одержанням або наданням інформації. Принципово важливим є положення ч. 2 ст. 5 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. А ч. 1 ст. 38 Основного Закону називає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Таким чином, громадяни є не тільки об'єктом, але й суб'єктом формування та реалізації публічно-управлінських впливів. Тобто завданням законодавця є врегулювання права громадян безпосередньо брати участь в управлінні. Але інтерпретація законодавцем конституційного права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40) збулася до регулювання процесу обміну інформацією між владою та населенням, безвідносно його результату.

Як вважає О. Совгіря, терміни «відкритість та прозорість» вживаються передусім для позначення основних принципів діяльності органів державної влади. При цьому йдеться переважно про закони, прийняті останнім часом. Наприклад, в законах «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 4) і «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3) серед принципів діяльності вказано тільки принцип гласності. Натомість ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» серед принципів діяльності уряду називає відкритість (але не згадує прозорість). На думку О. Совгіря, саме принцип гласності (хоча без вживання цього поняття) охарактеризовано в ч. 4 ст. 3 Закону «Про Кабінет Міністрів України» [204, с. 20].

Про певне розуміння законодавцем змісту принципу відкритості свідчать спроби певним чином деталізувати його як принцип відкритості інформації (поєднаний з доступністю); відкритості адміністративного процесу (поєднаний з гласністю); відкритості для демократичного цивільного контролю. Поряд із вказуванням на відкритість як принцип діяльності є й окремі спроби розкрити її зміст. Наприклад, відкритість адміністративного процесу (поєднана у тексті з гласністю) розглядається як відсутність обмежень в праві на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо дати, часу, місця, результатів розгляду своєї справи, а також доступ до інформації про

розгляд інших справ, крім тих, щодо яких встановлено обмеження. Натомість практично не розглядається як принцип прозорість: одним з поодиноких прикладів є поєднана з ефективністю прозорість регулювання у сфері телекомунікацій.

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

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

Окремі спроби відокремити прозорість та відкритість не є достатньо переконливими. Наприклад, прозорість судової влади пов'язується із забезпеченням доступності судових рішень для всіх заінтересованих осіб. Відкритість означає вільний доступ громадськості до судового розгляду і до рішень суду.

Останніми роками в Україні прийнято низку підзаконних актів, спрямованих на залучення громадян та їх колективів до публічного урядування. Окремі з них містять інше розуміння прозорості та відкритості: забезпечення їх у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування потребує формування нових вимог до діяльності таких органів, запровадження здійснення громадського контролю за їх діяльністю та участі громадян у прийнятті ними рішень.

У Центральній і Східній Європі і, зокрема, в країнах СНД, впродовж минулого десятиріччя більшість зусиль спрямовувалися на створення системи демократичних інституцій, яка визначає основи сучасної держави, питанням адаптації законодавства до стандартів ЄС і заснування або реформування окремих інституційних структур, необхідних для ефективної й узгодженої імплементації правових засад (*acquis*) ЄС. Тому, лише нещодавно, у східноєвропейських країнах і, зокрема, в Україні розпочалася нова фаза процесу реформування, в рамках якої складовими програми реформ стали: розробка й реалізація більш глибоких структурних реформ; визначення більш ефективних форм організації державного управління; розв'язання проблеми структурної слабкості й неефективності системи адміністративного управління (реформування системи державної служби, удосконалення міжвідомчої координації, посилення територіальної децентралізації, підвищення ролі органів місцевого самоврядування), підвищення відкритості й прозорості процедур прийняття рішень для участі громадськості.

Проте, незважаючи на досягнуті успіхи, процедури і практика консультування органів влади з громадськістю на рівні центральних органів влади та управління залишаються ще недостатньо розвиненими. На це впливають такі фактори, як недостатній рівень культури системи управління, її відкритості й прозорості; організаційна слабкість інститутів громадянського суспільства, а також фрагментарність громадянського суспільства.

Сьогодні жодна структура влади не здійснює інформаційної роботи із створення суспільної підтримки політики шляхом публічного представлення та підтримки зрозумілої всім загальної рамки та цілей політики, по відношенню до яких можливо розуміти окремі дії та наміри. Представлення позиції влади щодо окремих питань відбувається або у формі вже готового нормативного акту (указу, доручення, законопроекту), або як скороминуче ситуативне інтерв'ю в ЗМІ. Публічні висловлювання представників влади часто носять непослідовний та неузгоджений характер, наводяться недостатньо переконливі аргументи, важливі питання оминаються. При цьому інших джерел інформації про позицію влади щодо конкретних питань політики немає. Немає жодного публічного письмового

документу, який би пояснював логіку державної політики, формулював пріоритети та цілі влади, її бачення щодо головних проблем у пріоритетних сферах та причин їх існування, пропозиції щодо вирішення проблем та необхідних змін, аргументи на користь позиції влади та контраргументи щодо позиції опонентів.

Основною причиною кризового стану діалогу між державою та громадянами є глибока прірва між нереформованою урядовою машиною та реально діючою новою демократичною політичною системою, яка забезпечується вільними виборами, вільною політичною конкуренцією, вільними ЗМІ [198, с. 224]. Урядові структури, процедури, стандарти та вміння щодо змістовної комунікації із конкуруючими зацікавленими сторонами ніяк не відповідають потребам сьогодення. Для забезпечення дієвості комунікацій між владою та зацікавленими сторонами необхідні три елементи:

- інституційна спроможність органів державної влади (експерти з публічної політики, здатні виробляти політику у сфері державного управління);
- розвинене громадянське суспільство у формі недержавних організацій, груп лобіювання інтересів, а також незалежних аналітичних центрів, які генерують та аналізують інформацію і впливають на розробників урядової політики й тих, хто безпосередньо ухвалює рішення;
- існування ефективних неформальних і формальних механізмів консультування.

Для побудови партнерських стосунків між громадянами – зацікавленими сторонами та органами державної влади, останні повинні бути впевненими, що:

- інформація, яку вони надають, повна, об'єктивна, надійна, достовірна, зрозуміла та доступна;
- процес консультування має чітко сформульовану мету і правила, які визначають механізми відповідальності уряду щодо використання зауважень / пропозицій громадськості;

- процес активної участі передбачає достатньо часу й створює можливості для сприйняття нових ідей і пропозицій від громадян, а також механізми для їхньої інтеграції в урядовий процес вироблення політики.

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

Під час розроблення та удосконалення законодавчої бази для консультацій в Україні необхідно керуватися європейськими принципами та стандартами. Це дасть змогу підвищити їхню ефективність і забезпечити високу якість урядових рішень. Це також сприятиме виконанню зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС щодо гармонізації українського законодавства з європейським. Виходячи з аналізу міжнародного досвіду та практики залучення громадськості в Україні, пріоритетними напрямками для поліпшення ситуації необхідно посилити інституційну спроможність органів влади щодо забезпечення якісної, змістовної інформаційної присутності. Зокрема, розробити критерії висвітлення їх діяльності та стандарти інформаційних повідомлень. Загалом, для підвищення якості діалогу необхідно суттєво змінити нормативну базу, затвердити принципи інформування та консультацій, запровадити відповідні процедури у щоденну діяльність органів влади, розробити потрібні стандарти та шаблони, а також розвивати вміння і навички працівників, відповідальних за її впровадження.

4.4 Основні заходи щодо потенціальної ефективності реалізації прав і свобод людини на територіальному рівні.

Говорячи про ефективність щодо реалізації прав і свобод людини та громадянина на територіальному рівні, необхідно зосередити увагу на механізмах такої ефективності. Це безпосередні кроки до створення умов для цивілізованого вирішення нагальних проблем, що виникають при реалізації людиною своїх прав та свобод.

Головними аспектами в даному напрямку слід визначити, насамперед, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища на місцевому рівні територіальної організації влади, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку [148, с. 217]. Для цього необхідно створити умови для подальшого вдосконалення законодавчого регулювання правового статусу членів територіальних громад та спільнот, створення належних умов для реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Цьому, безумовно, буде сприятиме зменшення відчуженості людини стосовно соціально-економічних і політичних процесів, реальне забезпечення здійснення принципу рівності прав і свобод людини і громадянина. Необхідним також є моніторинг реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, врахування його результатів при визначенні системи і структури органів публічної влади, регулюванні функцій і компетенції, форм і методів їх роботи та загальне впровадження механізмів і процедур, спрямованих на підвищення ролі громадськості щодо моніторингу і контролю за діями місцевої влади.

Крім того, слід запровадити систему стандартів надання публічних послуг населенню, встановлення методології визначення їхньої вартості та дотримуватися мінімальних стандартів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей регіонів.

Позитивною є практика застосування механізмів і технологій електронного урядування, що забезпечує достатню правову регламентацію відповідних процедур та спростовує доступ громадян та інших зацікавлених осіб до

інформаційних ресурсів органів управління, сприяючи розширенню автоматизації та інформатизації процесів та процедур.

На цьому рівні також слід посилити відповідальність державних службовців і службовців органів самоврядування, з вини яких допущені порушення прав і свобод людини і громадянина та розробити дієві механізми реального відшкодування матеріальної і моральної шкоди завданої людині, громадянину діями чи бездіяльністю, рішеннями органів публічної влади в результаті порушення їх прав і свобод.

Можливо буде корисним запровадження відкритих консультацій органів виконавчої влади і органів самоврядування з представниками інститутів громадянського суспільства, запровадження механізму залучення громадськості до процесу формування та прийняття управлінських рішень та встановлення партнерських взаємовідносин між вищими, центральними органами державної влади та органами самоврядування, координація їх зусиль з метою вирішення нагальних проблем територіального розвитку, захисту прав та законних інтересів людини і громадянина.

Слід також здійснити ряд заходів щодо забезпечення ефективності системи територіальної організації публічної влади. Необхідним є здійснення інституційних перетворень в системі органів публічної влади, що забезпечують територіальний розвиток. Це й запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району та регіонального самоврядування на рівні областей; надання районним та обласним радам права утворювати власні виконавчі органи (виконавчий комітет та інші виконавчі органи ради), й надання права жителям району набувати статусу територіальної громади району. Крім того, слід забезпечити дієвість системи публічної влади на рівні Автономної Республіки Крим відповідно до чинної Конституції Автономної Республіки Крим, законодавче закріплення повноважень інституту Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим.

Можливо також й реформувати місцеві державні адміністрації у напрямку зміни їх правового статусу, позбавлення функцій місцевого самоврядування та

трансформування їх у контрольні-наглядові органи з підпорядкуванням Президенту України; надання обласним державним адміністраціям, Представництву Президента України в Автономній Республіці Крим та їх окружним підрозділам повноважень щодо контролю за відповідністю актів органів самоврядування Конституції України та законам України з правом зупиняти акти, які не відповідають Конституції і законам, з наступним зверненням до суду; контроль за відповідністю публічних послуг, що надаються територіальним громадам, спільнотам, державним стандартам, виконанням державних програм та цільовим використанням коштів державних субвенцій, ефективним використанням об'єктів державної власності; збереження за місцевими державними адміністраціями повноважень щодо координації діяльності територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Доцільною є думка щодо створення мережі регіональних агентств (служб) територіального розвитку, як територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що на регіональному рівні здійснюють заходи щодо впровадження державної політики регіонального розвитку, адміністративної реформи, підтримки місцевого, регіонального самоврядування [74, с. 138].

Залишають проблемними питання розмежування компетенції між органами публічної влади на місцях на основі принципу субсидіарності; перерозподілу повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, органами самоврядування на засадах децентралізації та деконцентрації; визнання за місцевими та обласними радами права самостійно визначати систему, структуру власних виконавчих органів, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, обсяг видатків на їх утримання в межах коштів місцевого бюджету.

Крім того, слід надати варіативності в організації місцевого та регіонального самоврядування щодо можливості самостійного встановлення власних адміністративних структур, але при цьому посилити відповідальність органів самоврядування перед територіальними громадами і спільнотами.

Загалом, необхідно здійснювати подальший розвиток відкритості, гласності

в діяльності місцевих органів виконавчої влади та в системі самоврядування; запроваджувати більш прозорі процедури прийняття і виконання управлінських рішень; забезпечення організаційних, правових та матеріально-фінансових умов для максимальної поінформованості членів територіальних громад, спільнот про діяльність відповідних органів самоврядування.

Загальна стратегія удосконалення діяльності інституту місцевого самоврядування повинна враховувати такі проблемні питання:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- поширення юрисдикції територіальної громади, Асоціації громад на самоврядну територію, до складу якої включаються землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури)

незалежно від їх форми власності та цільового призначення; до складу самоврядних територій не можуть бути віднесені території, особливий статус яких визначається законами України;

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

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

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

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

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

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

- державне стимулювання добровільного об'єднання територіальних громад в асоціації територіальних громад (далі – асоціації громад); надання права асоціації громад утворювати спільний представницький орган (Асамблею громад) та виконавчий орган для вирішення від імені та в інтересах громад питань місцевого значення, що віднесені до власних повноважень місцевого

самоврядування;

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

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

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

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

При забезпеченні регіонального розвитку необхідно дотримуватися комплексного підходу до вирішення питань регіонального рівня та поєднувати державне регулювання розвитку регіонів з підвищенням ролі та відповідальності органів публічної влади за реалізацію регіональної політики. Тут необхідною є розробка та прийняття комплексної нормативної бази для забезпечення здійснення ефективної державної регіональної політики, зокрема базового закону про державну регіональну політику (регіональний розвиток), який має відповідати європейським принципам регіональної політики і європейських концепцій щодо регіональної політики і місцевого самоврядування.

Це можливо здійснити у разі належного обґрунтування засад державного

стимулювання регіонального розвитку, в тому числі щодо депресивних територій та налагодження співробітництва місцевих органів публічної влади, неурядових, громадських організацій, політичних партій, наукових установ, підприємницьких структур, у тому числі, здійснення комплексних заходів щодо формування інвестиційно привабливого іміджу регіонів. Це є:

- формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів з використанням переваг та можливостей їх геополітичного становища;

- розширення практики застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування в стимулюванні регіонального розвитку, зокрема депресивних територій;

- здійснення заходів щодо підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;

- сприяння формуванню інфраструктури підтримки регіонального розвитку через залучення господарських суб'єктів, громадських інститутів до участі в реалізації державної регіональної політики та власної політики розвитку окремих регіонів.

- розробка та запровадження ефективного та раціонального механізму розв'язання компетенційних спорів, у тому числі шляхом використання договірних, погоджувальних процедур;

- постійний аналіз існуючих схем системно-структурної організації місцевих органів виконавчої влади, з метою пошуку найбільш оптимальних, які повинні, при своїй відносній стабільності разом з цим бути гнучкими, раціональними і забезпечувати їх ефективне функціонування.

Державна підтримка і гарантування місцевого та регіонального самоврядування повинна здійснюватися щодо підтримки і гарантування місцевого та регіонального самоврядування у напрямку забезпечення правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності територіальних громад та

спільнот. Слід конституювати поняття місцевого самоврядування району та регіонального самоврядування як прав та спроможностей відповідних територіальних громад та спільнот безпосередньо або через створені ними органи вирішувати питання місцевого або, відповідно регіонального значення, віднесені до їх відання, в межах Конституції і законів України та провести чітке розмежування компетенції між органами місцевого та регіонального самоврядування.

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

Для виконання визначених завдань слід законодавчо визначити роль територіальних громад і територіальних спільнот в системах місцевого і регіонального самоврядування, їх виключні повноваження; вирішити питання щодо утворення та діяльності районних в місті органів самоврядування; сприяти підвищенню ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань місцевого значення, надання соціальних послуг населенню; вдосконалити порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування; удосконалення організаційно-правових механізмів взаємодії добровільних об'єднань органів самоврядування з органами державної влади з метою захисту конституційно гарантованих прав та інтересів територіальних громад, територіальних спільнот; законодавчо визначити чіткі процедури звернення до суду з метою захисту прав та інтересів територіальних громад, спільнот органів і посадових осіб місцевого та регіонального самоврядування; надати органам самоврядування право звертатися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо конституційності законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, які

стосуються місцевого і регіонального самоврядування, захисту прав та інтересів територіальних громад, спільнот; вдосконалити механізми відповідальності органів та посадових осіб місцевого і регіонального самоврядування перед територіальною громадою і державою.

Безумовно, слід кардинально зміцнити матеріальну та фінансову базу місцевого та регіонального самоврядування та вдосконалити ресурсне забезпечення місцевого й регіонального розвитку. Слід встановити, що інфраструктурний ресурс територіальної громади складають розташовані на її території будівлі для розміщення органів місцевого самоврядування, освітніх та медичних закладів, закладів культури, фізичної культури та соціальної допомоги, об'єкти житлово-комунального господарства тощо.

Також необхідно затвердити відповідні стандарти, які б визначали норми забезпечення необхідною інфраструктурою територіальних громад; в разі неповноти існуючої інфраструктури для забезпечення надання публічних послуг, виробити механізм надання територіальній громаді підтримки у створенні відповідної інфраструктури та законодавчо встановити перелік суб'єктів права комунальної власності, забезпечити завершення розмежування об'єктів та земель комунальної та державної власності, спільної власності територіальних громад. Для цього слід:

- визначити механізми реалізації права комунальної власності територіальною громадою, режим управління об'єктами спільної власності територіальних громад, територіальних спільнот; надання територіальним спільнотам областей прав власності на об'єкти, які забезпечують виконання ними визначених законом функцій.

- посилити ефективність управління комунальною власністю, спільною власністю територіальних громад, активізувати облікову та реєстраційну діяльність, провести чіткий розподіл розпорядчих та управлінських повноважень у цій сфері, посилити відповідальність за дотримання вимог законодавства щодо недопущення послаблення економічних основ місцевого та регіонального

самоврядування, зменшення обсягу і погіршення умов надання послуг населенню;

- забезпечити подальший розвиток ефективних форм управління земельними відносинами та раціонального землекористування, посилити відповідальність за неефективне використання земель;

- надання права територіальним громадам об'єднувати їх комунальну власність чи набувати об'єкти в спільну комунальну власність, в т.ч. відповідні земельні ділянки для реалізації спільних програм, а також передавати об'єкти з власності одного суб'єкта комунальної власності з відповідними земельними ділянками у власність іншому суб'єкту комунальної власності за угодами відповідних органів місцевого самоврядування у визначеному законом порядку.

- вдосконалити порядок вилучення об'єктів приватної власності для передачі їх до комунальної власності з метою забезпечення суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності;

Фінансове забезпечення місцевого та регіонального самоврядування можливе за умов:

- забезпечення органів самоврядування достатнім ресурсом для належного виконання повноважень та зміцнення їхньої фінансової автономії;

- забезпечення прогнозованості надходжень до місцевих бюджетів для виконання делегованих повноважень шляхом закріплення податкових джерел, які за своєю природою є загальнонаціональними і на рівень сплати яких органи місцевого самоврядування мають істотний вплив; запровадження інструментів заохочення ініціатив органів самоврядування до збільшення їх надходжень;

- закріплення стабільних фінансових ресурсів (місцевих податків) для виконання власних повноважень, які за своєю природою відносяться до конкретної території, сплати яких важко уникнути і ефективно адміністрування яких забезпечать органи самоврядування; віднесення до місцевих податків плати за землю в межах самоврядної території; надання органам самоврядування необхідних інструментів, зокрема: права встановлення місцевих податків, регулювання їх ставок, передача від ДПА відповідних функцій щодо

адміністрування, правового захисту рішень місцевого самоврядування в частині стягнення місцевих податків та зборів;

- забезпечення якості виконання органами самоврядування делегованих державою повноважень шляхом встановлення чітких, уніфікованих стандартів з надання публічних послуг (уніфікованих методик та критеріїв оцінки забезпечення виконання соціальних стандартів); визначення обсягів трансфертів з державного бюджету має здійснюватися з врахуванням цих стандартів;

- встановлення загальних вимог до органів самоврядування щодо якості надання публічних послуг;

Щодо додаткових дій, то слід встановити, що пільги з оподаткування можуть надаватись лише тим органом влади, до бюджету якого зараховуються такі податки; субвенції, що надходять до місцевих бюджетів, повинні мати цільове спрямування на видатки розвитку за конкретними програмами; трансферти незалежно від їх природи мають надаватись безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими утримувачами цих трансфертів; розрахунок трансфертів повинен проходити прозоро, гласно, із проведенням консультацій між державними органами та органами самоврядування через їх асоціації; процедури надання трансфертів мають забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їх надання.

Загалом, необхідно створити належні умови для здійснення органами самоврядування видаткових повноважень інвестиційного характеру шляхом отримання доступу до ринку запозичень з одночасним запровадженням державного контролю за використанням коштів та надати права органам самоврядування та встановлення порядку використання інструментів зовнішнього аудиту місцевого бюджету незалежними аудиторами.

В аспекті правового та інформаційного забезпечення реформування територіальної організації влади слід:

- забезпечити проведення конституційної реформи щодо удосконалення місцевого самоврядування та запровадження регіонального самоврядування;

- формування належного правового середовища з урахуванням національного досвіду та міжнародних зобов'язань України, керівних документів Ради Європи і Європейської Комісії, а також особливої, координуючої ролі державної регіональної політики у забезпеченні сталого розвитку України та її регіонів, визначенні секторальних політик;

- проведення аналізу раніше прийнятих правових актів і державних програм з питань регіонального та місцевого розвитку, розроблення з урахуванням фінансових, інституційних та інших можливостей пропозицій щодо перегляду, системного узгодження, об'єднання таких програм для забезпечення комплексної й ефективної реалізації Концепції, удосконалення механізмів формування та реалізації таких програм;

- розробка технологічної карти розподілу повноважень та сфер діяльності між місцевими державними адміністраціями та органами самоврядування;

- формування нової законодавчої основи місцевого, регіонального самоврядування через прийняття пакету законів, які стосуватимуться питань місцевого, регіонального самоврядування, статусу депутатів місцевих рад, служби в органах самоврядування тощо, в т.ч: «Про адміністративно-територіальний устрій України», «Про місцеве та регіональне самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про комунальну власність», «Про муніципальну міліцію», «Про проведення державно-правових експериментів з питань місцевого та регіонального розвитку;

- здійснення правової й організаційної корекції змісту, методики, процедур державного контролю у сфері місцевого та регіонального самоврядування;

- розробка мінімального реєстру публічних послуг, що мають надавати органи влади регіонального та місцевого рівня по забезпеченню нагальних потреб відповідних територіальних громад і спільнот;

- розроблення прогнозних сценаріїв щодо розвитку регіонів України, формування механізмів і засобів впливу на їх розвиток;

- проведення систематичних моніторингів та соціологічних досліджень на регіональному й місцевому рівнях для забезпечення ефективного зворотного

зв'язку діяльності територіальних органів влади і населення;

- використання нових інформаційних технологій в діяльності місцевих органів публічної влади;

- створення державних і регіональних інформаційних систем про регіони, їх потенціал і потреби, а також про населені пункти України;

- розроблення комплексу заходів з висвітлення у засобах масової інформації процесу реалізації даної Концепції, проведення громадських слухань з питань реалізації концепції реформування системи територіальної організації влади;

- розроблення цільової програми підготовки, видання та розповсюдження коментарів до законів України, науково-методичної літератури, навчальних програм, науково-практичних посібників з питань місцевого, регіонального самоврядування та державного управління для інформаційного і науково-методичного супроводження діяльності органів і посадових осіб публічної влади місцевого рівня;

- посилити просвітницьку роботу серед жителів населених пунктів з метою поживлення соціально-політичної активності територіальних громад і спільнот як первинних суб'єктів місцевого і регіонального самоврядування.

- здійснення централізованих заходів щодо підвищення рівня муніципально-правової обізнаності юридичних працівників, депутатів місцевих рад;

- сприяння розвитку муніципального права як самостійної галузі права; проведення фундаментальних наукових досліджень та забезпечення підготовки наукових кадрів у даній галузі;

- організація постійного наукового супроводження реформування системи територіальної організації влади, удосконалення понятійного апарату системи владних відносин у відповідності до вимог європейських стандартів.

Висновки до розділу 4.

До інститутів безпосередньої демократії в системі місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку суспільства слід віднести: місцевий референдум; муніципальні вибори; місцеві обговорення; народну правотворчу ініціативу; відкликання виборцями депутатів виборчих посадових осіб місцевого самоврядування; збори (сходи) громадян за місцем проживання; звернення громадян в органи місцевого самоврядування та суспільні об'єднання; петиції; звіти депутатів і виборчих посадових осіб місцевого самоврядування перед виборцями; збори та публічні маніфестації; накази виборців.

Територіальна громада виступає як специфічний первинний колективний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства, об'єднаних фактом постійного проживання на території населеного пункту (села, селища або міста) та спільністю місцевих інтересів, який наділений гарантованим державою правом самостійно на підставі власної матеріально-фінансової основи в межах Конституції і законів України вирішувати питання місцевого значення в різноманітних формах реалізації компетенції.

Пріоритетними напрямками для поліпшення ситуації є посилення інституційної спроможності органів влади щодо забезпечення якісної, змістовної інформаційної присутності.

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

Висновки

Результатом розгляду визначених питань при здійсненні даного дослідження стала низка висновків.

Місцеве самоврядування слід розглядати як форму самоорганізації населення в рамках комунікативної стратегії розвитку суспільства. Самодетермінація населення є головним чинником щодо виникнення та формування самоврядування суспільства. В даному випадку слід враховувати співвідношення особистого та колективного в комунікативній взаємодії суспільно-політичних процесів.

З точки зору суб'єкта політичного процесу, місцеве самоврядування слід розглядати як фундаментальне право на реалізацію комунікативної волі людини. Воно є цілісною системою демократичних інститутів і лише у такому вигляді дозволяє територіальним громадам самостійно, під власну відповідальність активно розвивати творчу самодіяльність населення і в межах Конституції та законів України вирішувати питання місцевого значення. Водночас такий підхід до місцевого самоврядування вимагає матеріального, правового, організаційного та іншого його забезпечення.

Шляхом застосування концепції «діапазону застосовності» місцеве самоврядування є специфічною формою народовладдя, що знайшло своє відображення в ст. 5 Конституції України. Місцеве самоврядування характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта – територіальної громади, тобто жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, яка здійснює самоврядні функції безпосередньо та через представницькі органи, і по-друге, тим, що органи місцевого самоврядування не входять до механізму державної влади, а займають особливе місце у політичній системі.

Кожна держава набуває своїх специфічних рис системи місцевого самоврядування залежно від її соціально-політичних та національних

особливостей, історичного досвіду, політичної та правової систем, економічної ситуації та інших обставин.

В якості ідейного джерела місцевого самоврядування виступають теорії природного права, концептуальні підходи до розуміння соціально-політичної справедливості, що втілюються в загальнолюдських принципах свободи та рівності. Визнання категорій справедливості, свободи та рівності національними законодавствами різних країн, нормами міжнародного права дає можливість реалізувати загальне виборче право та можливість громадян брати участь в управлінні місцевими справами.

Безпосередньо теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування співвідношення громади та держави. Вся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи є вона незалежною від держави публічною корпорацією або включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави. Перша з відомих загальноновизнаних теорій організації місцевої влади – теорія природних прав вільної громади. Ця теорія була розроблена німецькими вченими XIX ст., запозиченими ідеї бельгійського та французького права. Спираючись на природне право, ця теорія доводила, що право громади управляти своїми справами має невідчужуваний характер, так само як права і свободи людини, бо громада історично виникає раніше держави, яка має визнавати свободу общинного управління. Для цієї теорії характерні ідеї невідчужуваності, недоторканності прав громади; обґрунтовується необхідність обмеження втручання держави в її справи. Теорію «вільної громади» змінює суспільна теорія самоврядування, яка також виходила з протиставлення держави і суспільства, громадських інтересів – державним, залишаючи кожному з них окрему сферу діяльності. Місцевому самоврядуванню відводилася недержавна, переважно господарська діяльність. Але практика виявилася складнішою, тому що органи самоврядування виконували не лише приватноправові, а й публічні функції, властиві державним органам. На цій основі отримує розвиток державна теорія самоврядування. Відповідно до їх поглядів місцеве самоврядування - це одна з

форм організації державного управління на місцях, яке здійснюється не урядом, а органами місцевого співтовариства, наділяється повноваженнями держави. Пізніше, в рамках державної теорії виникають два напрямки: політичний та юридичний.

Зміни в соціально-економічній сфері викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту. Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє в рівній мірі інтереси усіх класів та прошарків суспільства.

На основі різноманіття зазначених теорій виникли й різні моделі місцевого самоврядування. В рамках англосаксонської моделі, яка отримала поширення у [Великій Британії](#), [США](#), [Канаді](#), [Австралії](#) та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. При аналізі місця й ролі місцевого самоврядування в політичній системі головний наголос звичайно робиться на тому, що вони є складовою частиною механізму держави.

Іберійська модель країн Латинської Америки близька до континентальної моделі – тут управління на місцевому рівні здійснюють обрані населенням представницькі органи і посадові особи місцевого самоврядування.

Змішана модель (Австрія, Російська Федерація, Федеративна Республіка Німеччина) поєднує у собі ознаки континентальної й англосаксонської моделей (колишній СРСР, Куба, Китайська Народна Республіка). Характеризується відсутністю автономних джерел фінансування органів місцевого самоврядування.

В більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного

управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим. Дана система має підвиди: на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія); органи місцевого самоврядування в «природних» адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія).

Сьогодні головними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, залишаються Європейська хартія місцевого самоврядування та Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Для України найбільш оптимальною є громадівсько-державницька концепція. Вона забезпечує формування системи місцевого самоврядування як інститутів громадянського суспільства, тобто незалежних від держави самоврядних утворень. Також така модель сприяє активному залученню органів і посадових осіб місцевого самоврядування до реалізації функцій та завдань державного управління.

Аналіз Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших нормативно-правових актів, пов'язаних з регламентацією місцевого самоврядування, свідчить про те, що наша держава дотримується зазначеної стратегії його розвитку. Адже відповідно до цих актів під місцевим самоврядуванням розуміється гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

У зазначених актах закріплені ознаки місцевого самоврядування. По-перше, воно розглядається як одна з форм народовладдя, тобто специфічний спосіб організації влади, якою наділяються територіальні громади для здійснення управлінських функцій, як так зване локальне народовладдя. По-друге, місцеве самоврядування визнається однією з фундаментальних засад правової держави і громадянського суспільства, способом їх створення та функціонування. І, по-третє, воно вважається правом, але це право гарантується державою.

Суб'єктами (носіями) інституту місцевого самоврядування є жителі села чи добровільно об'єднані у сільську громаду жителі кількох сіл, селища, міста; воно призначене для вирішення питань місцевого значення; здійснюється в межах законодавства України; має самостійну (самоврядну) та державну (делеговану) компетенцію; питання в межах місцевого самоврядування вирішуються самостійно або під відповідальність його органів та посадових осіб.

Водночас не можна не визнати, що нині у нашій країні відсутні правові, організаційні, матеріальні і особливо фінансові, інституційні, інформаційні, функціональні, ідеологічні, кадрові та інші засади місцевого самоврядування. Реально управлінську діяльність на території громади здійснюють лише органи державної влади та їх структурні підрозділи. Органи місцевого самоврядування, діяльність яких відповідно до ст. 7 Конституції України гарантується, не володіють необхідними для її здійснення силами і засобами. Практично лише починають створюватись органи самоорганізації населення, особливо це стосується рівня самосвідомості населення, щодо визначення його ролі в цьому процесі.

Доцільно і потрібно усіма можливими шляхами і засобами формувати територіальну громаду, оскільки саме вона є головним суб'єктом місцевого самоврядування, що очолює його систему. Проте, на мою думку, реальних діючих територіальних громад до цього часу в Україні не існує, є лише сукупність тих, хто мешкає на певній території. Справжня територіальна громада виникає тоді, коли така сукупність починає жити як стійка спільнота, яка розуміє свої потреби та інтереси. У майбутньому законодавстві з питань місцевого самоврядування

необхідно більш чітко врегулювати права, обов'язки, відповідальність та механізм функціонування територіальної громади, передбачити порядок формування нею її представницьких органів та їх відповідальність перед цією громадою.

Існує також нагальна необхідність у посиленні регламентації процесу здійснення територіальною громадою своїх повноважень у формах безпосередньої демократії та через органи самоорганізації населення. Йдеться про місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві вибори та ініціативи, громадські слухання, громадські комітети, ради самоврядування, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи. Це не означає пониження місця і ролі органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Безпосередня і представницька демократія мають діалектично поєднуватись на рівні як держави, так і місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Андрійчук Т. Принцип прозорості комунікації органів державної влади з населенням: понятійно-концептуальне бачення / Т. Андрійчук // ВКП. – 2009. – № 4. – С. 1-3.
2. Антонов А. Б. Политический выбор личности в гражданском обществе / А. Б. Антонов // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. – М.: ИГиП РАН, 1991. – С. 86-95.
3. Апресян Р. Г., Гусейнов А. А. Демократия и гражданство / Р. Г. Апресян, А. А. Гусейнов // Вопросы философии. – М., 1996. – № 7. – С. 3-16.
4. Арманд А. Д. Самоорганизация и саморегулирование географических систем / А. Д. Арманд. – М.: Наука, 1988. – 261 с.
5. Артемов В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права / В. Артемов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2003. – № 1. – С. 7-9.
6. Астапова Т. О. Досвід реформування місцевих органів влади Великобританії в умовах ринкових відносин / Т. О. Астапова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 2 (28): у 2 ч. – Ч. 1. – С. 222–228.
7. Астапова Т. О. Партисипативна демократія як основа розвитку суспільства / Т. О. Астапова // Держава та регіони: науково-виробничий журнал. – 2007. – № 3. – С. 13-17. – (Серія «Державне управління»).
8. Астапова Т. О. Споживацька модель діяльності органів місцевого самоврядування / Т. О. Астапова // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – Вип. 1 (16). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – С. 250-257.
9. Астапова Т. О. Форми надання послуг громадянам органами місцевого самоврядування / Т. О. Астапова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (24). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – С. 153-157.

10. Астафичев П. А. Право граждан на представительство в органах публичной власти / П. А. Астафичев // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 3. – С. 8-14.
11. Атаманчук Г. В. Синергетические аспекты государственного управления [Электронный ресурс] / Г. В. Атаманчук. Режим доступа // [http://spkurdyumov.narod.ru/Start 1 N.htm](http://spkurdyumov.narod.ru/Start1N.htm)
12. Бабичев И. Субъекты местного самоуправления и их взаимодействие / И. Бабичев. – М.: Издательский дом «Восточный рубеж», 2000. – 207 с.
13. Бабичев. И. В., Калантарова Н. Р. Уставы муниципальных образований (сравнительный анализ) / И. В. Бабичев, Н. Р. Калантарова // Местное право. – 2000. – № 11-12. – С. 5.
14. Барабагиев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США / Г. В. Барабагиев // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 126-134.
15. Батанов А. В. Муниципальная власть и некоторые теоретико-методологические проблемы формирования муниципаль-но-правового статуса личности / А. В. Батанов // Конституционные права и свободы человека и гражданина как высшая ценность демократического, правового государства: Сборник научно-практ. статей. – Тирасполь, 2005. – С. 58-61.
16. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія / О. В. Батанов. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 512 с.
17. Батанов О. В. Повноваження органів державної влади у сфері місцевого самоврядування: система та загальна характеристика / О. В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С. 44-53.
18. Батанов О. В. Актуальні проблеми конституційно-правової відповідальності в місцевому самоврядуванні / О. В. Батанов // Держава та регіони. – 2005. – Серія: Право. – № 1. – С. 39-50.
19. Берг Л. С. Труды по теории эволюции. 1922-1930 гг. / Л. С. Берг. – Ленинград: «Наука», 1977. – 388 с.

20. Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор: Сборник переводов / Общ. ред. и вступ. статья В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82.
21. Біленчук П., Кравченко В. Система міського самоврядування: деякі питання теорії та розвитку/ П. Біленчук, В. Кравченко // Розвиток місцевої демократії: забезпечення прав громадян на здійснення місцевого самоврядування: Зб. матеріалів конференції (21-22 грудня 1998 р., м. Київ). – К.: Перспектива, 1999. – С. 9-14.
22. Білоус А. О. Політико-правові системи: Світ і Україна / А. О. Білоус. – К.: АМУПП, 2000 – 198 с.
23. Бойчук М. А. Дещо про суперечності у розвитку владних відносин на початку ХХІ століття / М. А. Бойчук // Вісник Житомирського державного технічного університету. Серія: Філософські науки. – 2006. – № 1. – С. 24-34.
24. Бойчук М. А. Місьцеве самоврядування розбудови громадянського суспільства / М. А. Бойчук // Пам'ять століть. – 2007. – № 1 (64). – С. 129-144.
25. Борденюк В. Добровільне об'єднання територіальних громад в конституційно-правовому вимірі / В. Борденюк // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 4. – С. 58-66.
26. Бородкин Ф. М. Социэкономика. Статья 1. Путь к господству над хозяйством / Ф. М. Бородкин // Общественные науки и современность. – 2006. – № 4. – С. 122-136.
27. Бранский В. П., Пожарский С. Д. Глобализация и синергетический историзм / В. П. Бранский, С. Д. Пожарский. – СПб. Политехника, 2004. – 400 с.
28. Бурмистров А. С. Местное сообщество как субъект местного самоуправления / А. С. Бурмистров // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 36-42.
29. Вальков С. Нормотворчество, управление, контроль. О необходимости выполнения Европейской Хартии местного самоуправления / С. Вальков // Муниципальная власть. – 2003. – № 6. – С. 39.

30. Вебер М. Политические работы, 1895-1919 гг. = *Gesammelte Politische Schriften, 1895-1919* / Пер. с нем. Б. М. Скуратова; послесл. Т. А. Дмитриевой. – М.: Праксис, 2003.
31. Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації / Т. Вюртенбергер // Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. – К., 2000. – С. 5-6.
32. Гегель Ф. М. Философия права / Ф. М. Гегель // Соч. Т. 7. – М.-Л., 1934. – С. 263-362.
33. Геллнер Э. Условия свободы / Э. Геллнер. – М.: Московская школа политических исследований, 2004. – 240 с.
34. Гончарова А. Н. Проблема согласования общественных и личных интересов в процессе построения гражданского общества: Моногр. / А. Н. Гончарова. – Красноярск, 2001. – 160 с.
35. Горбатенко В. П., Лебединська Г. О. Територіальна громада – основа самоврядування в Україні / В. П. Горбатенко, Г. О. Лебединська // Держава і право. – 2002. – Вип. 17. – С. 538-540.
36. Гордеева Т. О. Теория самодетерминации Э. Дисси и Р. Райана / Т. О. Гордеева // Психология мотивации достижения: учеб. пособие. – М.: Смысл: Академия, 2006. – С. 201–245.
37. Гордеева Т. О. Теория самодетерминации: настоящее и будущее. Ч. 1: Проблемы развития теории [Электронный ресурс] / Т. О. Гордеева // Психологические исследования: электрон. науч. журн. – 2010. – N 4 (12). Режим доступа: URL: <http://psystudy.ru> (дата обращения: 10.10.2010).
38. Григорьев В. А. Дифференциация интереса в местном самоуправлении / В. А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 54 от 26 марта.
39. Григорьев В. А. К вопросу о местном самоуправлении: модели / В. А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 65 от 10 апреля.

40. Григорьев В. А. К вопросу о местном самоуправлении: централизация и децентрализация власти / В. А. Григорьев // Приднестровье. – 2009. – № 55 от 27 марта.
41. Гриценко Е. Местное самоуправление и государство: сравнительный анализ теоретических и правовых основ Германии и России / Е. Гриценко // Муниципальное право. – 2000. – № 2. – С. 74-94.
42. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патриціїв – нема васалів / Н. Грищенко // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Віче. <http://www.viche.info/journal/982//>
43. Грищук М. В. Досвід місцевого самоврядування Фінляндії та можливості його застосування в Україні / М. В. Грищук // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 11. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 166-171.
44. Грищук М. В. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні»: реалії та проблеми / М. В. Грищук // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 14. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 90-95.
45. Грищук М. В. Місцеве самоврядування України у радянській період / М. В. Грищук // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції – Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – Ч. 1. – С. 147-152.
46. Грищук М. В. Нариси історії місцевого самоврядування України / М. В. Грищук. – Острог: Національний університет «Острозька академія», 2001. – 160 с.
47. Грищук М. В. Поєднання форм безпосередньої та представницької демократії у здійсненні завдань місцевого самоврядування / М. В. Грищук // Внутрішня політика держави: сутність, принципи, методологія / За заг. ред. А. Чемериса. – Львів ЛРІДУ УАДУ, 2005. Ч. 2. – С. 165-167.

48. Грищук М. В. Проблема реалізації Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» / М. В. Грищук // Наукові записки. Серія «Право». – Острог, 2000. – Вип. 1. – С. 97-103.
49. Грищук М. В. Розвиток ідеологічних і політичних основ місцевого самоврядування – шлях до розширення демократії в Україні / М. В. Грищук // Наукові записки. Серія «Право». – Острог, 2002. – С. 29-34.
50. Грищук М. В. Роль давньоруського віче як самоврядної інституції / М. В. Грищук // Наукові записки. Серія «Право». – Острог, 2001. – Вип. 2 – С. 78-84.
51. Гудима Н. В. Норми-стимули у функціонуванні та розвитку принципів відкритості і прозорості в діяльності органів державного управління / Н. В. Гудима // Університетські наукові записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 445-448.
52. Гулиев В. Е., Рудинский Ф. М. Демократия и достоинство личности / В. Е. Гулиев, Ф. М. Рудинский. – М.: Наука, 1983. – 167 с.
53. Давидов Р. Політико-правові засади децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні / Р. Давидов // Вісник Української Академії державного управління. – 1996. – № 1. – С. 90-101.
54. Данилов Ю. А. Роль и место синергетики в современной науке / Ю. А. Данилов // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://spkurdyumov.narod.ru/Start 1 N.htm](http://spkurdyumov.narod.ru/Start1N.htm)
55. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – № 2 (20): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 144-148.
56. Дегтярьова І. О. Основні наукові підходи до визначення ефективності реалізації місцевого самоврядування / І. О. Дегтярьова // Теорія та практика державного управління. – Вип. 1(10). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – С. 80-84.

57. Дегтярьова І. О. Концептуальні підходи до здійснення місцевого самоврядування та підвищення його ефективності в рамках забезпечення життєдіяльності людини / І. О. Дегтярьова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – № 1(23). – С. 327-336.
58. Дегтярьова І. О. Матеріально-фінансова автономія сучасного місцевого самоврядування / І. О. Дегтярьова // Теорія та практика державного управління. – Вип. 7: Бюджет та фінансовий контроль у державному управлінні: Матеріали наук.-практ. конференції, 27 листопада 2003 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – С. 119-122.
59. Дегтярьова І. О., Тамм А. Є. Основні засади функціонування місцевого самоврядування // Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні: [Монографія] / І. О. Дегтярьова, С. В. Болдирев, Ю. О. Куц, А. Є. Тамм; За заг. ред. Ю. О. Куца. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – С. 8-88.
60. Дергачева О. Е. Автономия и самодетерминация в психологии мотивации: теория Э. Деси и Р. Райана / О. Е. Дергачева // Современная психология мотивации. – М.: Смысл, 2002. – С. 103-121.
61. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.
62. Джефферсон Т. О демократии / Т. Джефферсон. – СПб.: Рее. Тумана. Лениздат, 1992. – 335 с.
63. Добкін М. М. Виконавчі органи міських рад: монографія / М. М. Добкін. – Х.: ТД «Золота миля», 2009. – 288 с.
64. Добкін М. М. До питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування / М. М. Добкін // Науковий збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів». – Сімферополь, 2008. – С. 17–19

65. Добкін М. М. Законодавче закріплення правового статусу виконавчих органів міських рад / М. М. Добкін // Наше право. – 2008. – № 2. – Ч. 2. – С. 12–17.
66. Добкін М. М. Реформування місцевого самоврядування й удосконалення діяльності виконавчих органів місцевих рад як невідкладне завдання / М. М. Добкін // Форум права. – Х., 2009. – № 2. – С. 130–139.
67. Дунаєва Л. М. Влада і самоврядування: еволюція діалогу : [Монографія] / Л. М. Дунаєва / Одеський нац. університет ім. І. І. Мечникова. – О.: Поліграф, 2009. – 356 с.
68. Дунаєва Л. М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз) / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 26. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – С. 594-603.
69. Дунаєва Л. М. Місце та роль самоврядування в територіальній організації сучасних держав / Л. М. Дунаєва // Наукові праці. Навчально-методич. журнал. – Т. 110. – Вип. 97. – Політологія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2009. – С. 6-10.
70. Дунаєва Л. М. Політико-правові проблеми взаємовідносин влади і самоврядування в теоретичних підходах мислителів ХІХ ст. / Л. М. Дунаєва // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2007. – Вип. 9. – С. 275-284.
71. Дунаєва Л. М. Принцип розподілу влади як основа співіснування державної влади та місцевого самоврядування в політичній системі сучасних країн / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 42. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 621-628.
72. Дунаєва Л. М. Принципи побудови механізму взаємин між владою та самоуправлінням в сучасному управлінському процесі / Л. М. Дунаєва // Перспективи. – О.: Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського, 2007. – № 2 (38). – С. 16-20.

73. Дунаєва Л. М. Проблема влади та самоврядування у правовій державі (в російській та українській політико-правовій думці початку ХХ ст.) / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 22. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 103-108.
74. Дунаєва Л. М. Регіон в політичній практиці сучасних держав / Л. М. Дунаєва // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців. – Науки : економіка, політологія, історія. – 2008. – № 16 (72). – С. 134-142.
75. Дунаєва Л. М. Співвідношення «влади» та «самоврядування» в контексті історії світової політичної думки / Л. М. Дунаєва // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – Київ, Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 60-70.
76. Дунаєва Л. М. Створення оптимальної моделі співвідношення державної влади та місцевого самоврядування як необхідна умова трансформації українського суспільства тлумачення / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 43. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 704-709.
77. Дунаєва Л. М. Теократичні концепції публічної влади: політико-правовий аналіз / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 29. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 585-593.
78. Дунаєва Л. М. Теоретичні підходи до проблеми становлення державності та трансформації первинних інститутів самоврядування / Л. М. Дунаєва // Держава і право: Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 28. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – С. 607-613.
79. Експертний висновок до проекту Закону України «Про відкритість і прозорість діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oda.cv.ua/index.php?>

80. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб.: Изд-во Н. К. Мартынов, 1908. – 599 с.
81. Еллинек Г. Право в современном государстве / Г. Еллинек. – СПб.: Т-во «Общественная польза», 1903. – 532 с.
82. Журавель Я. В. Класифікація органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 4. – С. 61-64.
83. Журавель Я. В. Особливості виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень / Я. В. Журавель // Перспективи та проблеми адміністративної реформи в Україні / За заг. ред. С. М. Тимченка і Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2007. – С. 40-41.
84. Журавель Я. В. Особливості законодавчого закріплення поняття «місцеве самоврядування» / Я. В. Журавель // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2006. – № 3. – С. 22-26.
85. Журавель Я. В. Проблеми призначення виборів до органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 8. – С. 111-114.
86. Журавель Я. В. Сучасні адміністративно-правові підходи до визначення поняття «орган місцевого самоврядування» / Я. В. Журавель // Юридичний журнал. – 2007. – № 7-8 (61). – С. 133-135.
87. Журавель Я. В. Форми управлінської діяльності органів місцевого самоврядування / Я. В. Журавель // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 5. – С. 113-116.
88. Закон Верховної Ради України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Урядовий кур'єр. – 04.07.2001. – № 116 (в редакції 30.12.2011).
89. Закон Верховної Ради України від 21.05.1997 № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20, код акту 1051/1997 (в редакції 01.01.2012).

90. Закон про місцеве самоврядування в Україні: Науково-практичний коментар / Під ред. В. Ф. Опришка. – К., 1999. – С. 5-268.
91. Ивановский В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 года – № 11 1896 года. / В. Ивановский // [Електронний ресурс]. Режим доступу: Allpravo.ru
92. История государственных учреждений Англии / Гнейст Р.; Пер. с немецкого под ред. Венгеров С. А. – М.: К. Т. Солдатенков, 1885. – 876 с. – репринтная копия.
93. Кампо В. Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні / В. Кампо // Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 71-84.
94. Кампо В. М. Конституційно-правові проблеми державної муніципальної політики в Україні: теорія і практика / В. М. Кампо // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць / Голов, ред. С. В. Ківалов. – О., 2003. – Вип. 16. – С. 175-186.
95. Кандауров С. Прозорість та відкритість влади як запорука демократичного управління / С. Кандауров // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elearn.univector.net/file.php/14/Material.html>
96. Качмарський Є. І. Громадська ініціатива як фактор становлення місцевого самоврядування в Україні / Є. І. Качмарський // Нова парадигма: [журнал наукових праць] / голов. ред. В. П. Бех; Нац. пед. ун-т імені М. П. Драгоманова; Творче об'єднання «Нова парадигма». – Вип. 76. – К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. – С. 121-130.
97. Качмарський Є. І. Концептуальне розмежування понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» / Є. І. Качмарський // Дні науки філософського факультету – 2009: Міжнародна наукова конференція (21-22 квітня 2009 року): Матеріали доповідей та виступів. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. – Ч. VIII. – С. 84-85.

98. Качмарський Є. І. Місцеве самоврядування в системі «держава – громадянське суспільство» / Є. І. Качмарський // Політологічний вісник. Зб. наук. праць. – К.: «ІНТАС», 2007. – Вип. 25. – С. 156-164.
99. Качмарський Є. І. Місцеве самоврядування як базовий інститут громадянського суспільства / Є. І. Качмарський // Дні науки філософського факультету – 2007: Міжнародна наукова конференція (18-19 квітня 2007 року): Матеріали доповідей та виступів. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – Ч. VIII. – С. 49-50.
100. Качмарський Є. І. Пошук ефективної моделі місцевого самоврядування для України: теорія і практика / Є. І. Качмарський // Дні науки філософського факультету – 2008: Міжнародна наукова конференція (16-17 квітня 2008 року): Матеріали доповідей та виступів. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2008. – Ч. XI. – С. 35-36.
101. Кнемайер Ф.-Л. Субсидиарность и демократичность – два основных принципа реформы местной власти / Ф.-Л. Кнемайер // Муниципальная власть. – 2004. – № 2. – С. 96-98.
102. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории / А. И. Ковлер. – М.: Наука, 1990. – 255 с.
103. Кокарев И. Е. Местные сообщества и местное самоуправление: технологии участия / И. Е. Кокарев. – Серия «Библиотека местного самоуправления». Вып. 63. – М., МОНФ, 2007. – 208 с.
104. Коліушко І. Б., Демкова М. С. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.isu.org.ua
105. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
106. Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства від 21.11.2007 № 1035-р / Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 р. N 1035-р // Офіційний вісник України від 03.12.2007. – 2007. – № 89, стор. 89, стаття 3284, код акту 41584/2007.

107. Котляревский С. Основные черты представительства / С. Котляревский // Конституционное государство. Сб. статей. – 2 изд. – СПб., 1905. – 580 с.
108. Кравченко В. До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, А. Пітцик, В. Яловий // Проблеми трансформації територіальної організації влади: 36. матеріалів та документів / Наук. ред. М. Пухтинський. – К., 2005. – С. 261-273.
109. Кравченко В. Концепція місцевого самоврядування в Європейській хартії місцевого самоврядування та в Конституції України / В. Кравченко // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. – К., 2002. – С. 198-206.
110. Краснікова О. В. Конституційна відповідальність органів місцевого самоврядування в сфері прав членів територіальної громади / О. В. Краснікова // Актуальні проблеми політики: 36. наук, праць. – О.: Юридична літ-ра. – 2001. – Вип. 12. – С. 484-488.
111. Крестева Ю. Політико-правове оформлення місцевого самоврядування в Україні на початку 1990-х рр. / Ю. Крестева // Нова політика, – 2001. – № 6. – С. 50-53.
112. Крусян А. Р. Конституционные принципы взаимодействия местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления / А. Р. Крусян // Актуальні проблеми держави та права: 36. наук. праць. – Одеса, 1999. – Вип. 6. – С. 110-115.
113. Куйбіда В. С. Світовий досвід регулювання розвитком великих міст / В. С. Куйбіда, А. Ф. Кривицький, С. Л. Шульц, Л. Т. Шевчук // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відп. ред. М. І. Долішній. – Львів, 2001 – С. 607-618.

114. Кундельчук Е. Местное самоуправление и правовая природа устава муниципального образования: некоторые теоретические и практические проблемы / Е. Кундельчук // Право и общество. – 2003. – № 2. – С. 12-15.
115. Куршен М. Підпорядкування і незалежність: правовий аспект / М. Куршен, Н. Руденко // Урядовий кур'єр. – 2000. – 30 лист. (№ 223). – С. 8
116. Лассуэлл Г. Психопатология и политика. Политические агитаторы (предисловие Т. Самсоновой) / Г. Д. Лассуэлл // Вестник Московского университета. Сер. 18: Социология и политология. – 2001. – №1. – С. 142-164.
117. Лебединська Г. О. Нові тенденції в розвитку місцевого самоврядування / Г. О. Лебединська // Держава і право. – 2000. – Вип. 7. – С. 485-490.
118. Лебединська Г. О. Розвиток політичної участі населення на місцевому рівні управління суспільством / Г. О. Лебединська // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – 2002. – № 9. – С. 158-167.
119. Левитов Н. Д. О психических состояниях человека / Н. Д. Левитов – М., 1964. – 342 с.
120. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование / А. Лейпхарт. – М.: Ad Marginem, 1997. – 288 с.
121. Леонтьев Д. А. Психология свободы: к постановке проблемы самодетерминации личности / Д. А. Леонтьев // Психологический журнал. – 2000. – Т. 21. – № 1. – С. 15–25.
122. Литвин І. І Функціональне призначення органів місцевого самоврядування / І. І Литвин // Прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування: матеріали науково-практичного семінару. – Кіровоград, 2007. – С. 7.
123. Литвин І. І. Взаємодії між підсистемами публічної влади на місцях / І. І. Литвин // Україна на шляху соціально-економічних перетворень в умовах глобалізації: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Кіровоград, 2009. – Вип. 8. – С. 425-426.

124. Литвин І. І. Делеговані повноваження в системі місцевих органів влади / І. І. Литвин // Ринкова економіка: сучасна теорія і практика управління. – Т. 11. – Вип. 20. – Ч. І. – 2008. – С. 100-104.
125. Литвин І. І. Законодавче врегулювання питань взаємовідносин місцевих органів влади та управління / І. І. Литвин // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 1. – С. 29-37.
126. Литвин І. І. Концептуальні підстави сучасної практики взаємодії органів публічної влади / І. І. Литвин // Організаційно-правові засади управлінської діяльності ОВС в умовах Європейської інтеграції: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Одеса, 2007. – Ч. І – С. 173-176.
127. Литвин І. І. Організаційно-правові форми взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І. І. Литвин // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2007. – № 4. – С. 129-136.
128. Литвин І. І. Характер (види) взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / І. І. Литвин // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 4. – С. 9-12.
129. Локк Дж. Два трактата о правлении / Дж. Локк / Сочинения: В 3 т. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – С. 137–405.
130. Мамочка В. В. Загально-соціальні гарантії місцевого самоврядування в Україні: шляхи вдосконалення / В. В. Мамочка // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк. – 2009. – № 2. – С. 81-92.
131. Мамочка В. В. Органи державної влади та їх посадові особи як інструмент реалізації гарантій місцевого самоврядування в Україні / В. В. Мамочка // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – Донецьк. – 2009. – № 3. – С. 27-33.

132. Мамочка В. В. Шляхи вдосконалення інституту місцевого самоврядування в Україні / В. В. Мамочка // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2009. – № 4. – С. 34-41.
133. Марушевський Л. Реалізація принципу відкритості в державному управлінні в Україні / Л. Марушевський // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guds.gov.ua/control/uk/publish/>
134. Матеріали Польсько-українського форуму місцевого самоврядування (03 лютого 2011 р., Варшава) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rss.novostimira.com/n_558564.html.
135. Мельниченко В. І. Переосмислення функцій державного управління у контексті децентралізації публічної влади / В. І. Мельниченко // Український соціум. – 2004. – № 2 (4). – С. 109-116.
136. Мигранян А. М. Плебисцитарная теория демократии Макса Вебера и современный политический процесс / А. М. Мигранян // Вопросы философии. – М., 1989. – № 6. – С. 148-158.
137. Милль Дж. Ст. Представительное правление. Публицистические очерки / Дж. Ст. Милль / Пер. с англ. Р. И. Сементковского. – СПб, 1897. – 192 с.
138. Михайловська К. В. Концептуальне підґрунтя місцевого самоврядування / К. В. Михайловська // Науковий вісник [Науки: економіка, політологія, історія]. – Одеса: Одеський державний економічний університет. Всеукраїнська асоціація молодих науковців, – 2008. – № 1 (57). – С. 136-141.
139. Михайловська К. В. Місцеве самоврядування в Україні: історичні форми та сучасне моделювання / К. В. Михайловська // Наукове пізнання: методологія та технологія. Науковий журнал. [Серія: філософія, соціологія, політологія]. – О.: Одеський Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського, 2006. – Вип. 1. (17) – С. 121-126.
140. Михайловська К. В. Онтологічні передумови місцевого самоврядування як політичного феномену та його концептуальні версії / К. В. Михайловська // Вісник Одеського національного університету.

- [Серія: Соціологія і політичні науки]. – О.: Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова, 2009 – Т. 14. – Вип. 2. – С. 84-90.
141. Михайловська К. В. Форми прямої демократії в Україні і їх реалізація на локальному рівні / К. В. Михайловська // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць. – Одеса: Одеська національна юридична академія, Південноукраїнський центр гендерних проблем, 2008 – Вип. 33. – С. 319-323.
142. Міжнародний досвід регулювання принципу транспарентності (відкритості) влади та управління // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Академія «Аналітичний центр». <http://www.academia.org.ua/?p=999>
143. Мокрый В. Основные проблемы реализации закона / В. Мокрый // Муниципальная власть. – 2004. – № 5. – С. 10.
144. Молодцов О. В. Лобювання інтересів місцевого самоврядування: регіональна практика та перспективи / О. В. Молодцов // Аспекти самоврядування. – 2001. – № 4 (12). – С. 7-14.
145. Монтескье Ш.-Л. Избранные произведения / Ш. Монтескье // Общая редакция и вступительная статья М. П. Баскина. – М.: Госполитиздат, 1955. – 800 с.
146. Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Зб. наук. праць Української Академії державного управління при Президентіві України. – К, 2000. – Вип. 1. – С. 272-289.
147. Некряч А. І. Децентралізація влади – головне у досягненні ефективності регіонального самоврядування / А. І. Некряч // Перспективи. – О.: Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського; Одеський національний політехнічний університет. – 2002. – № 2(18) . – С. 44-49.
148. Некряч А. І. Дієздатне місцеве самоврядування – важлива передумова успішної політичної трансформації суспільства / А. І. Некряч // Актуальні проблеми державного управління. – О.: ОРІДУ УАДУ, 2002. – Вип. 11. – С. 211-221.

149. Некряч А. І. Місцеве самоврядування – рівнозначущий складник політичної системи суспільства / А. І. Некряч // Держава і право. – 2003. – № 20. – С. 494-499.
150. Некряч А. І. Місцеве самоврядування України та європейський досвід: шлях до співпраці / А. І. Некряч // Вісник Львівського університету: серія міжнародних відносин. – Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка. – 2003. – Вип. 11. – С. 61-67.
151. Некряч А. І. Місцеве самоврядування: місце і роль посадової особи / А.І.Некряч // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – К., 2002. – Вип. 20. – С. 126-137.
152. Некряч А. І. Органи самоорганізації населення – важливий складник системи місцевого самоврядування / А. І. Некряч // Нова парадигма: Альманах наукових праць. – Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». – 2002. – Вип. 26. – С. 122-130.
153. Некряч А. І. Представницькі органи – ключова ланка в системі місцевого самоврядування / А. І. Некряч // Трибуна. – 2002. – № 11-12. – С. 28-30.
154. Некряч А. І. Реформування політичної системи – невіддільне від місцевого самоврядування / А. І. Некряч // Нова парадигма: Альманах наукових праць. – Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». – 2003. – Вип. 29. – С. 135-143.
155. Некряч А. І. Розвиток демократії – важливе підґрунтя для формування дієздатного місцевого самоврядування / А. І. Некряч // Нова парадигма: Альманах наукових праць. – Запоріжжя: Запорізький державний університет; Запорізьке наукове товариство ім. Я. Новицького; Творче об'єднання «Нова парадигма». – 2001. – Вип. 23. – С. 134-141.
156. Некряч А. І. Розмежування функцій і повноважень – основа розвитку місцевого самоврядування / А. І. Некряч // Трибуна. – 2003. – № 1-2. – С. 18-20.

157. Некряч А. І. Статут територіальної громади – правовий простір розширення демократії на місцевому рівні / А. І. Некряч // Трибуна. – 2002. – № 5-6. – С. 34-36.
158. Некряч А. І. Територіальна громада: оптимальна модель партнерство / А. І. Некряч // Зб. Сучасна українська політика: політики і політологи про неї. – К., 2003. – Вип. 4. – С. 303-313.
159. Ніколаєв О. Т. Базові принципи політико-державного управління в сучасній Україні / О. Т. Ніколаєв // Зб. матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції «Сучасні проблеми управління». – К.: ІВЦ «Політехніка», 2001. – С. 175–177.
160. Ніколаєв О. Т. Діалектика інституту місцевого самоврядування / О. Т. Ніколаєв // Бористен. – 2003. – № 12 (150). – С. 27–28.
161. Ніколаєв О. Т. Еволюція концепції місцевого самоврядування / О. Т. Ніколаєв // Перспективи. – 2002. – № 4 (20). – С. 26–30.
162. Ніколаєв О. Т. Місьцеве самоврядування як політологічна категорія / О. Т. Ніколаєв // Ідеологія державотворення і суспільствознавча наука: Тези доповідей на Всеукраїнській науково-теоретичній конференції. – Запоріжжя: Просвіта, 2001. – С. 104–107.
163. Ніколаєв О. Т. Перспективи розвитку ноосистем на рівні місцевого самоврядування / О. Т. Ніколаєв // Актуальні проблеми політики. Зб. наук. праць. – Одеса: Юрид. літ-ра, 2003. – № 17. – С. 285–292.
164. Овчинников І. І. Местное самоуправление в системе народовластия / І. І. Овчинников. – М.: ІГиПРАН, 1999. – 328 с.
165. Осипов А. До питання про межі самоврядної активності територіальних громад в сучасній Україні / А. Осипов // Соціально-економічні, політичні та культурні оцінки і прогнози на рубежі двох тисячоліть: Тези доповідей V Міжнародної науково-теоретичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених. – Тернопіль, 2007. – С. 455-457.

166. Осипов А. В. Роль самоврядних процесів в становленні демократії в пострадянських країнах / А. Осипов // Питання політології: Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – 2007. – № 760. – С. 150-156.
167. Осипов А. В. Самоврядний процес та його роль в становленні демократії в сучасній Україні / А. В. Осипов // Гілея: Зб. наук. праць. – 2007. – Вип. 8. – С. 125-131.
168. Осипов А. В. Самоврядні процеси як основа функціонування громадянського суспільства на місцевому рівні / А. В. Осипов // Науковий вісник Одеського державного економічного університету. – 2007. – № 5 (42). – С. 73-81.
169. Паренти М. Демократия для немногих / М. Паренти. – М.: Прогресс, 1990. – 502 с.
170. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс. – М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.
171. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Референдуми в Україні: історія та сучасність / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К., 2000. – С. 140–149.
172. Постанова Верховної Ради України від 15.12.2005 № 3227-IV «Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України від 21.04.2006. – 2006. – № 16, стор. 637, ст. 144.
173. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. Моньйо, Б. Фонтер, В. Черніков та ін. – К., 2000 – 136 с.
174. Продан Ю. Завдання регіональної політики та структура управління в країнах Центрально-Східної Європи та СНД: порівняльний аналіз / Ю. Продан // Нова політика. – 2000. – № 8. – С. 17-21.
175. Продан Ю. Процеси утворення еліт в контексті відносин «центр – регіон» / Ю. Продан // Регион, город, предприятие в условиях переходной экономики. – Донецк: ИСПИ НАН Украины, 2000. – С. 209-214.
176. Продан Ю. Теоретичні основи місцевого самоврядування / Ю. Продан // Історичні і політологічні дослідження. – Донецьк: ДонДУ (історичний факультет), 1999. – № 2. – С. 222-228.

177. Пухтинський М. Проблеми поступу місцевого самоврядування / М. Пухтинський // Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: Матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11-12 червня 2002 р. – К., 2002. – С. 182-198.
178. Пухтинський М., Толкованов В. Актуальні питання імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування та реформування місцевого самоврядування в Україні / М. Пухтинський, В. Толкованов // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. – К., 2003. – С. 148-159.
179. Регульські Є. Реформа місцевого самоврядування в Польщі очима очевидця / Є. Регульські // Вісник асоціації міст України. – 2010. – № 68. – С. 17-21.
180. Рибалка С. В. Актуальність політологічного дослідження реформи місцевого самоврядування: теоретичне та практичне обґрунтування / С. В. Рибалка // Грані: наук.-теоретичний і громадсько-політ. альманах. – 2010 – № 3(65). – С. 109-112.
181. Рибалка С. В. Методологічні засади дослідження політико-інституційного впливу на реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні / С. В. Рибалка // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Соціологія. Філософія. Політологія. – 2010. – Вип. 20(2). – С. 203-209.
182. Рибалка С. В. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: політичні детермінанти реформування / С. В. Рибалка // Політологічний вісник: Зб. наук. праць – К.: «ІНТАС», 2010. – Вип. 46. – С. 276-284.
183. Рибалка С. В. Політико-інституційні передумови реформи місцевого самоврядування в сучасній Україні / С. В. Рибалка // Віче. – 2010. – № 4. – С. 18–20.
184. Рибалка С. В. Політичне реформування на рівні місцевих спільнот / С. В. Рибалка // Сучасна українська політика. Політики та політологи про неї: Зб. наук. праць Ін-ту політ. і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАНУ. – К.: Український центр політичного менеджменту, 2010. – Вип. 19. – С. 66-74.

185. Роз'яснення Міністерства юстиції України від 03.02.2011 «Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства» / О. М. Семьоркіна // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>
186. Сартори Дж. Вертикальна демократія / Дж. Сартори // Полис: политические исследования. – М., 1993. – № 2. – С. 80-89.
187. Саханенко С. Є. Визначення природи мандата депутата місцевої ради / С. Є. Саханенко // Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 53-57.
188. Саханенко С. Є. Деякі питання політико-правової природи депутата місцевої ради / С. Є. Саханенко // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. Одеського регіонального інституту державного управління Української академії державного управління при Президентіві України. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2004. – С. 175-186.
189. Саханенко С. Є. Ефективність механізмів та технологій у системі політичного управління містом / С. Є. Саханенко // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. Одеського філіалу Української академії державного управління при Президентіві України. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, Оптимум, 2001. – Вип. 6. – С. 281-294.
190. Саханенко С. Є. Міська територіальна громада: проблеми дефініції / С. Є. Саханенко // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – № 2. – С. 365-374.
191. Саханенко С. Є. Міські громади та інститути безпосередньої демократії / С. Є. Саханенко // Актуальні питання політики: Зб. наук. пр. Одеської державної юридичної академії. – Одеса: Астропринт. – 1999. – Вип. 5. – С. 147-150.
192. Саханенко С. Є. Модернізаційні процеси та феномен політичного управління / С. Є. Саханенко // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2002. – № 1. – С. 261-271.

193. Саханенко С. Є. Обласні ради та місто: проблеми політико-управлінських взаємовідносин / С. Є. Саханенко // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. Одеського філіалу Української академії державного управління при Президентіві України. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2000. – Вип. 5. – С. 234-243.
194. Саханенко С. Є. Особисті якості управлінських кадрів в умовах самоврядування / С. Є. Саханенко // Актуальні питання державного управління: Зб. наук. пр. Одеського філіалу Української академії державного управління при Президентіві України. – Одеса: Астропринт, 1999. – Вип. 2. – С. 139-147.
195. Саханенко С. Є. Політико-адміністративна типологія українських міст / С. Є. Саханенко // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2000. – № 1. – С. 306-314.
196. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія / С. Є. Саханенко. – Одеса: Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
197. Саханенко С. Є. Проблеми подолання дуалізму виконавчої влади на місцевому рівні / С. Є. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7-9. – С. 3-8.
198. Саханенко С. Є. Проблеми формування тезауруса місцевого самоврядування / С. Є. Саханенко // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентіві України. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 2, Ч. II. – С. 221-225.
199. Саханенко С. Є. Публічно-правовий статус міських районів / С. Є. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 1-3 (5). – С. 115-123.
200. Саханенко С. Є. Самоорганізація громадян за місцем проживання у системі місцевого самоврядування / С. Є. Саханенко // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентіві України. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 140-151.
201. Саханенко С. Є. Територіальна громада як суб'єкт та об'єкт управління сучасним містом / С. Є. Саханенко // Формирование системы коммуналистских связей граждан по месту жительства как одного из механизмов социальной и

- правовой зашиті в условиях переходного кризисного общества. Сб. ст. – Одеса: Друк, 2000. – С. 15-22.
202. Саханенко С. Є. Території зі спеціальним статусом в територіальній структурі України / С. Є. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2002. – № 4-6 (6). – С. 46-52.
203. Саханенко С. Є. Управлінський консалтинг як чинник підвищення ефективності сучасним містом / С. Є. Саханенко // Зб. наук. пр. Української академії державного управління при Президентові України. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 1. – С. 98-105.
204. Совгиря О. Принципи відкритості, прозорості та гласності діяльності Уряду: визначення змісту і співвідношення понять / О. Совгиря // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 19-26.
205. Соловьев С. Г. Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С. Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 32-35.
206. Тахтарев К. От представительства к народовластию / К. Тахтарев. – СПб., 1907. – 228 с.
207. Тодика О. Правова політика держави щодо органів місцевого самоврядування в аспекті реалізації народовладдя / О. Тодика // Правничий часопис Донецького університету. – 2004. – № 1. – С. 9-15.
208. Токвиль А. Демократия в Америке / А. Токвиль / Пер. с франц. Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
209. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас / Пер. с нем. под ред. Д. В. Складнева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб.: Наука, 2000. – 380 с.
210. Хабермас Ю. Политические работы / Ю. Хабермас. – М.: Праксис, 2005. – 368 с. – («Новая наука политики»).
211. Хакен Г. Тайны природы. Синергетика: учение о взаимодействии / Г. Хакен. – М.: Ижевск, Ин-т компьютерных исследований, 2003. – 320 с.

212. Хартія Ради Європи від 15.10.1985 «Європейська хартія місцевого самоврядування» (редакція від 16.11.2009) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
213. Цапко А. М. Реформа територіального устрою як фундамент модернізації регіональної політики в Україні / А. М. Цапко, В. В. Лісничий // Актуальні проблеми державного управління : Зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. – № 2 (20) : у 2 ч. – Ч. 1. – С. 228–236.
214. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування і громадянське суспільство: проблема співвідношення / Г. В. Чапала // Право України. – 2004. – № 2. – С. 127-132.
215. Черногор Р. А. Держава і суспільство: порівняльний аналіз / Р. А. Черногор // Перспективи. Науковий журнал. Серія: Філософія, історія, соціологія, політологія. – Одеса, 2001. – № 4 (16).
216. Черногор Р. А. Местное самоуправление в структуре властных отношений / Р. А. Черногор // XVIII звітна науково-технічна конференція Київського міжнародного університету цивільної авіації: Тези доповідей. – К., 1998. – С. 216 – 217.
217. Чиркин В. Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа / В. Е. Чиркин // Гражданин и право. – 2006. – № 5. – С. 10-12.
218. Чичерин Б. Н. О народном представительстве / Б. Н. Чичерин. – М.: Т-во И. Д. Сытина, 1899. – 810 с.
219. Шаповалова А. М. Глобальне громадянське суспільство як чинник формування української самоврядності / А. М. Шаповалова // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2009. – № 1. – С. 57-60
220. Шаповалова А. М. Еволюція самоврядних інституцій на теренах України в процесі історичного розвитку / А. М. Шаповалова // Віче. – 2009. – 8 квітня. – С. 27–29.
221. Шаповалова А. М. Управлінська модель послідовності реалізації програми спільних дій в територіальній громаді / А. М. Шаповалова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 1 (27). – С. 325–329.

222. Шлезингер А. М. Демократия и лидерство / А. М. Шлезингер // Городское управление. – М., 1996. – № 3. – С. 10-18.
223. Шмиттер Ф. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии / Ф. Шмиттер // Полис: политические исследования. – М., 1996. – № 5. – С. 16-27.
224. Шмиттер Ф. Что такое демократия... и чем она не является / Ф. Шмиттер // Диалог. – М., 1993. – № 2. – С. 39-47.
225. Штейн Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии / Л. Штейн (Перевод с нем. Под ред. И. Е. Андреевского.). – СПб.: Типография В. В. Прагцъ, 1987. – 594 с.
226. Энтин Л. М. Разделение властей / Л. М. Энтин. – М.: Юридическая литература, 1995. – 175 с.
227. Яцунська О. О Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду / О. О. Яцунська // Віче. – 2000. – № 7. – С. 39-49.
228. Яцунська О. О. Муніципальні системи у країнах Східної Європи: конституційні аспекти / О. О. Яцунська // Права людини: реальність і перспективи. Обласна наукова конференція. 10 грудня 1998 року. Збірник наукових праць. – Миколаїв, 1999. – С. 120-137.
229. Яцунська О. О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції / О. О. Яцунська // Наукові праці. Т. І. – Миколаїв: МФ НаУКМА, 1998. – С. 61-64.
230. Яцунська О. О. Основні теорії місцевого самоврядування: походження та розвиток / О. О. Яцунська // Вісник ХНУ. Сер.: Питання політології. – 2000. – № 470. – С. 133-145.
231. Яцунська О. О. Проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні: досвід соціологічного аналізу / О. О. Яцунська // Людина і політика. – 2000. – № 4. – С. 2-10.
232. Яцунська О. О. Традиції місцевого самоврядування в Україні / О. О. Яцунська // Актуальні проблеми історії та культури України.

Збірник наукових праць в 2-х ч. Ч. II. Всеукраїнська науково-практична конференція присвячена 55-м роковинам розгрому фашизму та 135 річчю з дня заснування Одеського держуніверситету. – Миколаїв, 2000. – С. 202-214.

233. Dworkin G. *The Theory and Practice of Autonomy* / G. Dworkin. – New York, Cambridge University Press. –1988. –188 p.