

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

БОЙЧУК ЛІДІЯ ВІТАЛІЙНА
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК: 342.5; 342
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИК ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ
УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

Л.В. БОЙЧУК
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
ДАЦІЙ Надія Василівна
(прізвище, ім'я, по батькові)
д. держ.упр., професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2022

АНОТАЦІЯ

БОЙЧУК Л. В. Місцеве самоврядування як чинник демократизації українського суспільства. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2022.

Розкрито концептуальні положення розвитку органів місцевого самоврядування та визначено значимість історичного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування як елементу демократії.

Проведено аналіз закономірності розвитку органів місцевого самоврядування та досліджено їх роль як суб'єкту демократизації суспільства. Розкрито шляхи модернізації місцевого самоврядування як інституту демократії та обґрунтовано інституційні зміни місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, інститут демократії, механізми узгодження, моделі місцевого самоврядування, модернізація, народовладдя, органи місцевого самоврядування, суб'єкт демократизації, громадянське суспільство, функціонування.

ANNOTATION

BOICHUK L. Local self-government as a factor of democratization of Ukrainian society. – Qualifying work based on the rights of a manuscript.

Qualifying work for obtaining an academic Master's degree specialized 281 «Public management and administration» – Polissia National University, Zhytomyr, 2022.

The conceptual provisions of the development of local self-government bodies are revealed and the significance of the historical experience of the functioning of local self-government bodies as an element of democracy is determined.

An analysis of the regularity of the development of local self-government bodies was carried out and their role as a subject of democratization of society was investigated. The ways of modernization of local self-government as an institution of democracy are revealed and the institutional changes of local self-government are substantiated.

Key words: decentralization, institution of democracy, coordination mechanisms, models of local self-government, modernization, people's power, local self-government bodies, subject of democratization, civil society, functioning.

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА	7
1.1. Концептуальні положення розвитку органів місцевого самоврядування	7
1.2. Значимість історичного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування як елементу демократії	12
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	21
2.1. Закономірності розвитку та функціонування органів місцевого самоврядування	21
2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт демократизації українського суспільства	31
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	43
3.1. Шляхи модернізації місцевого самоврядування як інституту демократії	43
3.2. Інституційні зміни місцевого самоврядування	51
ВИСНОВКИ	59
СПИСОК ВИКОРИТАНИХ ДЖЕРЕЛ	62
ДОДАТКИ	69

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Інститут місцевого самоврядування у сучасних умовах – найважливіший інструмент, який використовується суспільством з метою реалізації демократичних прав і свобод, координації дій влади та громадськості. Тематика вдосконалення ефективності влади на всіх управлінських рівнях одна з найактуальніших для процесу ідентифікації стратегічних параметрів, перспектив розвитку громадянського суспільства, його місця, участі у глобальному світі.

У цьому аспекті стає актуальним у теоретичному та практичному відношенні дослідження процесу інституціоналізації органів місцевого самоврядування як фактора та елемента демократизації. Вивчення основних теорій, концепцій, моделей місцевого самоврядування, що функціонують у рамках демократичних систем, сприяє виявленню нових організаційних форм, технологій вирішення проблем місцевого самоврядування, можливостей переходу до сталого розвитку.

Отже, тема розвитку системи місцевого самоврядування в Україні перебуває у сфері сталого інтересу, а аналіз публікацій дозволяє зробити висновок про дефіцит комплексних досліджень феномену модернізації місцевого самоврядування та його впливу на громадянське суспільство.

Шляхи початку стійкого демократичного розвитку, необхідні умови таких переходів, питання функціонування структури публічної влади у демократичному середовищі аналізувалися Р. Гнейстом, Л. Штейном та ін.

Моделі демократичного транзиту досліджувалися А. Мельничуком, П. Останенко, М. Яцком. Ряд вітчизняних дослідників розглядає місцеве самоврядування в аспекті його взаємодії з інститутом громадянського суспільства (В.М. Вакуленко, М.К. Орлатий, І.В. Козюра, В.С. Куйбіда, Ю.М. Тодик, В.А. Шумілкин та ін.), при цьому наголошуючи на проблематиці участі населення в управлінні місцевими справами.

Метою кваліфікаційної роботи є виявлення тенденцій, сутнісних проявів і стану модернізації інститутів місцевого самоврядування та ступеня впливу їх на демократичний процес.

Відповідно до поставленої мети висунуто **такі завдання**:

- розкрити концептуальні положення розвитку органів місцевого самоврядування;
- визначити значимість історичного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування як елемента демократії;
- провести аналіз закономірності розвитку та функціонування органів місцевого самоврядування;
- дослідити роль органів місцевого самоврядування як суб'єкту демократизації суспільства;
- розкрити шляхи модернізації місцевого самоврядування як інституту демократії;
- обґрунтувати інституційні зміни місцевого самоврядування.

Об'єкт дослідження – інститут місцевого самоврядування як суспільний феномен в умовах демократії

Предметом дослідження процес розвитку місцевого самоврядування як чинника демократизації українського суспільства.

Методологічна основа дослідження. У кваліфікаційній роботі гносеологічно використані категорії, поняття як опорні точки, вузлики пізнання. Використання принципів та методів об'єктивності, аналізу, порівняння, узагальнення, конструювання, історизму дало можливість вивчення інституту місцевого самоврядування у всьому його різноманітті як динамічної цілісної системи елементів, зв'язків.

Інформаційна база дослідження: нормативні документи, постанови Кабінету Міністрів України, Програма економічного і соціального розвитку Житомирської області на 2022 рік тощо, що дозволило охарактеризувати та проаналізувати сучасний стан інституту місцевого самоврядування.

Елементи наукової новизни полягають у напрямках розвитку місцевого самоврядування як чинника демократизації українського суспільства через розкриття шляхів модернізації інституту місцевого самоврядування та обґрунтування інституційних зміни місцевого самоврядування.

Практична значущість дослідження. Результати дослідження можуть бути використані в подальшому розвитку концептуальних основ вивчення особливостей управління на місцевому рівні, проблем становлення інститутів демократії та громадянського суспільства в нашій державі. Висновки можуть бути застосовані у сфері розвитку публічного управління, враховуватиметься при розробці законодавства з питань місцевого самоврядування.

Публікації дослідження. Дацій Н.В., Бойчук Л.В., Кравченко Ю.О. Основні концепції соціально-економічного розвитку територій в контексті розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції. *Публічне управління та митне адміністрування*. (Серія: «Державне управління»). Спецвипуск. 2022. С. 36-44.

Структура кваліфікаційного дослідження: вступ, три розділи, висновки, список використаних джерел у кількості (59 джерел) та додатки (6 сторінок), загальна кількість 68 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

1.1. Концептуальні положення розвитку органів місцевого самоврядування

Проблема демократизації суспільства в державі має глибоке історичне коріння, привертає увагу світової наукової громадськості, активно обговорюється з метою вдосконалення системи громадянського управління. Через те, що інститут місцевих органів влади – основа і головна опора демократичного правопорядку, він іманентно схильний до серйозного двостороннього навантаження: провідник публічної політики та волі населення. Саме тому визнання фундаментально значущим для суспільства запровадження інституту місцевого самоврядування та зміцнення засад держави не просто декларація позитиву, а імпульс до гармонізації взаємин держави та суспільства як ключового фактора зміцнення демократії.

О.В. Батанов [4] у ході аналізу суспільної теорії інституту місцевого самоврядування дійшов висновку про те, «що суть самоврядування полягає у наданні місцевим громадам права автономії щодо регулювання сфери локальних інтересів» [4, с. 58].

Отже, протиставлення місцевого співтовариства державі, громадських інтересів – політичним, веде до диференціації державних та місцевих інтересів. Саме в цьому аспекті інститут місцевого самоврядування відіграє ключову роль у розширенні та зміцненні основ демократії, народовладдя, по суті будучи механізмом узгодження суспільних та державних інтересів.

Основні ідеї цієї теорії можна висловити так: розмежування компетенції держави та місцевих громад, при цьому сферу самостійної діяльності місцевих

громад становлять громадські та господарські інтереси; державні органи здійснюють виключно політичну діяльність, не втручаючись у діяльність місцевих громад.

Проте така позиція щодо інституту місцевого самоврядування не відрізнялася стійкістю: з одного боку, конфронтація громад і держави аж ніяк не сприяла його стабільному розвитку, з іншого боку – місцеве самоврядування в Україні практично не було розвинене.

Дослідники [2; 8; 17] відштовхувалися від переконання у міцному зв'язку інституту місцевого самоврядування з державним апаратом, потреби включення інституту до системи публічних органів. «Загальний державний інтерес та інтереси місцевого населення особливо будуть гарантовані лише в тому випадку, коли діяльність влади на території спрямовуватиметься сукупністю місцевих умов, коли особливий характер місцевості позначиться і на особливому характері управління, коли непередбачувані труднощі отримуватимуть швидкий дозвіл... коли управління, так би мовити, зростатиме разом із суспільством» [17, с.61].

Припинення окремих державних повноважень і передача місцевим територіальним громадам пояснюється потребою забезпечення більш ефективних рішень на місцевому рівні. Цей комплексний підхід покладено в основу взаємовідносин між державою і органами місцевого самоврядування у більшості сучасних демократичних держав. У процесі розвитку державної теорії самоврядування виділилося два ключові напрями: політичний (Р. Гнейст) [59]; юридичний (Л.Штейн) [58].

Спираючись на досвід організації місцевого управління в Англії, Гнейст Р. [59] вважав, що самоврядування на локальному рівні доцільно здійснювати почесним людям, представникам місцевого населення, на безоплатній основі. Цей принцип у світі простежується у виборності членів Ради депутатів з-поміж місцевих громадян. Проте його погляди на природу інституту самоврядування не отримали належної підтримки. Більшість вчених на той час підтримувала юридичне напрямом державної теорії Л. Штейна [58].

У Л. Штейна та його «Вчення про управління...» зазначено, що «самоврядування – перша форма, в якій отримує втілення ідея самостійного управління, воно передбачає повноважну та організовану участь громадян, у адмініструванні» [58]. Самоврядування, на його думку, має три різні «напрями» [58]:

«1. Земство (Landschaft): ґрунтується на історичній освіті держави, властиво тільки централізованим державам, її компетенція звужується зі зростанням інституту громадянського суспільства;

2. Громада: це організація місцевого самоврядування, яка розвивається, має свого голову, унікальну систему органів, схожу на державну, що займається управлінням на місцевому рівні». Саме у громаді реалізується ідея вільного управління. Майбутнє громади реалізується, на думку Л. Штейна [58], через освіту громад, а самі місцеві ж громади покликані стати її виконавчим апаратом.

3. Корпорації, установи: механізми самоврядування, створені для будь-якої майнової діяльності, реалізації соціальної мети. І ті, й інші поступово набувають державних форм, рис, що посилюються з розширенням їх завдань.

«Сучасні політичні теорії побудовані на аналізі та синтезі розглянутих вище теорій, вони визначають інститут місцевого самоврядування як порівняно децентралізовану форму державного управління на локальному рівні. Наприклад, у Данії муніципалітети не є безконтрольною «державою в державі» [55, с. 21], але виступають як місцеві політичні одиниці зі значним ступенем автономії, включених до загальної державної системи. Слід зазначити, що скандинавські країни характеризуються більш високим ступенем автономії місцевого самоврядування, ніж південні країни Європи. Вчені (Ю. Лаурінмякі, Т. Лінкола, К. Прятта) [57] констатують зв'язок місцевого самоврядування з державною організацією, водночас, зазначаючи, що «не слід визначати становище держави у відносинах з інститутом місцевого самоврядування як домінуючим, а також позиціонувати його як початковий суб'єкт громадського управління». [57, с. 112]

Місцеве самоврядування в нашій державі почало функціонувати у зв'язку з ратифікацією у 1997 році Європейської хартії місцевого самоврядування [36]. У третій статті I частини міститься ряд принципових положень, згідно з якими інститут місцевого самоврядування є не що інше, як право і фактична здатність органів місцевого самоврядування регулювати істотну частину громадських справ, керувати ними відповідно до прийнятого законодавства та на користь місцевого населення. Право виконується зборами чи порадами, які з членів, обраних при загальному таємному, вільному, рівному голосуванні. При цьому збори або поради можуть мати підзвітні виконавчі органи. Про те це виключає можливість звернення до зборів громадян, проведення місцевих референдумів як форми вільного волевиявлення думки громадян, якщо це допускається законом [15].

Грунтуючись на вимірі даних критеріїв, науковці [14] виділяють дві історично сформовані, але протилежні один одному за змістом «ідеальні» моделі: англосаксонську та континентально-європейську. Порівняння зазначених моделей місцевого самоврядування за обраними нами критеріями представлено у табл. 1.1. [14, с. 91]

Таблиця 1.1

Порівняння моделей місцевого самоврядування

Критерії	Моделі	
	Англосаксонська	Континентально-європейська
1. Приналежність до державної влади	Відділена, відсутня можливість поєднання функцій державного управління та інституту місцевого самоврядування на локальному рівні	Входить до державної ієрархічної системи, баланс «управління зверху» та «місцевого самоврядування» заснований на поєднанні призначення (централізації) та виборності (автономії)
2. Предмет ведення	Місцеві органи влади самостійно вирішують питання та діють у межах наділених повноважень.	Формальний перелік компетенцій відкритий, але суттєво обмежений; порушення муніципалітетом меж предмета ведення тягне за собою передбачені законом санкції.

<i>Продовження табл. 1.1</i>		
3. Муніципальні послуги	Вільний вибір місцевою громадою переліку муніципальних послуг, а також їх обсягів	Стандартизація муніципальних послуг, забезпечення єдиних умов життя громадян
4. Фінансування	Провідну роль грають власні доходи місцевих бюджетів; пріоритет віддається фіскальній автономії муніципалітетів	Фінансове вирівнювання вносить серйозні обмеження до фіскальної автономії муніципалітетів
5. Державний контроль	Виконується головним чином судовими органами; спеціальні державні органи та посадові особи, які контролюють на локальному рівні діяльність виборних органів, відсутні	Необхідність узгодження муніципалітетами вирішення конкретних питань у межах їхньої компетенції; діяльність на місцях спеціальних органів держави, посадових осіб, уповноважених контролювати муніципальну владу

Сучасні розвинені держави переважно використовують змішання цих моделей та виробляють свій унікальний механізм функціонування місцевих органів влади. Це пов'язано як із ментальними особливостями громадян різних європейських країн, так і з географічною специфікою.

Таким чином, на практиці застосовуються основні типи організації влади місцевого самоврядування: англосаксонська, континентально-європейська; іберійська, змішана.

Функції, обов'язки, призначення місцевого самоврядування обумовлені його природою, місцем у системі народовладдя, цілями та завданнями життєдіяльності. Вона різноманітна, оскільки стосується широкого діапазону, спектру суспільного процесу, розвитку, інтересів громадян. На підставі дослідження концептуальних положень розвитку органів місцевого самоврядування та парадигм місцевого самоврядування, аналізу теоретичних уявлень про устрій, еволюцію місцевого самоврядування як суспільно-політичного феномену, який мав на меті створення механізму управління на локальному рівні, що забезпечує поєднання принципів організації суспільства на умовах рівності, свободи та участі в житті соціуму, ми приходимо до наступних висновків:

1. Теоретичні основи інституту місцевого самоврядування у суспільстві спираються на концепціях і парадигмах місцевого самоврядування, що сягають своїм корінням у історичне минуле утопізму та комунізму.

2. Сучасні моделі та механізми функціонування місцевих органів влади, що використовується в різних країнах, є змішаними моделями, що ґрунтуються на синтезі «ідеальних» моделей місцевого самоврядування («англосаксонської» та «континентально-європейської») залежно від ментальності громадян, географічного положення цих країн.

А сама проблема формування теоретично обґрунтованої, ефективно діючої моделі інституту місцевого самоврядування у тісному зв'язку з цілями та завданнями суспільної та державної будівництва набуває першорядної значущості. Ця форма влади є своєрідною «буферною зоною» між державою та суспільством.

1.2. Значимість історичного досвіду функціонування органів місцевого самоврядування як елемента демократії

Органи місцевого самоврядування зазвичай транслиують власні рішення населенню у вигляді конкретних проєктів, від яких залежить ставлення соціуму до всього державного управлінського апарату, політичної системі загалом. У зв'язку з цим не варто недооцінювати роль місцевих органів влади у формуванні іміджу публічних управлінців.

До того ж, на сучасному етапі історичного розвитку провідна роль у ліквідації наслідків військової агресії Росії та підтримці суспільної стабільності приділяється не так органами державної влади, як інститутом місцевого самоврядування. Ця обставина вкрай важлива для розуміння істинної природи досліджуваного інституту, адже саме в ньому укладено суттєвий потенціал, на якому може бути заснований якісно новий, інноваційний вид управління, що безпосередньо пов'язаний з участю громадянського суспільства в процесі прийняття політичних рішень, як на місцевому, так і на національному рівні.

На етапі розвитку суспільства та можливості для реалізації демократичних прав і свободи громадян через місцеве самоврядування значною мірою розширені. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37], та проєктів законів України – «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання» [49], «Про місцеві референдуми» [50] як спектру демократичних практик, що реалізуються на місцевому рівні, включає: «вибори інституту місцевого самоврядування; місцеві збори та референдуми; право місцевої ініціативи; консультативне опитування; слухання щодо бюджету та його виконання».

Створення системи інституту місцевого самоврядування як форми народовладдя, що забезпечує участь населення у прийнятті рішень місцевого значення, значною мірою зумовлене новими демократичними підходами, що характеризують сучасний період розвитку громадянського суспільства в Україні, він ознаменований активною участю громадян у житті країни: 1) гласність (можливість безперешкодного контролю дій органів влади та посадових осіб з боку суспільства); 2) виборність представників органів влади; 3) періодична або регулярна змінність складу виборних органів влади після закінчення терміну їх повноважень; 4) відповідальність (звітність) виборних органів перед виборцями (шляхом публічних слухань, розміщення інформації у відкритому доступі); 5) прийняття владних рішень за принципом підпорядкування меншості більшості; 6) захист прав меншості (право на опозицію під час підпорядкування рішенням більшості); 7) критичність суспільства, що впливає на рівень суспільної активності, рівень суспільної самоорганізації суспільства та ін.

Інститут місцевого самоврядування протягом усього вітчизняної історії був стабілізатором відносин між державою та суспільством, третьою стороною конфлікту. Становлення нашої держави к суверенної демократичної держави виразно свідчить про тенденцію посилення значущості органів місцевого самоврядування. Історичні факти виразно свідчать: «при посиленні центральної влади самоврядування, по суті, ставало компромісом між верховною владою і

територіями, що входять до складу єдиної держави, тим самим ставали одним з інструментів управління» [52].

Для відображення оцінки інституту місцевого самоврядування на певних історичних проміжках доцільно застосувати індикатори, що відображають ступінь демократизації на основі таких питань [20; 25]: «1) Чи забезпечена органам місцевого самоврядування самостійність у вирішенні питань місцевого значення? 2) Чи закріплена у конституції, нормативно-правових актах роль інституту місцевого самоврядування? 3) Якою мірою забезпечено незалежність інституту місцевого самоврядування від державної влади? 4) Чи забезпечена фінансова самостійність інституту місцевого самоврядування? 5) Наскільки широкий обсяг владних повноважень інституту місцевого самоврядування? 6) Чи враховані принципи формування, форма представництва інституту місцевого самоврядування? 7) Який ступінь відповідальності інституту місцевого самоврядування перед населенням? 8) З якою періодичністю проводиться оновлення складу інституту місцевого самоврядування? Аналіз демократичності, зокрема, незалежності інституту місцевого самоврядування державної влади, проводився виходячи з оцінки індикаторів демократизації», наведених нижче (табл. 1.2) [20, с. 13]. Рівень демократичності визначався з використанням методу бально-вагової оцінки.

Таблиця 1.2.

Рівень демократичності інституту місцевого самоврядування

№ п/п	Індикатори демократизації інституту місцевого самоврядування	Бали	Вага	Бал x Вага
1	2	3	4	5
1	Самостійність у вирішенні питань місцевого значення		3	
2	Законодавче закріплення, зокрема на конституційному рівні		3	
3	Незалежність від державної влади		3	
4	Фінансова самостійність		3	
5	Обсяг владних повноважень		3	
6	Принцип формування, форма представництва		2	
7	Ступінь відповідальності перед населенням		2	
8	Рівень частоти змінності		2	
РАЗОМ				X

Оцінка проводилася шляхом присвоєння індикаторам значень за чотирибальною шкалою: рівне 1 – «відсутня» («ніколи», «за жодних обставин»); рівне 2 – «частково» («рідко», «в окремих випадках»); рівне 3 – "в основному" ("майже постійно", "майже завжди", "майже в повному обсязі"); рівне 4 – "в повному обсязі" ("постійно", "завжди", "часто") [20, с. 13].

Рівень демократичності інституту місцевого самоврядування є середнє зважене значення оцінок індикаторів, наведених в табл. 1.2. Вагова оцінка індикаторів визначення рівня демократичності інституту місцевого самоврядування, наведена у табл. 1.2 була проведена в залежності від значущості кожного з питань (на думку експертів), що використовуються при оцінці стану органів місцевого самоврядування. Результуюче значення показника рівня демократичності інституту місцевого самоврядування визначається як підсумкова сума за стовпцем 5, поділена на підсумкову суму за стовпцем 4 табл. 1.2.

Отриманий результат характеризує ступінь демократизації інституту місцевого самоврядування так: $\geq 1 - \leq 1,5$ – «вкрай низька»; $> 1,5 - \leq 2,5$ – «низька»; $> 2,5 - \leq 3,5$ – «задовільна»; $> 3,5 - = 4$ – «висока».

Приклади розрахунку рівня демократизації інституту місцевого самоврядування наведено нижче (табл. 1.3).

Таблиця 1.3.

Розрахунок рівня демократизації інституту місцевого самоврядування

№ п/п	Індикатори демократизації інституту місцевого самоврядування	Бали	Вага	Бал x Вага
1	Самостійність у вирішенні питань місцевого значення	1	4	4
2	Законодавче закріплення, зокрема на конституційному рівні	1	4	4
3	Включеність до державного апарату управління	1	4	4
4	Фінансова самостійність	1	3	3
5	Обсяг владних повноважень	1	3	3
6	Принцип формування, форма представництва	1	3	3

<i>Продовження табл. 1.3</i>				
7	Ступінь відповідальності перед населенням	1	2	3
8	Рівень частоти змінності органів місцевого самоврядування	1	2	2
середнє зважене				3,25

Отриманий результат 3,25 характеризує ступінь демократизації інституту місцевого самоврядування як «задовільний».

Результати дослідження щодо уявлення населення про цінності демократії показано у (таблиці Додатка А) підтверджують дані тенденції. Так, зокрема у 2021 році порівняно з 2013 роком спостерігається збільшення рівнів: відповідальності усіх перед законом, відкритості органів влади та участі громадян у прийнятті рішень органів влади. Цьому сприяли децентралізаційні процеси та адміністративна реформа, які проводяться в державі з 2014 року.

Підтримка порядку, взаємодопомога та інші позитивні риси менталітету українського народу відбилися у традиціях громади ще з часів виникнення Київської Русі. Відбувалося ускладнення апарату державної влади, що природньо супроводжується формуванням бюрократії на локальному рівні. Проте чиновники, які прямували з центру, були не здатні забезпечити ефективне управління з об'єктивних причин. В.М. Палій зазначає дві, найбільш суттєві, на його думку, причини: «...свідомість безкарності через віддаленість від центру породжувала спокусу виправити свої справи шляхом усіляких зловживань, а відсутність органічного зв'язку з місцевим населенням ускладнювало осмислення місцевих інтересів, позбавляло чиновника почуття причетності до місцевої спільноти» [17, с. 102].

Сьогодні контроль над діяльністю органів місцевого самоврядування з боку державних органів є присутнім, але в менш явній формі. На підставі Конституції України [23], «органи місцевого самоврядування відокремлені від системи державних органів влади, участь останніх у формуванні органів, призначення та звільнення з посади представників місцевого самоврядування

не допускається». Також в державі було закріплено одну конституцію, діяла єдина законодавча база та судова система, що у свою чергу сприяло значному спрощенню правового регулювання відносин між державою та інституту місцевого самоврядування. Проте слід зазначити, що внаслідок такої форми організації влади на місцях суттєво гальмувалося становлення та розвиток інститутів правової держави, громадянського суспільства. Синтез ідей автономії місцевого самоврядування та демократичного централізму отримав концептуальне оформлення у Конституції України [23] самостійність інституту місцевого самоврядування, виконання окремих державних повноважень. Зрештою, якісно новий етап еволюції принципу демократичного централізму детермінується сучасними тенденціями розвитку політичної системи [12, с. 154]: «зміцнення законності та посилення громадського контролю, зростання активності громадських організацій, підвищення ролі представницьких органів влади».

Наприкінці 80-х ХХ в. система Рад зберегла свої основні риси: вона, як і раніше, передбачала суворе підпорядкування нижчестоящих органів вищим, концентрувала реальний обсяг владних повноважень у руках партійної номенклатури, залишаючись при цьому основним двигуном «Державної машини» (табл. 1.4) [2, с. 321; 11].

Таблиця 1.4.

Радянський період (80-ті роки ХХ ст.)

№ п/п	Індикатори демократизації інституту місцевого самоврядування	Бали	Вага	Бали x Вага
1	2	3	4	5
1	Самостійність у вирішенні питань місцевого значення (<i>відносна</i>)	2	3	6
2	Законодавче закріплення, у тому числі на конституційному рівні (<i>присутнє</i>)	4	3	12
3	Незалежність від державної влади (<i>входили до системи органів державної влади</i>)	1	3	3

<i>Продовження табл. 1.4</i>				
4	Фінансова самостійність (відносна – комунальна власність)	2	3	6
5	Обсяг владних повноважень (місцеві господарські справи)	2	3	6
6	Принцип формування, форма представництва (за територіальною ознакою, форма – загальне право)	4	2	8
7	Ступінь відповідальності перед населенням (повна – відповідають перед народом)	4	2	8
8	Рівень частоти змінності (1 раз на 5 років – Конституція 1978 р.)	2	2	4
середнє зважене				2,52

Природу Рад визначали такі принципи: 1. Зосередження рішень основних питань державного життя у центрі та на місцях; 2. Рішення Рад є первинними у порівнянні з іншими державними органами; 3. Направляюча і контролююча роль діяльності всього державного апарату держави, і навіть місцевих органів влади.

За часів незалежності України, розпочався новий етап модернізації інституту місцевого самоврядування, що відповідає об'єктивним реаліям епохи демократичних перетворень.

Таким чином, до кінця 90-х років. ХХ ст. в державі були закладені організаційно-правові засади сучасного місцевого управління, що враховує досвід, специфіку, традиції та ефективну зарубіжну практику демократичної участі на місцевому рівні. Незважаючи на кардинальне реформування нормативної бази та низку вжитих заходів щодо посилення демократичної основи інституту місцевого самоврядування, що підтверджують факт переходу України до континентальної моделі, недоліком системи «місцевих Рад», як і раніше, залишається їхня економічна залежність від органів державної влади.

Р.М. Колісніченко, підкреслюючи значимість структурних взаємозв'язків між рівнями влади, зазначає [22, с. 30]: «Влада сучасних українських міст і районів має вчитися у своїх західних колег рішучості в управлінні, переймати

їх досвід у веденні конструктивного діалогу з локальними, регіональними та державними інститутами». Одним із ключових принципів функціонування демократичного суспільства є не лише розмежування повноважень між центром та регіонами, а й дотримання таких положень: єдність державних та місцевих інтересів; узгодженість дій; взаємне співробітництво; формальна рівність та взаємна повага сторін; субсидіарність. Це спричинює появу змішаної моделі місцевого управління, як показано у (Додатку Б) [26].

Як зазначив О. Колесников [21, с. 15]: «...демократія великої держави складається із «демократії малих територій». Місцеве самоврядування – це школа відповідальності громадян...». Тому практика потребує систематичного моніторингу, виявлення «слабких місць», механізмів більш ефективної роботи.

Невирішеною проблемою на шляху до демократизації місцевих інститутів влади залишались питання диференціації повноважень між державою та представницькими органами муніципальних утворень. Основні зусилля законодавців (на другому етапі реалізації реформи децентралізації з 2014 року) були зосереджені на завершенні формування економічних засад інституту місцевого самоврядування як гаранта забезпечення їх фінансово-господарської самостійності, розмежування предметів ведення, компетенції державних та місцевих рівнів.

Таким чином, здійснений аналіз дозволяє зробити висновок про наявність загальної тенденції зростання кількості демократичних елементів у рамках системи місцевого самоврядування протягом тривалого історичного розвитку нашої держави. Діалектика відцентрових сил виявила наступну закономірність: на зміну авторитарному централізму неминуче приходять децентралізація, що супроводжується розширенням демократичних свобод. На рисунку (у Додатку В) наведено схему управлінської автономії органів місцевого самоврядування та їх взаємозв'язку з органами державної влади.

Становлення нашої держави на шлях демократизації і прагнення з дня незалежності бути у європейському товаристві як доказ виявленої тенденції. Як наслідок виникла пряма залежність: посилення ролі інститутів місцевої

демократії, збільшення їх прав та обов'язків перед населенням стимулює розширення демократичних основ суспільства, розвиток цивільних структур як самоврядних асоціацій.

Отже, протягом усієї історії українського суспільства досвід становлення та функціонування органів місцевого самоврядування підкреслює їхню значущість як регулятора відносин між державною владою та суспільством, інструментом реалізації демократії. На прикладі історії нашої держави виразно видно, що посилення централізації влади принижує роль інститутів місцевого управління як елементів демократії, що неминуче призводить до зниження рівня. У зв'язку з цим інститут місцевого самоврядування, здійснюючи баланс між громадською та державною владою, стає індикатором демократичності громадянського суспільства.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

2.1. Закономірності розвитку та функціонування органів місцевого самоврядування

Інституційні трансформації відбуваються під впливом різних факторів, які фіксують зміни у соціальному середовищі. Водночас інституційні зміни – це умова та результат соціально-економічного розвитку, отже, планування у цьому напрямі має першорядне значення. А саме домінування певної інституційної моделі в державі, багато в чому залежить від рішень територіальних громад, груп інтересів.

Отже, проведені реформи необов'язково несуть у собі позитивні зміни, можуть бути свідомо неефективні і навіть неприйнятні. Перманентний процес реформування інституту місцевого самоврядування, що включає кілька стадій підготовки та реалізації різних проєктів, цей процес тривалий, інколи не приносить очікуваних результатів, викликав швидше ослаблення, ніж посилення, самостійності інституту, що підтверджується поки що його залежністю від рішень регіональної влади.

Про це свідчить дослідження О.М. Буріна [6] про високий рівень впливу «замкнених» регіональних еліт на місцеву владу. Більше того, залежно від рівня розвитку регіонів різняться темпи впровадження прийнятих змін. Поряд із цим слід зазначити, що кожна інституційна система має межу позитивної віддачі від функціонування у (Додатку Д) показані можливі ризики від процесу децентралізації.

Отже, для підвищення динаміки суспільно-політичного, соціально-економічного розвитку необхідно вчасно усунути інституційний розрив, заповнивши його новим інституційним патерном. У цьому важливою

проблемою представляється оцінка ефективності колишньої інституційної системи, її порівняння з можливими витратами і вигодами від результатів діяльності нової системи.

Для цього необхідно обґрунтувати суть категорії «інституційна матриця». Так, за визначенням М.П. Требіна, «інституційна матриця суспільства є властива йому базова структура прав власності та політична система» [12, с. 109]. Отже, політичні та економічні інститути взаємозалежні, що передбачає прямий зв'язок між впливом політичних правил на економічні правила, і навпаки.

Поряд із цим дослідники стверджують [51, с. 19], що кожне суспільство має свою унікальну інституційну матрицю. С. Г. Кірдіна на основі аналізу теорій інституційних змін і робіт неоінституціоналістів представила своє розуміння даного терміна: «Це форма суспільної інтеграції в основних сферах життєдіяльності соціуму – економіці, політиці та ідеології» [12, с. 200]. Вона покликана забезпечувати стійкість прийнятих суспільством інститутів, стабілізувати соціальну систему, знижуючи цим рівень її ентропії.

Відповідно, місцевому самоврядуванню, органами державної влади надається право на забезпечення порядку та здійснення, насамперед, господарської діяльності, що не повною мірою відповідає духу демократичних перетворень, що проводяться. Надання послуг населенню не має бути єдиною причиною функціонування «школи відповідальності громадян» [3, с. 150]. Проте відзначаючи негативну тенденцію до приватизації корпораціями місцевих громадських послуг та її наслідок – зменшення ролі виборних представників у прийнятті життєво важливих для населення рішень за умов сучасного демократичного процесу, І. Абрам'юк констатує: «...слід прагнути підвищення ролі місцевої та регіональної політики, до впровадження децентралізації, а також до захисту та розширення функцій адміністративних послуг, за які відповідають місцева влада» [1, с. 22]. О.В. Батанов також приходять до висновку про те, що некомерційні організації, які є «...субпідрядниками органів місцевого самоврядування щодо виконання

муніципальних замовлень, підтримки роботи муніципальних підприємств та проведення спеціальних заходів, грають велику роль розвитку громадянського самосвідомості» [4, с. 111]. Таким чином, ще до прийняття стратегічних планів, представники фондів, релігійних організацій, інших некомерційних асоціацій зможуть брати активну участь в обговоренні державних законопроектів, які безпосередньо зачіпають їхню сферу діяльності, тим самим забезпечуючи на практиці принцип обліку думки меншості.

Функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється на основі закріплених нормативно-правових актів. Так, Європейська Хартія місцевого самоврядування [15], прийнята 1985 року Конгресом місцевих та регіональних влади Ради Європи та ратифікована Україною у 1997 р. [36], визначає фундаментальні засади функціонування органів місцевого самоврядування, які узагальнюють закордонний досвід та сприймаються в інших країнах світу як зразок діяльності. Положення про місцеве самоврядування також відображено у Конституції України [23], згідно з нею «місцеве самоврядування здійснюється у міських, сільських, селищних та на інших територіях з урахуванням історичних або місцевих традицій» [23].

Наступним за рівнем значимості є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37], у ньому регламентується коло повноважень, функції, обов'язки органів місцевого самоврядування, зазначаються основні засади їхньої територіальної організації. Реалізація закону вимагає пошуку досконаліших, сучасних форм розвитку, його практичної віддачі у вирішенні завдань модернізації системи, що склалася. Послідовні політико-правові кроки, спрямовані на модернізацію інституту місцевого самоврядування призвели до підвищення його доступності для соціуму, а в результаті – до розвитку демократії, громадянського суспільства. Ухвалення законів було викликано необхідністю підвищення ефективності надання адміністративних послуг [39] населенню, їх якості, а також забезпечення прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, створення стимулу та мотивації для органів до ефективного використання ресурсів та комунальної власності.

Через реалізацію нормативно-правових актів в державі вперше було створено законодавчу базу організації надання послуг населенню [39]; розширено сферу діяльності та повноважень органів, що надають адміністративні послуги; послуги стали доступнішими для всіх громадян, у тому числі, з обмеженими можливостями здоров'я; закріплено можливість отримання населенням послуг в електронній формі, а також повної та актуальної інформації про послугу, у тому числі в електронній формі; інформація стала відкритою, прозорою та доступною для громадян про діяльність органів публічної влади [35, с. 50]. Як закономірність слід зазначити таке становище: з розвитком інституту місцевого самоврядування, зростання рівня його ефективності, відбувається відносно «розмиття кордонів» інституту, що характеризується підвищенням його доступності, транспарентності.

А. Мельничук з П. Остапенко стверджують, що «демократія як система устрою життя стає значно ефективніше, якщо поширюється не «згори-вниз», але «знизу-вверх»» [27, с. 19]. Таким чином, вони проводять пряму залежність між розвитком інституту місцевого самоврядування та демократією на рівні країни, надаючи цьому явищу характеру закономірності.

М.І. Цумарєв [22], наголошуючи на важливості процесу політичної модернізації в сучасній країні, солідарний з думкою зарубіжного дослідника. Він переконаний у тому, «що реальна демократія може бути сформована лише знизу, на місцевому рівні, де влада вирішує реальні, конкретні проблеми громадян, за обов'язкової умови наявності необхідних і достатніх повноважень та коштів у органів місцевого самоврядування» [22, с. 32].

В нашій державі в силу історичних реалій, що склалися, демократизація інституту місцевого самоврядування відбувалася за принципом «верху-вниз» на всьому протязі існування державності. Разом з тим реформа децентралізації яка проводиться є актуальною щодо сучасного стану демократичної системи, вона потроху адаптується до нових соціальних реалій, і стає більш технологічною та гнучкою, ніж раніше. Таким чином, внаслідок проведення реформаторських дій були розірвані існуючі «мережі довіри», які регулювали

демократичні процедури у країні. Цей факт підтверджує припущення у тому, що в державі демократичні перетворення вироблялися за принципом «згоривниз». Звідси можна зафіксувати низький рівень соціальної мобільності, явища політичної апатії у більшості громадян, можна виявити певну закономірність [20, с. 26]: «фундаментальна основа «піраміди влади» – рівень місцевого самоврядування – це завжди діалог, співпраця, кооперація представників владних структур та громадських організацій, ініціативних громадян».

В Україні ця вимога кристалізується у формі створення громадських ініціатив, у тому числі на місцевому рівні влади, що виконують роль інформатора населення про реалізовані проекти, що сприяють активній взаємодії громадян з політичними інститутами, з метою підвищення ефективності надання послуг населенню, зростання рівня політичної культури.

Оскільки наша держава – демократична, унітарна держава, на території якої проживає сегментоване в етнічному та релігійному відношенні суспільство, політична практика не може ігнорувати концепцію багатоскладових товариств (організацій). Теоретичні постулати, висловлені вченими [1; 51] з приводу суспільної демократії, введеної в науковий обіг як теоретичну констатацію однієї з сучасних закономірностей розвитку багатоскладового суспільства, становлять особливу значущість для інституту місцевого самоврядування в рамках політичної системи. Співвідношення пропорцій етнічного представництва у Раді депутатів до кількості сегментів (етнічних груп), які проживають на територію муніципального утворення, доцільно варіювати у оптимальному варіанті. Недотримання цього принципу неминуче веде до ізоляції окремих сегментів, які мають своїх представників, що загрожує втратою довіри до органів влади і політичну систему загалом із боку.

Н. Г. Гмурковська [30, с. 61], аналізуючи співвідношення понять «громадянство» і «громадянське суспільство», приходять до цікавого висновку, що значні групи громадян внаслідок дискримінації, маргіналізації та інших супутніх процесів починають відчувати себе не комфортно. Основна проблема

полягає у тому, що представники етнічних меншин, нелегальні мігранти у своїй сукупності можуть становити до половини, а в деяких випадках більше половини населення країни. У зв'язку з цим протести таких «меншин» є серйозним «імпульсом розвитку демократичних суспільств» [30, с. 63], «створюють тим самим суттєву політичну та соціальну напругу, результатом якої можуть стати масштабні акти протесту і навіть революційне повалення влади» [30, с. 69].

Цей феномен значною мірою протидіє процесу демократичної консолідації, здатний набути незворотного характеру та трансформувати в розкол між соціальними групами по етнічному, конфесійному, іншим ознакам. Негативні наслідки можна зменшити за допомогою формування політичної культури участі населення, залучення представників громад до діалогу, взаємодія з державою у вигляді вирішення питань місцевого значення.

У зв'язку з цим протести таких громад є серйозним. Процес розподілу алокативних та авторитативних ресурсів між локальностями істотно впливає на рівень системної інтеграції та рефлексивної саморегуляції, що здійснюється органами публічної влади за допомогою делегованих повноважень. Р.М. Колісніченко [22, с. 34] висловлює згоду з цією позицією: що «...політична децентралізація та місцева автономія є важливими елементами самої демократії».

Таким чином, закріплення тенденції демократизації інститутів державної влади та місцевого самоврядування в державі, яке засноване на засадах децентралізації та субсидіарності, призводить до зростання суспільних ініціатив, підвищення ступеня демократизму громадянського суспільства. Фіксуючи стійкий вектор розвитку глобалізаційних процесів, І. Заверуха [5, с. 30] передбачає, що в умовах прискореного темпу зростання взаємовпливу та взаємопроникнення економічних, політичних, соціокультурних та інших факторів у найближчому майбутньому можливе створення транснаціональних держав. Однак необхідною умовою на шляху до їх побудови має стати розвиток космополітичної демократії, яка заснована на принципі децентралізації, а

подальша «освіта транснаціональних переплетень буде супроводжуватись делегування влади та відповідальності місцевому транснаціональному громадянському суспільству» [5, с. 31].

Видається цілком очевидним, що провідну роль у становленні інституту громадянського суспільства грають органи місцевого самоврядування, що найбільш детально відображено у дослідженнях В.М. Ємельянова, В.І. Андріяша В.І., Ю.В. Шемчука, О.М. Буріна [6; 16]. На їхню думку, в державі на локальному рівні необхідно створити ефективні інститути громадянського суспільства (громадські організації), які будуть здійснювати контроль за діяльністю місцевих органів влади та моніторинг виборчого процесу.

Розвиваючи логіку взаємозв'язку інституту місцевого самоврядування з громадянським суспільством, буде доречним звернути увагу на кореляцію останнього з демократичним транзитом. Фундаментально ця ідея розглянута І. Абрам'юком [1, с. 29] і на його думку, перехід до ліберальної моделі демократії в будь-якій країні неминуче породжує інститут громадянського суспільства у довгостроковій перспективі. Формування громадянських структур – тривалий еволюційний процес трансформації нижчих форм демократичної життєдіяльності до вищих. Процес потребує ресурсно-фінансового забезпечення, підтримки державних органів, партій, громадських організацій тощо. У його рамках особливої значущості набуває не стільки кількість, скільки якість, дієвість впливу структур на масштабність та глибину демократичних перетворень.

Визначають [3, с.150] три типи проблем демократичної консолідації, що по-різному виявляють себе в переході від авторитарних систем до демократичних: «1. Проблеми транзиту (пов'язані з впровадженням нових конституційних та електоральних систем, проблемами «катів» та «преторіанців»); 2. Контекстуальні (одвічні проблеми нерівності, інфляції, низьких темпів економічного зростання тощо) 3. Системні (відсутність механізмів зворотного зв'язку у авторитарних системах, тяжіння до демагогії в демократичних тощо.)». Натомість вирішення цих проблем може бути

недостатньо тому, що кожній новій демократії необхідні консенсус, «початкове почуття спільності» та «свідоме прийняття демократичних процедур» [6]. Це положення за змістовною значимістю претендує на статус політичної закономірності, що фіксує зв'язок таких явищ, як громадська згода, толерантність, взаємодія, співдружність, процедурність та інше.

Нашій країні довелося і доводиться у зв'язку зі збройною агресією Росії з 2014 року і у лютому 2022 року з повномасштабним вторгненням витримати іспит на стійкість демократизму, що раніше було іманентно не властиво країні в силу політичного монізму, патріархальних рис політичної системи. Ці обставини мають результат: внаслідок впливу світового процесу демократизації, у більшій частині держав, створених на пострадянському просторі, були встановлені недемократичні режими, що було обумовлено необхідністю жорсткої централізації владних повноважень у руках представників виконавчої гілки влади для ретельного моніторингу перетворень. Зазначений феномен вкотре наголошує на неоднозначності демократизації, що вимагає різкого переходу до демократичних форм правління від відсталих авторитарних режимів. Недооцінка ризиків швидкого темпу демократизації має небезпеку неготовності інститутів громадянського суспільства та політичної культури населення прийняти демократичні ідеї як суспільні цінності. У свою чергу тенденція централізації владних повноважень дуже була стійка у нашій країні на протязі 24 років, функціонально позбавляючи можливості конструктивного розвитку реформ інституту місцевого самоврядування.

Демократична практика переконує в тому, що одним із ефективних важелів демократизації загалом та активізації інституту місцевого самоврядування зокрема є делегування владних повноважень. Делегування дозволяє підвищити рівень демократичності політичної системи без істотних ризиків та витрат для суспільства.

В ході процесу зосередженого в результаті проведення децентралізаційної реформи в державі процесу децентралізації поступово виділилося питання про делегування владних повноважень. Дійсно як показує

практика [53], жоден Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [38] та Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [48], включаючи основний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37], не враховує специфіки окремо взятого населеного пункту. Внаслідок цього державними органами влади делегується до місцевого рівня довільний обсяг повноважень, найчастіше в обхід закріпленого в Європейській Хартії місцевого самоврядування [15] принципу субсидіарності. Поки делеговані повноваження дозволяють встановлювати загальні правила, ця практика не викликає заперечень; проте з цілком об'єктивних причин краще, якщо загальні правила встановлюються місцевою, а не центральною владою. Коли делегування вдається у разі неможливості розглянути цю справу відповідно до загальних правил, коли вона вимагає винесення приватного рішення – виникає протест. Приступаючи до вивчення питання авторитету інституту місцевого самоврядування в очах об'єднаних територіальних громад [48].

За результатами проведених у зв'язку з цим соціологічних опитувань [11], «оцінка жителями Житомирської області ефективності роботи місцевих адміністрацій (за сукупністю показників у різних районах) виявила наступні результати: 46% – середня, 21% – низька, 7% – висока, 26% – важко відповісти». З цього прикладу і на підставі вищевикладеного випливає, що уявлення населення про авторитет місцевого самоврядування в Житомирській області помірні.

У зв'язку з цим, з метою посилення авторитету органів місцевого самоврядування слід звернути особливу увагу на рекомендацію, запропоновану В.І. Гладій [10] щодо розвитку конструктивної опозиції на місцевому рівні, підвищує ефективність інституту місцевого самоврядування. У разі сучасних демократій [10, с. 31] «...стратегія толерантності вимагає пошуку способів розвитку субнаціональних представницьких органів влади».

Таким чином, стає очевидним, що дослідники вбачають майбутнє місцевого самоврядування через «субнаціональну призму». Цей постулат отримує конкретне вираження у реалізації концепції дворівневої моделі самоврядування.

Цей факт передбачає пряме втручання у справи місцевого самоврядування з боку держави, тиск на «самостійні» органи, що не відповідає духу демократизації. На нашу думку, доцільно використати ефективний механізм громадського контролю за діяльністю обраних членів органів місцевого самоврядування.

При розробці оптимальної стратегії децентралізації в державі необхідний облік безлічі факторів, національних особливостей, а також реалій діючої політичної системи, що склалися. Політичне суперництво між центром та регіонами (глобальним та локальним) – умова перевірки цінності тих чи інших моделей децентралізації. Ключ до успіху в цьому – грамотний розподіл обсягів владних повноважень між різними рівнями управління з урахуванням інтересів соціуму.

Таким чином, з вирішенням питання організації моделі інституту місцевого самоврядування, необхідно включити в спектр функцій інституту дозвіл світових проблем екстремізму, екології, міграції у локальному масштабі. Ця пропозиція інноваційна по суті, оскільки дозволяє державам на місцевому рівні вирішувати глобальні завдання, мінімізуючи цим можливі витрати, негативні наслідки, збитки для соціально-політичної системи.

Отже, взаємодію глобального та локального, співробітництво державних органів влади та інституту місцевого самоврядування можна розглядати як один з основних факторів життєдіяльності демократичної політичної системи, а основний вектор реформування доцільно спрямувати у бік підтримки цих відносин.

Таким чином, удосконалення місцевого інституту самоврядування з метою підвищення його ефективності, транспарентності можливо лише при комплексному підході до вирішення сформованих негативних тенденцій та

наслідків від проведеної реформи децентралізації. Демократичність цього інституту безпосередньо впливає на рівень розвитку громадянського суспільства, активність, ініціативність його структур. Отже, подальші перетворення інституційних засад місцевого самоврядування неможливі без урахування та творчого використання його закономірностей, особливостей, історичного та зарубіжного досвіду.

2.2. Органи місцевого самоврядування як суб'єкт демократизації українського суспільства

Розглядаючи інститут місцевого самоврядування дослідники [51] бачать у ньому суто демократичний інститут, що функціонує автономно від системи державних органів. На нашу думку, органи місцевого самоврядування в державі певною мірою автономні і водночас підзвітні державним органам.

Для аналізу інституційного аспекту організації та функціонування місцевого самоврядування доцільно визначити параметри оцінки ефективності, порівнявши їх із аналогічними показниками у країнах. Як такі можливі [26, с. 86]: «розмір та структура; рівень представництва; рівень фінансової автономії; ряд функцій, що здійснюються; взаємодія із державними органами влади. У кількості виборних представників слід бачити ключовий параметр, який відображає рівень демократичної законності інституту».

Розмір зазвичай визначають як середнє відношення числа жителів на одиницю місцевого органу влади. Ставлення числа членів ради у пропорції кількості місцевого населення також враховується (табл. 2.1). Як очевидно з представленої табл. 2.1., місцеве самоврядування в нашій державі відрізняється за обсягом порівняно з показниками у низці країн ЄС: Німеччини, Італії, Іспанії. У Франції, багато в чому за рахунок функціонування численних комун, зазначений рівень співвідношення «радник-населення» дозволяє зробити висновок про найбільшу участь громадян у справах місцевого самоврядування.

Тим не менш, українські показники значно поступаються в цьому відношенні німецькою та італійською.

Таблиця 2.1.

Розмір місцевих органів влади щодо чисельності населення[26, с. 110]

Країна	Середня кількість населення на одиницю місцевого органу влади	Середнє співвідношення «радник/населення»
Франція	1,600	1:120
Німеччина	5,600	1:420
Іспанія	4,900	1:620
Італія	7,200	1:600
Бельгія	18,000	1:800
Нідерланди	36,000	1:1,700
Ірландія	123,600	1:5,200
Фінляндія	11,500	1:410
Україна	1,000	1:100

У Німеччині федеральні органи влади не пов'язані безпосередньо з муніципальними утвореннями, взаємодія складає земельному (регіональному) рівні. У регіональному законодавстві кожної землі закріплюються унікальні позиції, віднесені до питання про місцеве самоврядування. У ряді земель ФРН також раніше використовувалися всі види зазначених організаційних моделей із тими чи іншими особливостями. Широкого поширення набула південно-німецька модель, спочатку закріплена в Конституціях Баварії та Баден-Вюртенберга.

Незважаючи на присутність у ній авторитарних рис, модель повністю забезпечує відсутність розбіжностей між депутатами місцевого представницького органу та адміністрацією. Районна адміністрація, своєю чергою, уособлює собою як нижню щабель державної влади, і муніципальну структуру. Таким чином, у своїй діяльності ландрат керується як рішеннями районної ради депутатів, так і ухвалами державних органів земельного (регіонального) рівня. Це відверто широке коло владних повноважень згладжується місцевим представницьким органом, відповідальним за рішення, що стосуються муніципальної сфери [26].

Місцеве самоврядування у Норвегії також поділено на два рівні: муніципалітети та округи-регіони. У 2019 р. у цій європейській державі було зареєстровано 431 муніципалітет та 19 регіонів. Розміри муніципальних утворень варіюються не більше від 1000 до 500000 чоловік [26]. Такі системи місцевого самоврядування функціонують та інших скандинавських державах: Данії, Швеції, Ісландії. Поділ місцевої та регіональної влади притаманний не лише федеративним європейським державам, а й унітарним. Наприклад, у Франції існує 22 регіони (округи), на чолі яких стоять поради, а їхні голови здійснюють виконавчу владу в регіоні [26].

Такий підхід характерний для Європи загалом: існує особлива структура, створена в рамках Ради Європи – Конгрес місцевої та регіональної влади. До складу Конгресу входять дві палати: Палата місцевої влади та Палата регіонів, що повною мірою відповідає сучасним принципам побудови відносин між державними та місцевими органами влади.

Франції властива особливість, що безпосередньо пов'язана з розміром органів місцевого самоврядування [9, с. 16]: «серед 27 країн ЄС лише у Франції сконцентровано близько 37,5 % усіх територіальних утворень цього рівня» (близько 36 000)». Ця обставина негативно позначається на державному адмініструванні, внаслідок надмірної роз'єднаності та роздробленості елементів системи місцевого самоврядування, але водночас свідчить про найвищий рівень демократичності інституту в усіх країнах ЄС. Внаслідок унітарності в кожній територіальній громаді Франції присутній представник державної влади: на рівні комун – мер, що обирається, департаментів – префект, регіонів – префект регіону. Проте діяльність префектів та здійснюваний ними адміністративний контроль над рішеннями комун виявилися не здатними повною мірою впорядкувати відносини між владою та суспільством у рамках існуючої моделі органів місцевого самоврядування. У зв'язку з прийняттям законів 1982 р. у Франції почався процес децентралізації, що має на меті надання органам місцевого самоврядування великим обсягом повноважень та самостійністю у вирішенні питань місцевого значення. Наступним етапом зазначеного процесу

стало проведення конституційної реформи в 2003 р. урядом, що «закріпила децентралізовану організацію Франції та принцип самоврядування територіальних утворень» [9, с. 20]. Примітно, що комунам, відповідно до статті 72 Конституції Франції [9, с. 12], було надано гарантії самостійного управління без здійснення нагляду та адміністративного контролю у вирішенні питань місцевого значення.

Проте процес децентралізації у Франції на цьому не завершився: сьогодні етапі ведеться активна робота зі створення «над муніципальних» структур, вкладених у розвиток міжмуніципального співробітництва. За останні роки на території Франції було сформовано близько 18000 синдикатів, 16 міських спільнот, 181 співтовариство агломерації, 2409 спільнот комун, що в цілому свідчить про те, що переважна більшість (94,8%) комун Франції бере участь у міжмуніципальному співробітництві [9, с. 28]. Аналогічні заходи, спрямовані на досягнення подібних результатів, вживаються радами територіальних утворень Німеччини та Італії, інших країн ЄС.

Ступінь автономності фінансування місцевого самоврядування – індикатор його сили та незалежності; самодостатність інституту краща, ніж фінансування через трансферти від центрального уряду. На даному етапі розвитку інституту місцевого самоврядування у світовій практиці існує три основні джерела їх фінансування [5, с.50]: «місцеві податки на власність, бізнес чи дохід; місцеві збори обслуговування населення; фінансові перекази вищих органів влади». За першим і третім пунктами місцеве самоврядування нашої держави значно відстає від місцевих органів влади країн ЄС, США, навіть Австралії та Нової Зеландії.

Як зазначав Е. Захарченко, в Україні [5, с. 64]: «..органи місцевого самоврядування немає впливу і контролю над рівнем оподаткування. За рідкісним винятком частка власних податків місцевих органів залишається низькою, а додаткові обов'язки на місцевий рівень передаються без відповідної фінансової компенсації». За роки це твердження залишається актуальним для нашої дійсності. Поки держава є основним джерелом коштів, виділених

інститутам місцевого самоврядування. Тягар дотацій у перспективі дозволять послабити податки на доходи з місцевого підприємництва, проте для цього необхідно надавати всебічну підтримку представникам місцевих бізнес-еліт, вести з ними активний діалог, співпрацю. Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37] органи місцевого самоврядування мають право «створювати умови» у розвиток малого середнього підприємництва. Відповідно до загального плану розвитку органів місцевої демократії в Європі, «Програма дій», що здійснюється в Ірландії, передбачає пряму участь у наданні допомоги бізнесу в локальному масштабі. І тому зорганізується створення місцевих служб у справах підприємництва, комітетів стратегічного управління економічним розвитком [5].

У Норвегії основну частину доходів муніципалітетів також становлять місцеві податки – 43%. Важливу роль грають і державні субсидії – 21 %, різні платежі та збори – 20 %, спеціальні асигнування – 13 %, решта 3% становлять інші джерела доходів [5, с.88]. Якщо за прикладом Німеччини та Норвегії класифікувати доходи субцентрального уряду (sub-central governments) Франції, то можна відзначити, що основну частину доходів місцевих та регіональних бюджетів також формують за рахунок податкових надходжень – 44 % від загального обсягу. Поруч із значну частину доходів становлять як міжбюджетні трансферти – 29 %, і власні та інші джерела доходів – 27 %. Незважаючи на яскраво виражені унітарність і, як наслідок, сполученість сфер державного та муніципального управління, на останню у Франції припадає близько 21% від усіх державних видатків [5, с. 74].

Незважаючи на факт автономності інституту місцевого самоврядування від державної влади, воно залишається вкрай низьким порівняно з наведеними вище рейтингами зарубіжних країн, що є неприйнятним, на нашу думку. Відсутність належної фінансової підтримки органів місцевого самоврядування стримує потенціал їх розвитку, позбавляє сенсу заходи щодо розширення їх компетенції, наводить реформи, спрямовані на децентралізацію, та політичну систему загалом. Компетенції органів місцевого самоврядування в Україні та

місцевих органів влади зарубіжних країн дуже близькі. Здебільшого вони торкаються сфери комунального обслуговування населення, організації транспортної мережі, засобів сполучення, освіти, охорони здоров'я тощо, проте простежуються й відмінності. Так, наприклад, у Німеччині громади та райони мають різнопланові повноваження у вирішенні питань місцевого значення (табл. 2.2).

Таблиця 2.2.

Повноваження громад та районів Німеччини

	Власні повноваження		Делеговані повноваження
	Обов'язкові	Добровільні	
Громади Німеччини	<ul style="list-style-type: none"> • Водопостачання • Опалення • Початкова школа • Дитячі садочки • Муніципальні дороги • Освітлення вулиць • Протипожежна служба • Благоустрій та озеленення • Утримання кладовищ 	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток туризму • Розвиток спорту • Розвиток культури • Музеї, бібліотеки • Зоопарки • Робота з молодіжними центрами • Підтримка добровільних спілок 	<ul style="list-style-type: none"> • Реєстрація громадян, служба паспортного контролю; • Захист при катастрофах • Нагляд за підприємницько й діяльністю
Райони	<ul style="list-style-type: none"> • Соціальна допомога Німеччини • Допомога молоді • Лікарні • Гімназії та середні школи • Районні дороги • Громадський транспорт 	<ul style="list-style-type: none"> • Розвиток туризму • Розвиток спорту • Розвиток культури • Розвиток підприємництва • Підвищення кваліфікації та освіти 	<ul style="list-style-type: none"> • Служба порятунку • Ветеринарно-санітарна служба • Утримання лікарів • Утримання вчителів • Будівництво пільгового житла

Компетенція французьких комун, які активно співпрацюють з департаментами та регіонами, поширюється на такі сфери [5, с. 78]: соціальна допомога; освіта; стратегічне планування; шкільний транспорт; сприяння економічному розвитку; захист навколишнього середовища; розвиток культурної сфери.

Вивчення компетенцій інституту місцевого самоврядування у Німеччині та Франції, дозволяє нам вважати за доцільне запозичення закордонного

досвіду щодо використання механізму стратегічного планування, організації між територіального співробітництва. Інститут місцевого самоврядування нашої держави займає далеко не останнє місце в порівнянні з розвиненими зарубіжними країнами за демократичними показниками. І, незважаючи на те, що в процесі реформування інституту було досягнуто значних успіхів у практичній площині функціонування органів місцевого самоврядування існує ряд конструктивних проблем: суперечливість правової основи місцевого самоврядування, розмежування предметів ведення та повноважень місцевої та державної влади, відсутність на локальному рівні достатньої матеріально-фінансової бази, належного кадрового потенціалу та ін. [20].

Вітчизняна модель організації має низку недоліків, гостро потребує підвищення ефективності, застосування інноваційних політичних технологій. А.О. Краснейчук висуває принцип «інноваційності розвитку» громадянського суспільства та політичної системи як ключовий, основний для зміцнення демократії: «...політичний простір значною мірою має працювати на випередження, продукуючи нові ідеї, підходи, забезпечуючи модернізаційний прорив суспільства» [20, с. 44].

Демократія не діяла успішно, якби «не розвиток місцевого самоврядування як ланки, що є школою політичної діяльності для народу та його майбутніх лідерів» [18, с. 178]. Іншими словами, ступінь зрілості та автономності інституту місцевого самоврядування багато в чому відображає індекс демократичності суспільства, його представників у владному середовищі у межах конкретної політичної системи. А місце органів місцевої влади у подальшій демократизації громадянського суспільства багато в чому залежить від моделі демократії, обраної державою як пріоритетної, загального політичного курсу країни.

В.Я. Зимогляд [18] на основі класичних і сучасних концепцій демократії розробив низку критеріїв, відповідно до яких можна судити про те, наскільки демократично той чи інший політичний устрій: «1. Можливість громадян прямо чи через своїх представників приймати закони та змінювати виконавчу владу; 2.

Наявність публічної політики як рівної конкуренції груп, партій, за визнання та голоси громадян; 3. Розподіл влади: реальна незалежність судів, законодавчих органів від виконавчої; 4. Фіксація та реальне здійснення формальних правил рівноправної політичної взаємодії та ротації влади; 5. Забезпечення політичних і громадянських права і свободи: залучення до відповідальності будь-яких представників влади, які порушують загальновстановлені права та свободи» [18, с. 180].

Спираючись на ці демаркаційні критерії оцінки, при проведенні аналізу демократії в державі дійшли висновку про те, що сучасна управлінська модель нашої держави далека від реальної демократії, оскільки в ній відсутні сприятливі умови для демократизації.

На сьогоднішній день у науці державне управління існує широкий пласт демократичних теорій та концепцій (ліберальна, мажоритарна, поліархічна, плюралістська, елітарна та ін), кілька сотень визначень демократії. Проте досі не існує універсальної теорії демократії, не кажучи вже про її реальну модель, що ефективно діє. Демократичний вибір сучасної України, а також звернення до досвіду закордонного демократичного будівництва, на основі якого було розроблено стратегію розвитку інституту місцевого самоврядування, створюють умови для функціонування унікальної моделі органів місцевого самоврядування.

Європейська хартія місцевого самоврядування [15], ратифікована в Україні у 1997 році [36], заснована на локалістському підході, авторами якого є Дж. Локк, Дж. С. Мілль, А. Токвіль. Локалістська концепція передбачає децентралізацію державної влади, залучення широкого кола громадян у процес прийняття політичних рішень, надання можливості для громадського контролю за дотриманням закону. Інститут місцевого самоврядування у зв'язку з цим є найважливішим провідником демократичних цінностей у суспільно-політичне життя.

В.А. Шумілкіна [28] переконана у цьому, що «у основі створення сучасної держави закладено основні засади демократії, однією з є участь

громадян, в управлінні громадськими справами» [28, с. 154]. Воно може бути реалізовано головним чином на місцевому рівні. Ця обставина свідчить про те, що саме стан інституту місцевого самоврядування в будь-якому суспільстві є тим індикатором, на підставі якого слід робити висновок про ступінь його демократичності.

Метою масштабної реформи місцевого самоврядування, що в Україні розпочато у 2014 році, є прагнення наблизити владу до народу, розвинути її механізми у локальних громадах. З початку її проведення в державі було сформовано значна законодавча база [54]. Законодавство (навчальний модуль), накопичений певний позитивний досвід у роботі органів місцевої влади. Перетворення у сфері діяльності територіальних громад, зроблені під час реалізації указів Президента України, постанов і розпоряджень КМУ спрямовані на [54, с. 52]: «формування єдиної територіальної структури інституту місцевого самоврядування; чітке розмежування повноважень, відповідальності за надання послуг населенню, надання соціальної допомоги між рівнями влади; підвищення відповідальності органів влади за виконання зобов'язань перед громадянами; досягнення балансу доходів бюджетної системи та видаткових зобов'язань, що виникають внаслідок розмежування повноважень; удосконалення правового регулювання принципів організації інституту місцевого самоврядування; наближення публічної влади до населення та ін.». Водночас сучасні органи місцевого самоврядування в державі активно використовують механізм участі громадян в управлінні публічними справами, стимулюють зростання суспільної довіри, сприяючи подальшій демократизації соціуму.

Децентралізація органів державної влади та формування демократично обраних органів управління сприяє втіленню громадянських свобод населення, зростанню його політичної активності насамперед на місцевому рівні.

Вчені [35] наголошують на тому, що «визначальний зміст сучасного етапу розвитку громадянського суспільства процес його подальшої інституціоналізації формує нову модель відносини суспільства та держави».

Сучасна законодавча база органів місцевого самоврядування [31] перебуває у стадії перманентного розвитку, проте вона не в змозі дати очікуваний економічний ефект від діяльності інституту місцевого самоврядування через відсутність у ній необхідної економічної та політичної автономії органів місцевого самоврядування від державних органів влади, обумовлених комплементарністю ролі даного інституту.

На нашу думку, феномен демократизації поєднує у собі як позитивні, і негативні сторони. У результаті аналізу робіт [6; 22; 29] та ін. були виявлені основні проблеми, до яких може призвести подальша демократизація суспільства:

«1) Процес соціальної мобілізації у тісній взаємодії з економічним розвитком зрештою може призвести до дестабілізації суспільства. Таким чином, обидва аспекти модернізації разом сприяють політичній нестабільності». Саме громадянське суспільство і політична культура можуть виявитися невідповідними до демократизації, що швидко протікає, що, у свою чергу, може призвести до кризової ситуації. Соціальна мобілізація суспільства та його прискорений економічний розвиток призводять до посилення тиску на владу з боку громадян, збільшення політично значущих верств населення, що зрештою сприяє політичній дестабілізації суспільства.

2) Основна проблема подальшої демократизації українського суспільства – «корупція в суспільно-політичному середовищі, причина якого криється в двозначності законодавчої бази, низькому рівні юридичної грамотності населення, політичному заступництві та кумівстві, що, у свою черга, дозволяє посадовим особам перешкоджати проведенню необхідних бюрократичних процедур» [3, с. 151].

Представницькі інститути в нашій державі (територіальні громади, партії, організації громадянського суспільства) відіграють меншу роль у порівнянні з їх аналогами в європейських містах, що значною мірою звужує демократичний потенціал місцевої влади, створює бар'єри на шляху формування загальноміських коаліцій внаслідок обмеження кількості її можливих

учасників. Як закономірність дослідниками виділяється (з урахуванням низької правової захищеності, високого рівня корупції) «присутність силових структур і криміналу в локальному політичному житті» [5, с. 80].

Водночас засилля корумпованої безконтрольної бюрократії, зокрема на місцях, «знижує інтерес до демократії, руйнує політичні переконання, скорочує участь громадян у політичних заходах» [7, с.18].

Результати досліджень свідчать про необхідність зростання соціальної мобілізації, мінімізації корупційної діяльності місцевих чиновників через використання механізму громадського контролю. У ході реформування інституту місцевого самоврядування було виявлено такі проблеми:

1. Відсутність чіткого розмежування повноважень між органами публічної влади. Влада державного та місцевого рівнів, як правило, розглядають органи місцевого управління як свою низову ланку, ігноруючи факт їхньої незалежності, закріплений в Конституції України [23].

2. Позбавлення органів місцевого самоврядування повноцінної фінансової самостійності не дозволяє повною мірою забезпечувати вирішення поставлених перед ними завдань. Ресурсна база на локальному рівні є недостатньою для проведення запланованих програм покращення умов життя та підвищення добробуту населення. Обсяг зборів місцевих податків, переданих у відання місцевих органів, невеликий. Відповідно до існуючої практики централізації основна маса податків перераховується до державного бюджету, хоча окремі види податків раціональніше було б залишати в місцевому, не чекаючи того моменту, коли частина переданих ресурсів буде повернуто у вигляді коштів, спрямованих на реалізацію, окремих державних повноважень.

3. На практиці гостро відчувається кадрова проблема місцевого самоврядування, яка перебуває у нестачі або відсутності кваліфікованих фахівців, здатних ефективно вирішувати завдання, покладені на місцеву владу. Як правило, в органах місцевого самоврядування, працюють люди, які не мають ні профільної освіти (у галузі науки державне управління), ні необхідного досвіду роботи.

4. У свідомості громадян не дозріло належною мірою розуміння того, що місцеве самоврядування є самостійною і незалежною від державної влади громадською структурою управління, що підтверджується низьким відсотком участі громадян у місцевих виборах.

5. Відсутність механізмів міжтериторіального співробітництва зразка зарубіжних країн ЄС, що дозволяють реалізувати масштабні проекти спільними зусиллями місцевої влади без звернення до державної влади.

Місцеве самоврядування держави накопичує позитивний досвід функціонування як повноправного соціально-економічного і політичного інституту і те водночас вимагає подальшого розвитку та вдосконалення. Як головний інструмент проведення демократичних цінностей інституту місцевого самоврядування потребує якісного розвитку, що є виграшним для модернізації політичної системи держави.

Водночас інноваційні підходи, технології, практики, особливо в управлінні, активно підтримуватимуться і ефективно застосовуватимуться всіма владними інститутами.

Таким чином, децентралізація органів державної влади та створення органів місцевого самоврядування, які обираються на демократичній основі та виражають інтереси населення, дозволяє класифікувати як суб'єкт демократизації українського суспільства. Ступінь зрілості та автономності інституту місцевого самоврядування перебуває у прямій залежності від рівня демократичності суспільства. Облік зарубіжного досвіду між територіального співробітництва, і навіть стратегія діяльності органів місцевого самоврядування разом із державним плануванням дозволить подолати недоліки функціонування цього інституту.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЧИННИКА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

3.1. Шляхи модернізації місцевого самоврядування як інституту демократії

Місцеве самоврядування є конституційною нормою та необхідною умовою існування, розвитку правової держави, громадянського суспільства. Не випадково проблема стану та перспектив місцевого самоврядування розглядається як важлива складова у контексті завдань щодо подальшої модернізації нашої держави. Внаслідок цього як пріоритетний напрямок розвитку політичної системи було висунуто завдання проведення повномасштабної модернізації країни – оновлення, адаптації до сучасних умов.

Науковці [2], вірять у майбутнє терміна: «Наша держава, навіть ослаблена реформами, здатна за наявності політичної волі та обґрунтованої стратегії розвитку відтворити сильну, соціально орієнтовану державу, успішно адаптовати до тенденцій світового розвитку» [2, с. 257]. А джерелом розвитку, власне модернізації, на думку дослідника В.О. Величко [7, с. 17], «повинні стати не структурні зміни в економіці, а зміни в системі цінностей».

Ключову особливість сучасної модернізації в державі виділяють «відсутність соціального суб'єкта» [11]. Суб'єкти модернізації можуть бути як інституційними, і соціальними. Але успіх залежить, зрештою, від вирішення владою конкретної задачі, яка полягає у залученні до цього процесу найбільш широкої аудиторії громадянського суспільства.

Дослідники [20] солідарні з позицією: вони бачать майбутнє української політичної системи через «призму інноваційної моделі демократії, яка враховує зарубіжний досвід її будівництва, вітчизняну систему цінностей, історію, механізм вирішення завдань, у тому числі на місцевому рівні». У ході

проведеного нами аналізу досліджень сучасних вчених, присвячених тематиці модернізаційних перетворень органів місцевого самоврядування, було виявлено, що в сучасному громадянському суспільстві зазначені дії є складним багатостороннім процесом, що проявляється в тісній взаємозалежності та взаємозумовленості економічних і соціально-політичних характеристик.

Предметним виразом спрямованості модернізації суспільно-політичного та соціально-економічного життя в Україні може бути стратегічний план («дорожня карта» модернізації), сформульований у Національній Стратегії економічного розвитку до 2030 року [44], у Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [43] та у проекті Закону України «Про стратегію сталого розвитку України до 2030 року» [45]. Довгострокові завдання щодо модернізації політичної системи передбачають її орієнтованість на громадське самоврядування: розвиток демократії на місцях, участь громадян у політичному житті країни, пряма їхня участь у формуванні органів влади та громадському контролі над їх діяльністю. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування в сучасному аспекті обумовлено об'єктивною необхідністю: децентралізацією влади, посиленням її демократичної основи.

Реформа місцевого самоврядування, у ході якої формувалася і зазнавала ряд істотних змін законодавча база органів місцевого самоврядування демонструє, що діюча модель інституту місцевого самоврядування, яка покликана захищати права та висловлювати соціальні запити громадян на місцевому рівні, не повною мірою відповідає еталонним уявленням, потребує подальшої модернізації як частини процесу демократизації суспільної та політичної систем країни, мета якої полягає у підвищенні рівня якості життя та добробуту громадян. Тому проекти соціально-економічного розвитку територій мають враховувати економічні, інтенсивні та інноваційні фактори, як показано (у табл. Додатку К).

Інститут місцевого самоврядування є фундаментом будь-якої демократичної системи, його розвиток дозволяє гарантувати стабільність у

політичній та економічній сферах суспільства, оскільки він знаходиться на рівні максимально наближеному до населення. Водночас органи місцевого самоврядування згладжують негативні наслідки економічної нестабільності, оскільки є самоврядними господарськими одиницями. Від ефективності їхньої діяльності, як у політичній, так і в економічній сферах багато в чому залежить соціетальна перцепція загального політичного курсу. Звідси випливає, що спрямованість модернізації інституту виявляється у його орієнтованості на демократизацію суспільства, що виявляється у децентралізації влади, акценті на автономії органів місцевої демократії, залучення населення до активного політичного життя з метою взаємодії, багатостороннього співробітництва з інститутами громадянського суспільства.

Цей процес обумовлений потребами [35, с. 69]: «досягнення політичної стабільності у суспільстві; вироблення досконалішого механізму діалогу, взаємодії громадян та владних структур; розвитку інститутів громадянського суспільства як форми управлінської активності населення; оптимізації структури та функціонування органів місцевого самоврядування».

Відштовхуючись від цих положень, ми виділяємо такі основні напрями модернізації інституту місцевого самоврядування в державі: 1) наділення місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями (громадянська оборона, соціальне забезпечення та захист громадян, комісії у справах неповнолітніх та ін.) та достатньою для вирішення поставлених перед ним завдань кількістю ресурсів, з метою досягнення оптимального балансу між державною та місцевою владою; 2) забезпечення фінансово-економічної самостійності: розвиток інституту комунальної власності [47], підвищення конкурентоспроможності комунальних установ, у тому числі у наданні житлово-комунальних та інших видів послуг, залучення до партнерських відносин з представниками місцевих бізнес-еліт; 3) розширення форм громадського самоврядування, підвищення громадянської активності населення, впровадження методик «електронної демократії» на місцевому рівні; 4) підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування та посадових

осіб перед населенням, державою, запровадження технологій громадського контролю; 5) забезпечення місцевого самоврядування професійними кваліфікованими кадрами.

Напрями модернізації, орієнтованої на демократизацію суспільства, тісно взаємопов'язані один з одним, тому лише комплексний підхід дозволить досягти повномасштабної модернізації системи місцевого самоврядування в державі. Місцеве самоврядування – це діалог, взаємодія місцевих органів та державних структур влади.

У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує питання про делегування або наділенні місцевого самоврядування окремими повноваженнями. Перелік повноважень, які передаються державними органами місцевому самоврядуванню, потребує подальшого уточнення. До делегованих повноважень відносяться: ведення державного земельного кадастру, реєстрація актів цивільного стану, соціальний захист населення, опіка та піклування, ліцензування роздрібного продажу алкогольної продукції, створення адміністративних комісій та ін.

Разом з тим цей вимушений захід сприяє зміцненню відносин між державною та місцевою владою, служить гарантом їх стабільності. Таким чином, ефективність роботи сучасної моделі інститут місцевого самоврядування безпосередньо залежить від оптимізації обсягів переданих державою повноважень, що повною мірою відповідає загальній логіці модернізації цього інституту. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37] не містить вичерпних відомостей про наділення окремими державними повноваженнями.

У зв'язку з цим необхідно внести до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37] положення про доречність покладання на інститут місцевого самоврядування окремих державних повноважень, принципи наділення ними органи: 1) доцільно обмежити обсяг та види делегованих повноважень, знизити адміністративний контроль за їх здійсненням або здійснити їхнє правове закріплення на місцевому рівні; 2)

державні органи повинні забезпечувати органи на місцях необхідною матеріально-фінансовою базою для здійснення окремих державних повноважень, а також надавати їм додаткові кошти у разі їх успішної реалізації, економічно стимулюючи інститут місцевого самоврядування до подальшого співробітництва у цій сфері діяльності; 3) відносини між органами на місцях та органами державної влади повинні вибудовуватися за принципом рівного партнерства, з дотриманням наступних обов'язкових умов [35, с.44] : «узгодження державних та місцевих інтересів; надання сприяння державним органам місцевого самоврядування під час здійснення ними окремих державних повноважень; адміністративний контроль за здійсненням окремих державних повноважень; субсидіарна відповідальність місцевого управління та державних органів перед населенням». Внесення зазначених доповнень закріпить факт наділення інституту місцевого самоврядування делегованими державними повноваженнями на законодавчому рівні.

Модернізація інституту місцевого самоврядування спрямовано досягнення автономії органів, самостійності місцевих органів влади у вирішенні питань місцевого значення. Дихотомія відносин між органами державної влади та органами на локальному передбачає відсутність самостійності останніх щодо економічних та фінансових ресурсів, необхідних та достатніх для ефективного функціонування цього інституту як елемента демократичної системи. Фінансово-економічна незалежність місцевого самоврядування забезпечується обсягами комунальної власності, місцевого бюджету, що залежить від місцевих податкових зборів, а також позабюджетних фондів, які мають місцева влада. До того ж державною владою часто не враховуються особливості, властиві конкретним об'єднаним територіальним громадам: кліматичні, демографічні та інших.

У цьому першочергове завдання вдосконалення механізму діяльності інституту місцевого самоврядування вбачається у перекладі органів на принцип самоокупності. Цей захід передбачає наділення місцевих адміністрацій повноваженнями, які б сприяли виведенню місцевих бюджетів із розряду

дефіцитних до самодостатніх. Конкретний крок у цьому напрямі – створення місцевих інформаційно-комунікаційних систем для переведення системи адміністративних послуг в електронну форму, повноваження щодо розширення спектра стягуваних місцевих податків та інших. Оскільки, як зазначалося раніше, модернізація місцевого інституту самоврядування орієнтована на демократизацію суспільства, перед державою та населенням гостро постає питання необхідності посилення відповідальності органів влади та посадових осіб місцевого самоврядування: при прийнятті органами місцевої влади протиправних рішень, невиконанні чи неналежному виконанні посадовими особами своїх обов'язків, що призвели до несприятливих наслідків та ін.

Форми відповідальності варіативні [52]: «накладення дисциплінарного стягнення на посадових осіб; визнання недійсними рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування або посадовими особами. З метою скорочення випадків зловживання службовим становищем представниками обласних державних адміністрацій у подібних питаннях, пропонуємо підвищити ступінь їхньої відповідальності за виконання переданих державних повноважень за допомогою накладення штрафних санкцій у розмірі, що визначається масштабами заподіяної шкоди. Цей захід вимагає внесення відповідних поправок до чинних нормативно-правових актів. Проте за її допомогою збільшиться ефективність інституту місцевого самоврядування.

У сучасних умовах українське суспільство має в своєму розпорядженні достатній потенціал – професійно підготовлені фахівці соціальної, політичної сфери діяльності, фахівців у сфері публічного управління та адміністрування. Головне завдання у цій галузі полягає у мотивації та стимулюванні праці, її гідної оплати. Вона може бути реалізована як за рахунок залучення коштів від державних органів (ресурси які передаються органам місцевого самоврядування на вирішення поставлених завдань), так і за рахунок коштів місцевого бюджету, який повинен поповнюватися шляхом здійснення заходів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної самостійності інституту місцевого самоврядування який здатний здійснити кооперацію з місцевими

діловими елітами, підприємцями, зацікавленими у розвитку бізнесу в масштабах територіальної громади (ставка на малий та середній бізнес).

Враховуючи високий ступінь децентралізації у політичній сфері, слідче припустити, що у сфері фінансів передбачається запровадження низки механізмів, що сприяють гладкому проведенню фіскальної децентралізації та часткового усунення податково-бюджетних асиметрій: з експорту податків; по платникам податків (результат роботи системи пільгового оподаткування).

У рамках реформування політичної системи в державі модернізація інституту місцевого самоврядування не може бути адекватною сучасним реаліям. Багато пропозицій втілено в життя, зокрема, питання про перегляд виборчої системи, забезпечення свободи вираження суспільної думки. Проте ефективніша модернізація органів місцевого самоврядування потребує більш активного використання досвіду здійснення субнаціональної демократії у членах, які нині входять до складу Євросоюзу (Болгарії, Угорщини, Польщі, Чехії).

Становлення та розвиток демократичних принципів та цінностей у цих країнах за всіх відмінностей відповідає загальній концепції Європейської Хартії про місцеве самоврядування [15]: «удосконалюються механізми та інструменти місцевої або субнаціональної демократії, засоби реставрації та активізації демократичних систем; зміцнення місцевого самоврядування, основ місцевої демократії як якісна складова будь-якого демократичного держави; наближеність місцевого рівня влади до населення, високий ступінь доступності участі громадян у місцевих справах, зокрема у формі прямих та дорадчих форм демократії, швидкість реагування органів місцевого самоврядування на політичні проблеми».

Українську демократичну державу слід визначати не інакше, як унітарну. Базові принципи організації органів місцевого самоврядування у ньому були закріплені в XI розділі Конституції України [23] (ст. 140-146) лише 1996 р. Відповідно до них місцеве самоврядування визначається як «право територіальної громади (мешканців села, міста тощо) на самостійне рішення

питань місцевого значення, що здійснюється через місцеві ради та їх виконавчі органи». Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [37], в державі було встановлено таку ієрархію в системі організації інституту місцевого самоврядування: «територіальна громада; міська рада, селищна, сільська; міський голова, селищний, сільський; виконавчі органи міської, селищної, сільської рад; обласні та районні ради; органи самоорганізації населення».

Стверджують [52]: «Для того, щоб адміністративно-територіальний устрій відповідав інтересам українського народу, необхідно надати кожній громаді право на самоврядування, яке повною мірою дозволило б забезпечити реалізацію інтересів та потреб місцевого населення, тим самим комплексно демократизуючи всю систему управління». Територіальна громада є основним носієм функцій та повноважень в Україні, оскільки має право проведення місцевих референдумів, формування відповідних органів, управління місцевим бюджетом та комунальною власністю.

Територіальні громади та сформовані ними органи разом складають систему інституту місцевого самоврядування. Модель організації органів на місцях в Україні багато в чому схожа на французьку, оскільки обидві держави є унітарними. Контроль над органами в обох країнах здійснюється центральною владою, незважаючи на інституційні відмінності у влаштуванні органів влади (державних та місцевих).

А.Ф. Ткачук [54, с. 56] переконаний, що найбільш гострі протиріччя та проблеми між центром та місцевою владою зосереджені на регіональному рівні: між обласними та районними адміністраціями, радами відповідних рівнів. Обласні та районні ради делегують низку повноважень адміністраціям на підставі ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування» [37]. Відповідно до частини 6 ст. 118 Конституції України [23], місцеві державні адміністрації «підзвітні та підконтрольні радам щодо повноважень, делегованих ним відповідними районними або обласними радами». На практиці таке «делегування» є примусовим, а контроль з боку обласних та районних рад

неможливо, оскільки вони позбавлені права впливати на кадрові рішення в адміністраціях безпосередньо – це прерогатива чиновників, що призначаються державною владою.

Ця обставина веде до конфлікту між керівниками адміністрацій та рад. Тому курс проведення децентралізації сприятиме врегулюванню ситуації в державі. В умовах, що склалися, децентралізація виступає як найбільш ефективний демократичний інструмент, який може забезпечити суверенітет і цілісність держави. Роль органів місцевого самоврядування при проведенні місцевих референдумів та артикуляції суспільних інтересів у цьому є ключовою. Надання більшого обсягу владних повноважень інституту місцевого самоврядування дозволить перейти на якісно новий рівень державності в Україні, здійснити модернізацію всієї політичної системи.

3.2. Інституційні зміни місцевого самоврядування

Головною метою реформи місцевого самоврядування, що проводиться в країні, є модернізація її суспільно-політичного інституту, що грає ключову роль у зміцненні демократії в суспільстві. У силу того, що Україна – країна демократії, основні її інститути, зокрема, місцеве самоврядування, проходять стадії реформування, удосконалюють механізм діяльності.

Аналіз змін інституційної основи місцевого самоврядування дозволяє виділити низку проблем [20, с. 29] : «суперечливість та незавершеність правової основи місцевого самоврядування; відсутність концептуально оформленої моделі організації діяльності місцевого самоврядування практично; суперечливість у розмежуванні предметів ведення та повноважень публічної влади; відчуженість населення від публічної влади, участі у процесах управління, прояв політичної апатії, суспільної пасивності; відсутність на місцевому рівні достатніх матеріально-фінансових коштів, належного кадрового потенціалу». Вирішення цих проблем може сприяти вдосконаленню нинішньої моделі місцевого самоврядування, підвищити її ефективність.

Місцеве самоврядування в Україні – складний механізм, який, будучи певною мірою автономним, що виражається у виборності органів місцевого самоврядування, наявності виконавчого апарату, комунальної власності тощо, функціонує під контролем центральної влади, значною мірою інтегрований у державний механізм, виконує функції, що мають загальнонаціональне значення, кількість яких збільшується з розширенням соціальних функцій сучасної держави.

Очевидно, що інновації у сфері публічного управління не можуть не транслюватися через механізм місцевого самоврядування, бо саме від запровадження інноваційних практик у цій первинній ланці влади залежить характер та швидкість суспільного розвитку. Ефективний механізм взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування покликаний вирішити широкий обсяг завдань щодо розширення самостійності інституту місцевого самоврядування, зокрема зміцнення фінансово-економічної, нормативно-правової бази, підготовки професійних кадрів тощо. Законодавча основа організації діяльності місцевого самоврядування країни представлена низкою законів, указів, постанов КМУ. Разом з тим, відбувається часта зміна концептуальних положень, що негативно позначається на стабільності нормативно-правової бази на практиці.

Внесення змін до системоутворюючих нормативних документів про місцеве самоврядування, постійне зрушення термінів введення в дію документів через їх неопрацьованість не сприяє стабільному та ефективному розвитку інституту місцевого самоврядування. Тому з метою виключення протиріч, що виникають як при введенні в дію нових документів, так і внесенні поправок до діючих, а також можливих різночитань через неузгодженість документів один з одним, нормативна законодавча база місцевого самоврядування потребує систематизації та структурування.

Разом з тим на часі вже затребувані розробка та прийняття єдиного склепіння законів місцевого самоврядування, наприклад – Кодексу місцевого

самоврядування як єдиного уніфікованого документа, доступного для розуміння, використання місцевою владою та широкому загалу.

Вихідною точкою «електронного» напряму процесу демократизації інституту місцевого самоврядування стало прийняття законів України: «Про доступ до публічної інформації» [40], «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [41] та розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [42], що показує необхідність посилення впливу інформаційних технологій на свідомість громадян яке поставило перед владою пряме питання створення локальних інформаційно-комунікаційних систем. Однак досі комплексно не вирішено питання про надання органам місцевого самоврядування повноважень щодо створення таких систем, для надання адміністративних послуг та порядку інформування про це в електронній формі.

Це б сприяло оптимізації роботи механізму зворотного зв'язку, інноваційному впровадженню інформаційних технологій у суспільно-політичне життя. Завдяки її успішній реалізації будуть частково подолані існуючі бюрократичні бар'єри у владному середовищі, підвищено гласність, транспарентність та звітність органів місцевого самоврядування. Водночас буде прискорено реакцію на зовнішні сигнали, що виходять від населення у формі звернень та вимог на «вході», і завдяки налагодженому діалогу з представниками громадськості буде також підвищено якість прийнятих рішень, надання адміністративних послуг на «виході».

Громадські прийомні на місцевому рівні влада таїть у собі суттєвий демократичний потенціал: вони інформують громадськість про стратегічні задуми, проекти місцевої влади, стимулюють громадянську активність, співпрацю органів влади з місцевими бізнес-елітами. З метою підвищення ефективності надання послуг населенню Житомирської області був створений єдиний портал адміністративних послуг: з його допомогою громадяни можуть отримати достовірну інформацію про можливості та способи отримання послуг.

Успішний досвід функціонування єдиного порталу адміністративних послуг [39] дав можливість удосконалити і запровадити з 2021 року Цифровізацію регіонів [56] який дає можливість зробити послуги і сервіс зручними для жителів об'єднаних територіальних громад. Завдяки цим діям у рамках здійснення політики стратегічного планування керівництвом низки регіонів приймаються та реалізуються цільові та комплексні програми соціально-економічного розвитку регіонів [46].

В яких чітко розписані заплановані заходи, покликані поліпшити інвестиційний клімат, підвищити рівень життя населення, якість надання послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, культури та спорту, ЖКГ. Основна мета програм полягає в раціональному розвитку економічного потенціалу території з урахуванням усіх його особливостей, у тому числі з питань промисловості та сільського господарства, а також малого та середнього підприємництва. Важливе місце у програмах займає суспільно-політичне життя та молодіжна політика: гранична увага представників локальної влади до цих сфер свідчить про демократичну спрямованість проєктованих змін. Особливий науковий інтерес становлять комплексні програми з благоустрою, створення комфортного життєвого середовища із забезпеченням необхідних умов для всіх видів діяльності. Перш за все, як основна мета таких програм виступає формування та розвиток естетичності соціально-екологічного міського середовища. Основні завдання формулюються так [46]: «реалізація архітектурно-планувальної концепції території; розміщення малих об'єктів міського дизайну; реконструкція старого житла, що становить культурну цінність; освітлення будівель, зелених насаджень; розміщення елементів реклами, візуальної комунікації та ін.».

Таким чином, програми [46] благоустрою територій умовно поділяють на два напрямки: 1. Модернізаційне (будівництво парків, архітектурних ансамблів, доріг, інженерних комунікацій та ін.). Формується з урахуванням прийнятого Генерального плану розвитку. 2. Консервативне (зміст та експлуатація існуючих об'єктів загального користування – площ, парків, доріг тощо). Варто

особливо наголосити, що територіальна локалізація комфортною міського середовища передбачає активну участь місцевого населення, тим самим суттєво демократизуючи процес впровадження запланованих заходів з благоустрою. Так, наприклад, протягом років у м. Житомир реалізуються різні проекти «Квітне місто», спрямований на озеленення, квіткове оформлення територій міського округу. В рамках цього проекту підприємствами, державними установами, громадськими організаціями, ініціативними громадянами щороку висаджуються сотні тисяч квітів. У 2022 році проект «Квітучі розписи», розмальовують протитанкові їжаки. Цю практику доцільно використовувати і на територіях інших регіонів. Підвищення ефективності цих програм значною мірою сприяє залученню громадськості у вигляді використання елементів візуальної реклами, створення відповідних груп у соціальних мережах.

Ця технологія включає: громадянські ініціативи, колективні звернення до адміністрації; використання місцевої преси, внесення конструктивних пропозицій щодо конкретних питань, критичні зауваження, сигнали про корупцію, порушення тих чи інших норм тощо. Один із факторів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування – їхня взаємодія з структурами території.

Оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування дає змогу подолати недоліки моделі інституту місцевого самоврядування. У зв'язку з цим важливий перехід від показників ефективності роботи органів місцевого самоврядування, до індикаторів. Суспільний динамізм, потреба в модернізації країни диктує необхідність підготовки кадрів «нового зразка», з урахуванням менталітету, політичної культури, вітчизняного стилю управління та ін. Підвищення оплати праці службовців в органах місцевого самоврядування особливо в умовах воєнного стану зможе призвести до виникнення інтересу з боку висококваліфікованих фахівців до цього напряму робочої діяльності, проте повністю не вирішить проблем із формуванням резерву на місцевому рівні, омолодженням кадрового складу.

Отже, як найближча до населення інстанція влади, вона потребує мобільного, інноваційного кадрового корпусу. Зайвим є доказ того, що досягти ефективної роботи механізму інституту місцевого самоврядування можна лише в тому випадку, коли буде поставлено крапку у питанні фінансової забезпеченості. Саме для цього доцільна децентралізована модель фінансово-бюджетної регіональної політики як єдино можлива і виправдана з погляду раціонального витрачання коштів потреби територіальних громад. Самостійна ресурсна база дозволить органам місцевого самоврядування розробляти ініціативні проекти, які враховують місцеві потреби, особливості. Досі дефіцитність місцевих бюджетів обумовлена жорсткою централізацією управління у податковій сфері, недосконалістю законодавчої бази. Для створення ефективно діючої системи надання послуг населенню на місцевому рівні доцільно запровадити статистично вивірені стандарти, що враховують місцеві параметри (чисельність населення, у тому числі працездатного; площа території, транспортна та торговельна мережа, інфраструктура тощо), що дозволить краще поєднувати загальне та особливе.

Вважаємо за доцільне здійснення наступних заходів щодо вдосконалення механізму діяльності інституту місцевого самоврядування, які дозволять не лише домогтися його фінансової самостійності, а й посилити престиж серед населення: розробка ефективної методики оцінки обсягу та збалансованості бюджету як причини та чинника посилення активності, діяльності публічної влади; законодавче збільшення розміру нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів; внесення змін до податкового та бюджетного законодавства держави, інші нормативно-правові документи щодо статусу частини податкових коштів; коригування (поправочні коефіцієнти) методики оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, з урахуванням кліматичних особливостей, транспортної доступності, чисельності населення територіальної громади.

Реалізація зазначених заходів сприятиме процесу демократизації, оновленню системи владних відносин. Враховуючи проблеми місцевого

самоврядування, досвід його реформування, а також пропозиції низки дослідників [22; 24; 25; 29; 30] щодо вдосконалення органів місцевого самоврядування, пропонуємо до розгляду показники розвитку місцевих рад Житомирської, Сумської, Ужгородської та Криворізької рад.

Найбільший податковий тягар місцевих податків на підприємства спостерігається у Сумах. Житомир має високу результативність реалізації міських програм та високий рейтинг прозорості міст, як показано у (Додатку Л) [32; 34]

Досягнення генеральної мети – створення ефективного механізму інституту місцевого самоврядування – підпорядковані процеси: шляхи удосконалення координації діяльності органів публічної влади; розвиток різних форм місцевого самоврядування; підвищення ефективності діяльності місцевих органів; забезпечення умов для участі населення в інституті місцевого самоврядування; розвитку ресурсної бази органів місцевого самоврядування; розвитку системи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Удосконалення координаційної діяльності органів публічної влади включає оптимальне розширення функцій, повноважень, відповідальності місцевих органів, розвиток їхньої взаємодії. Ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, будуть сприятиме створення системи вимірювання, моніторингу, оцінки діяльності; оптимізація організаційної структури управління; стандартизація; розробка системи менеджменту якості; вдосконалення фінансування в аспекті оптимізації та стимулювання їх діяльності.

Вдосконалення алгоритму діяльності органів місцевого самоврядування передбачає: постановку конкретних завдань; прийняття конструктивних рішень; оперативність управління; оптимізацію форм, методів практичної роботи; моніторинг ставлення населення до керівництва; впровадження інноваційних інформаційних систем; оперативне коригування діяльності та ін.

Розвиток взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади бачиться: у розробці нормативів споживання та оцінки якості

адміністративних послуг; у впровадженні різних форм оцінки відповідності органів місцевого самоврядування; у різноманітності форм діяльності, адекватних перспективам розвитку території та конкретної ситуації; у поєднанні стратегії та тактики обліку цілей, завдань, ритму управлінського процесу, його ситуативну заданість.

Таким чином, досвід функціонування інституту місцевого самоврядування зумовлює необхідність удосконалення його моделі з метою підвищення ефективності.

ВИСНОВКИ

1. Розкриття концептуальних положень розвитку органів місцевого самоврядування показало, що ретроспективний аналіз моделей інституту місцевого самоврядування взагалі й в Україні, зокрема, переконує у доцільності поєднання традицій та творчих підходів у його еволюції з урахуванням особливостей розвитку.

2. Вивчення природи, історичного досвіду, традицій, управлінської культури місцевого самоврядування дозволило виявити основні тенденції: 1. Становлення нашої держави к суверенної демократичної держави виразно свідчить про тенденцію посилення значущості органів місцевого самоврядування. Отриманий результат 3,25 характеризує ступінь демократизації інституту місцевого самоврядування як поки ще «задовільний»; 2. В результаті дослідження щодо уявлення населення про цінності демократії підтверджують дані тенденції. Так, зокрема у 2021 році порівняно з 2013 роком спостерігається збільшення рівнів: відповідальності усіх перед законом, відкритості органів влади та участі громадян у прийнятті рішень органів влади. Цьому сприяли децентралізаційні процеси та адміністративна реформа, які проводяться в державі з 2014 року. 3. За часів незалежності України, розпочався новий етап модернізації інституту місцевого самоврядування, що відповідає об'єктивним реаліям епохи демократичних перетворень. 4. Доведено, що одним із ключових принципів функціонування демократичного суспільства є дотримання таких положень: єдність державних та місцевих інтересів; узгодженість дій; взаємне співробітництво; формальна рівність та взаємна повага сторін; субсидіарність. Це спричинює появу змішаної моделі місцевого управління.

3. Доведено, що функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється на основі закріплених нормативно-правових актів, а саме ухвалення законів було викликано необхідністю підвищення ефективності

надання адміністративних послуг. Але визначено, що кожна інституційна система має межу позитивної віддачі від функціонування.

4. Встановлено, що сучасна законодавча база органів місцевого самоврядування перебуває у стадії перманентного розвитку, проте вона не в змозі дати очікуваний економічний ефект від діяльності інституту місцевого самоврядування через відсутність у ній необхідної економічної та політичної автономії органів місцевого самоврядування від державних органів влади, обумовлених комплементарністю ролі даного інституту.

5. Реформа місцевого самоврядування, у ході якої формувалася і зазнавала ряд істотних змін законодавча база органів місцевого самоврядування демонструє, що діюча модель інституту місцевого самоврядування, яка покликана захищати права та висловлювати соціальні запити громадян на місцевому рівні, не повною мірою відповідає еталонним уявленням, потребує подальшої модернізації як частини процесу демократизації суспільної та політичної систем країни, мета якої полягає у підвищенні рівня якості життя та добробуту громадян. Тому проекти соціально-економічного розвитку територій мають враховувати економічні, інтенсивні та інноваційні фактори.

6. Вважаємо за доцільне здійснення наступних заходів щодо вдосконалення механізму діяльності інституту місцевого самоврядування: розробка ефективної методики оцінки обсягу та збалансованості бюджету як причини та чинника посилення активності, діяльності публічної влади; законодавче збільшення розміру нормативів відрахувань від державних податків до місцевих бюджетів; внесення змін до податкового та бюджетного законодавства держави, інші нормативно-правові документи щодо статусу частини податкових коштів; коригування (поправочні коефіцієнти) методики оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, з урахуванням кліматичних особливостей, транспортної доступності, чисельності населення територіальної громади.

Реалізація зазначених заходів сприятиме процесу демократизації, оновленню системи владних відносин. Запропоновано до розгляду показники

розвитку місцевих рад Житомирської, Сумської, Ужгородської та Криворізької рад. Визначено, що найбільший податковий тягар місцевих податків на підприємства спостерігається у Сумах. Житомир має високу результативність реалізації міських програм та високий рейтинг прозорості міст.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях. *Regionet. Всеукраїнська мережа фахівців та практиків з регіонального і місцевого розвитку. Базове навчання кандидатів на участь у мережі*. Матеріали до курсу. № 7. Київ. 2014. 50 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. моногр. / за ред. В. В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
3. Байрак С.О. Місцеве самоврядування – основа розвитку демократичної держави. Панорама політологічних студій: *Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2013. Випуск 10. С. 148-154.
4. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : [монографія]. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
5. Бориславська О.В., Заверуха І.Г., Захарченко Е.О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. Київ : ТОВ «Софія». 2018. 128 с.
6. Бурін О.М. Проблеми впровадження концепції локальної демократії в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронний журнал*. 2014. №9 URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=752> (дата звернення: 01.05.2022)
7. Величко В. О. Децентралізація влади: міжнародний досвід. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 12-22.
8. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : монографія. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341 с.
9. Ганущак Ю. Префекти: уроки Франції для України. Київ: ІКЦ

«Легальний статус», 2017. 42 с.

10. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. № 12(1). С. 57-63.

11. Громадський активізм та ставлення до реформ: суспільна думка в Україні / Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (травень 2022 р.). URL: <https://dif.org.ua/article/gromadskiy-aktivizm-ta-stavlennya-do-reform-suspilnadumka-v-ukraini>: (дата звернення: 01.05.2022).

12. Громадянське суспільство: політичні та соціально-правові проблеми розвитку : монографія / за ред. М.П. Требіна. Харків : Право, 2013. 536 с.

13. Дацій Н.В., Бойчук Л.В., Кравченко Ю.О.. Основні концепції соціально-економічного розвитку територій в контексті розвитку місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції. *Публічне управління та митне адміністрування*. (Серія: «Державне управління»). Спецвипуск. 2022. С. 36-44.

14. Дацій Н.В., Драган І.О., Кондрашов О.М. Шляхи формування та розвитку самодостатніх суб'єктів муніципального руху: європейські виміри та орієнтири: монографія / за заг. ред. О.М. Кондрашова. Миколаїв: Ємельянова Т.В., 2013. 352 с.

15. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL : <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Ukrainian/122-Ukrainian> (дата звернення: 21.09.2022).

16. Ємельянов В.М., Андріяш В.І., Шемчук Ю.В. Взаємодія органів місцевого самоврядування з територіальною громадою: комунікативний аспект. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Серія: Державне управління. 2016. Т. 267, вип. 255. С. 66-72.

17. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2010. 401 с.

18. Зимогляд В.Я. Умови й рушійні сили формування муніципальної й регіональної політики у локальному політичному процесі. *Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого»*. Серія: Філософія / ред. кол.: А.П. Гетьман та ін. Харків: Право, 2016. №1 (28). С. 173-185.

19. Звіт про результати опитування щодо впровадження реформи системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування (2018 - 2022 роки) Київ. 2022. 93 с.

20. Козюра І.В., Краснейчук А.О., Іванченко Ю.Г. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ : наук. розробка /Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування, Упр. орг. фундам. та приклад. дослідж. Київ : НАДУ, 2020. 60 с.

21. Колесников О. Е-петиції у системі місцевої демократії: досвід обласних центрів України. 2017. 34 с.

22. Колісніченко Р.М., Цумарєв М.І. Напрямки вдосконалення діяльності органів державної влади у контексті розвитку культури локальної демократії. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціальнополітичних дисциплін / відп. ред. О.В. Бабкіна. Випуск 24: збірник наукових праць. Київ: Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2018. С. 29-37.

23. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. (дата звернення: 01.08.2022).

24. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус». 2016. 44 с.

25. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. 432 с.

26. Лендшел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : Монографія / Мирослава Лендшел ; каф. політол., НДІ політ.

регіоналістики, ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород : «Мистецька Лінія», 2019. 687 с.

27. Мельничук А., Остапенко П. Децентралізація влади: реформа №1 [аналітичні записки]. Київ: ЦОП «Глобус» ФОП Кравченко Я.О. 2016. 35 с.

28. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілка. Харків : ТОВ «Одіссей», 2004. 392 с.

29. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: Колективна монографія / Кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ: РІДНА МОВА, 2016. 744 с.

30. Модель доброго управління для громадян: Посібник / Упоряд. Н. Г. Гмурковська; М. М. Яцков. Ужгород : Видавництво О. Гаркуші, 2008. 112 с.

31. Офіційний сайт Верховної ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>. (дата звернення: 11.11.2022).

32. Офіційний сайт Всеукраїнської Асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України». URL: <http://www.auc.org.ua/>. (дата звернення: 08.10.2022). Жителі міст задоволені місцевим самоврядуванням – підсумки Всеукраїнського муніципального опитування.

33. Офіційний сайт Інституту громадянського суспільства. URL: <http://www.csi.org.ua/> (дата звернення: 13.08.2022).

34. Офіційний сайт Міністерства розвитку громад і територій України. URL: <http://ress/news/u-minregioni-planuyut-rozshyryty-instrumenty-szyfrovizacziyi-regioniv>. (дата звернення: 25.10.2022).

35. Проблематика процесу децентралізації надання послуг в об'єднаних територіальних громадах: збірник матеріалів доповідей та тез круглого столу, Київ, 18 квітня 2019 року / за заг. ред. Р. В. Войтович, П. В. Ворони. Київ, ТОВ «Видавничий дім «АртЕк», 2019. 217 с.

36. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

(дата звернення: 23.08.2022).

37. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>. (дата звернення: 29.09.2022).

38. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України № 1923-VIII від 14.03.2017 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1923-19>. (дата звернення: 11.10.2022).

39. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова КМУ від 30 січня 2013 р. № 57. URL : <http://kmu.gov.ua/laws/show>. (дата звернення : 14.09.2022).

40. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 року. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 13.09.2022)

41. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 року № 539/97-ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>. (дата звернення: 23.09.2022)

42. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження, Концепція від 20.09.2017 № 649-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р>. (дата звернення: 17.09.2022)

43. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р.(зі змінами 2012 р.) № 1602-III / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-12>. (дата звернення : 24.10.2022).

44. Про затвердження Національна економічна стратегія до 2030 : постанова КМУ від 03.03.2021 р. № 179. URL : <https://nes2030.org.ua>. (дата звернення: 24.10.2022).

45. Про стратегію сталого розвитку України до 2030 року : проект Закону України від 28.02.2019 р. №9015. URL :

- <https://ips.ligazakon.net/document/view/ХН6УF00А>. (дата звернення: 24.10.2022).
46. Програма економічного і соціального розвитку Житомирської області на 2022 рік. URL : [https:// ity-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku-proyektiv-programu/programa-ekonomichno](https://ity-pro-strategichnu-ekologichnu-otsinku-proyektiv-programu/programa-ekonomichno) (дата звернення: 24.10.2022).
47. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1405-VIII / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст. 533. URL: <http://rada.gov.ua> (дата звернення: 11.08.2022).
48. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (дата звернення: 11.08.2022).
49. Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання : Проект Закону України № 2467 від 24 березня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>. (дата звернення: 30.09.2022).
50. Про місцеві референдуми : Проект Закону України № 367 від 08 квітня 2015 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwe> (дата звернення: 10.09.2022).
51. Реалізація форм безпосередньої демократії: методичний посібник / упоряд. М.М. Яцков, М.В. Менджул. Ужгород: Видавництво Олександра Гаркуші, 2009. 72 с
52. Реформа децентралізації влади в Україні – Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua>. (дата звернення: 19.09.2022).
53. Структура органів місцевого самоврядування та процедури ухвалення рішень. URL : <https://imi.org.ua/advice/struktura-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya-ta-protseduri-uhvalennya-rishen>. (дата звернення: 17.11.2022).
54. Ткачук А.Ф. Місьцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навч. модуль). Київ. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
55. Ткачук А.Ф. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ: Логос, 2015. 124 с.
56. Цифрова трансформація регіонів : Міністерство цифрової політики

від 23.09.2021 р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/cifrova-transformaciya-regioniv-yaki-poslugi-otrimali-ukrayinci-za-rik> (дата звернення: 24.10.2022).

57. Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии. Москва, 1996. 304 с.

58. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии. СПб., 1874. 367 с.

59. Gneist, R. The history of the English Constitution. V. 2. L. : W. Clowes & Sons, 1886. 468 p.