

**ПОЛТАВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ АГРАРНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**  
**Факультет обліку та фінансів**  
**Кафедра гуманітарних і соціальних дисциплін**

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття ступеня вищої освіти  
магістр

на тему: «Сучасні тенденції реформування системи місцевої влади: вітчизняний  
та європейський досвід»

Виконав: здобувач вищої освіти  
за освітньою програмою  
Політологія  
спеціальності 052 Політологія  
ступеня вищої освіти магістр  
групи 1  
Плескач О. Ю.  
Керівник: Шаравара Т. О.  
Рецензент: Микійчук В. П.

**Полтава 2023 року**

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Категоріальний апарат проблем місцевого самоврядування	9
1.2. Методичні принципи дослідження місцевої влади	12
РОЗДІЛ 2. ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД	19
2.1 Закордонна система організації місцевої влади	19
2.2. Система організації влади на місцевому рівні в Україні	34
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ	45
3.1. Тенденції децентралізації влади	45
3.2. Механізми вдосконалення місцевих органів державної влади	52
ВИСНОВКИ	58
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	60





## ВСТУП

**Актуальність теми.** Завдання подальшої розбудови демократичної політичної системи та формування режиму стабільної демократії в Україні залишається актуальним для сьогодення, незважаючи на збройну, яка розв'язана проти нашої країни. Важливим напрямом у процесі реалізації цього завдання є формування демократичної моделі місцевої влади і, зокрема системи місцевого самоврядування.

Такий підхід підтверджується політичною практикою країн розвинутої демократії. Саме місцева влада є важливою підваленою демократичного режиму загалом. Ці країни напрацювали значний досвід у розбудові системи місцевого самоврядування. Тому його доцільно вивчати і використовувати в сучасній практиці. В Україні цей процес певний час тривав довго і суперечливо. Лише з проголошенням децентралізації влади на користь місцевого самоврядування як напряму державної політики розпочалась реальна діяльність з побудови справді демократичної моделі місцевого самоврядування. Але він був припинений війною. Та подальше вдосконалення структури місцевої влади залишається актуальним питанням на політичному порядку денному України.

Формування моделі місцевого самоврядування має відбуватися у контексті широкої трансформації усієї політичної системи в цілому. Важливим напрямом цієї політики необхідно визнати створення оптимальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з органами державної влади на місцевому рівні. Також мають бути сформовані і практично апробовані практичні механізми демократичних засад місцевого самоврядування. Зокрема, у бюджетно-фінансовій сфері. Демократичні засади визначаються прозорістю у діяльності самоврядних органів та їх взаємодії з представниками центральної влади. У цьому контексті доцільно використовувати і закордонний досвід, в рамках якого розроблено достатньо ефективні і демократичні моделі такої взаємодії. Власне представлена робота присвячена визначенню шляхів побудови ефективної моделі місцевого самоврядування. Це і визначає актуальність тематики роботи,

передусім щодо з'ясування основних напрямів виконання цього завдання.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дослідження виконано на кафедрі гуманітарних і соціальних дисциплін. В рамках виконання науково-дослідної теми «Консалтингові послуги у формуванні іміджу територіальної громади».

**Метою роботи** є визначення напрямів побудови ефективної і демократичної моделі місцевої влади в Україні.

Поставлена мета досягається шляхом реалізації таких **завдань**:

- визначити основні наукові категорії проблем місцевої влади та найбільш доцільні методи аналізу цієї проблеми;
- проаналізувати існуючі моделі організації системи місцевого самоврядування в демократичних країнах;
- визначити основні форм організації будови органів державної влади на регіональному та місцевому рівнях;
- зробити аналіз чинної системи місцевої влади в Україні;
- визначити основні напрями реформування та вдосконалення системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

**Об'єкт дослідження** – система органів місцевої влади в сучасній Україні.

**Предмет дослідження** – напрями та принципи побудови ефективної моделі місцевої влади в Україні.

**Методи дослідження** були використані з урахуванням визначеної мети і завдань, обраних предмету та об'єкту дослідження. Зокрема, загальнонаукові (аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, індукція, дедукція). Вони дали змогу виявити особливості функціонування системи місцевої влади як політичного інституту розвинутої демократії.

Використання методу системного аналізу та структурно-функціонального методу дало змогу розкрити принципи організаційної структури органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної влади України та демократичних країнах з акцентуванням уваги на тих елементів, які необхідно вдосконалювати. Застосування порівняльних методів дало змогу зіставити

моделі організації місцевої влади в різних країнах світу.

Використання прикладних методів (теорії ігор, раціонального вибору) сприяли розробці моделі реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

**Огляд використаних джерел.** Проблеми функціонування організаційної будови місцевої влади досліджувалося багатьма вітчизняними та закордонними вченими. У дослідженнях Ю. Ганущака, Е. Секстона, А. Лелеченка, В. Утвенка, В. Шаповала зроблений докладний аналіз моделі організації місцевої влади в країнах світу докладно проаналізовані. Зокрема, визначені найбільш оптимальні для застосування в сучасній Україні.

Аналіз принципів реформування місцевої влади у контексті проголошеної політики децентралізації зроблений у публікаціях Я. Жаліла, І. Лопушинського, А. Некряч., Х. Хачатуряна.

Проблеми становлення інституту місцевого самоврядування у рамках широких політичних процесів в Україні, трансформації політичної її системи розглянуті у фундаментальних дослідженнях науковців Інституту політичних і етнонаціональних досліджень НАН України на чолі з М. Кармазіною.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Представлена робота є комплексним дослідженням проблем становлення інституту місцевої влади як важливого складника сучасної політичної системи. Здійснено аналіз чинних моделей організації місцевої влади у демократичних країнах. З'ясовано той досвід, який може бути використаний в Україні. Певний інтерес представляє досвід Франції та Польщі з точки зору поєднання можливостей здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень у достатньо автономному режимі та збереження повноважень державних органів щодо контролювання діяльності перших.

З'ясовано, що для забезпечення належного функціонування усієї системи місцевої влади необхідно розробити прозорі, юридично зрозумілі правила взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. У контексті реалізації французької моделі доцільно запровадити посаду

префекта, який має контролювати місцеві самоврядні органи.

**Практична значущість** дослідження полягає у визначенні механізмів та принципів демократичного удосконалення системи з використанням прийняттого закордонного досвіду у цій сфері, здійснення засобів щодо демократизації діяльності системи місцевої влади, запровадження принципів прозорості ц бюджетно-фінансових відносинах між органами місцевого самоврядування та державної влади, розробці механізму введення посади префекта у систему місцевого представництва державної виконавчої влади, який відповідно французької моделі контролює дотримання органами місцевого самоврядування вимог законності та конституційності у свої діяльності.

**Структура та обсяг кваліфікаційної роботи.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на шість підрозділів, та загальних висновків до роботи, а також списку використаних джерел, який розміщений на 6 сторінках (налічує 60 найменувань). Загальний обсяг роботи 62 сторінки.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

### 1. 1. Категоріальний апарат проблем місцевого самоврядування

Місцева влада є невід'ємною складовою загальної системи організації влади в будь якій країні. Більше того, вона характеризується як важлива властивість рівня розвинутої демократії у різних країнах. Також доцільно відзначити, що саме роль і місце місцевої влади свідчить про стан демократії у країні. Характеризуючи місцеву владу у загальному розумінні, вона є достатньо складним, багатоплановим і водночас цілісним утворенням. З'ясовуючи особливості поняттєво-категоріального апарату, пов'язаного з нею, то слід виходити з її різнорівневої структурної конструкції. Її слід розглядати у контексті певної єдності органів місцевого самоврядування на різних адміністративно-територіальних одиниць та місцевих органів державної влади на рівні регіонів другого і третього рівнів, які є елементом структури уряду.

Найбільш визначальним наріжним складником цієї конструкції є організаційна структура місцевого самоврядування. Згідно Європейської хартії місцевого самоврядування її головним функціональним сенсом є «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [11]. Відповідно до українського профільного та конституційного законодавство основу місцевого самоврядування складає « гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади (жителів села, селища, міста) самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів» [42].

Перше історично сформоване тлумачення місцевого самоврядування ототожнюється з його представницькою моделлю. «Термін «самоврядування»

має англійське походження (self-government) і починаючи з кінця XVIII ст. використовується в англійському конституційному праві для позначення організації англійського суспільного ладу, коли народ реалізує право на самоврядування через обрані ним парламент і місцеві представницькі органи самоврядування, діяльність яких позбавлена будь-якої зовнішньої адміністративної оцінки» [55, с. 8-9]. Інститут самоврядування історично насамперед був пов'язаний з принципом організації представницької влади на демократичних засадах. Взагалі це була проста характеристика демократичних підвалин влади на всіх рівнях. І лише у XX столітті ця категорія стала використовуватися для позначення сутності місцевої влади.

Місцеве самоврядування загалом утворює відокремлену галузь публічної влади. Змістовно воно узгоджується з процесами «самоорганізації населення певних територій субнаціонального рівня для самостійного та під власну відповідальність управління місцевими справами [55, с. 9]. Таке управління технологічно базується на безпосередній участі громадян у процесах вирішення справ місцевого життя, а також на основі виборних органів. Місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади, яке має значні відмінності від розуміння влади як її державного різновиду. Насамперед не передбачає використання примусових механізмів при здійсненні владних повноважень. А за певної моделі місцевого самоврядування його інститути не взагалі не виступають владними органами у класичному розумінні. Вони виступають певними фірмами, які надають населенню послуги комунально-побутового характеру. Але більш поширеною є модель коли місцеве самоврядування загалом представляє собою певну форму владно-публічної сфери. Її нормотворчість принципово відрізняється від аналогічної діяльності загальнодержавних органів влади. Вона має більше регулюючий і впорядковуючий характер і не несе у собі ознак імперативності та обов'язковості із застосуванням санкцій.

Процеси функціонування органів місцевого самоврядування базуються на дотриманні певних підвалин, які мають істотні відмінності у порівнянні з

інституціями державної влади. Вони відображені у законі «Про місцеве самоврядування». Це – «народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх самоврядних органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування» [42].

Діяльність організаційної структури місцевого самоврядування регламентується правовими нормами, передбаченими законами та іншими нормативними актами. Основна частина з них має загальнодержавний рівень і стосуються усієї сфери місцевого самоврядування загалом. Це – Конституція, закони загального регулювання системи місцевого самоврядування, закони, які стосуються його окремих аспектів. Інша частина пов'язана зі встановленням принципів функціонування окремих адміністративно-територіальних одиниць країни, наприклад, столиці або національно-територіальних автономних утворень. Крім того, слід окремо відзначити нормативні акти, розроблені та прийняті безпосередньо органами місцевого самоврядування, які, як уже зазначалося мають принципово іншу юридичну силу у порівнянні із державними законами.

Система місцевого самоврядування має складну багаторівневу організаційно-інституційну будову. Якщо її визначати знизу догори, то її первинними елементами є базові населені пункти, які у різних країнах мають різні назви. В Україні це – територіальні громади, в Польщі – гміни, у Франції – комуни. Їхньою спільною властивістю є представництво ними мешканців населеного пункту різного територіального рівня або їх об'єднань. Наступним складовим елементом системи місцевого самоврядування є адміністративно-територіальні одиниці третього регіонального рівня. В Україні це райони, внаслідок останніх децентралізаційних реформ їхня кількість суттєво скоротилася, у Польщі – повіти, у Франції – департаменти та відповідні органи

місцевого самоврядування та місцеві органи державної влади. Найбільшим (територіально) елементом структури місцевого самоврядування є другий регіональний рівень, який складають: в Україні – області, у Польщі – воєводства, у Франції – регіони. В них функціонують свої інститути місцевого самоврядування та регіональні представники центральної влади. Органи самоврядування другого та третього рівнів представляють колективні інтереси базових територіальних громад. «Окрему групу становлять органи самоорганізації населення за місцем проживання для участі у місцевому самоврядуванні (будинкові, вуличні, квартальні ради чи комітети громадського самоврядування, які є масовою опорою місцевому самоврядуванню, зміцнюють його зв'язок з населенням» [55, с. 29].

Для забезпечення належного рівня функціонування інститутам місцевого самоврядування надаються необхідні повноваження у різних сферах їх функціонування. Найбільш вагома серед них це – матеріально-фінансова. Її складають «рухоме і нерухоме майно, яке перебуває у комунальній власності, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні (в тому числі валютні) фонди, інші кошти, земля та інші природні ресурси, що є у комунальній власності, об'єкти спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад» [55, с. 221]. Такий підхід має під собою усі підстави, оскільки саме матеріально-фінансова база є найважливішою основою якісного та ефективного виконання самоврядних повноважень. Її основою є комунальна власність. До неї належать «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, підприємства, установи та організації, розташовані на території населених пунктів, у тому числі банки, страхові товариства та пенсійні фонди» [53, с. 37]. Важливою передумовою ефективного використання комунальної власності для реалізації завдань розвитку територіальних громад потрібен високий якісний рівень управління нею. Це зумовлює необхідність створення високопрофесійного кадрового складу фахівців-управлінців в адміністративно-виконавчих структурах місцевого самоврядування. Їм належить активно сприяти розбудові підприємництва у

громаді, проводити оптимальну політику оподаткування, створювати нові робочі місця. Комунальна власність – це інструмент сприяння соціально-економічного розвитку громад, реалізація завдань комунальної сфери тощо. Має здійснюватися оптимальний та справедливий поділ фінансових коштів. Саме активна політика у бюджетно-фінансовій сфері, ефективне використання фінансових коштів більш дієво демонструє показники роботи органів місцевого самоврядування. Це підтверджує досвід демократичних країн та країн, які успішно пройшли період демократичних трансформацій. Для формування ефективної системи місцевого самоврядування не потрібно змінювати їхній формальний статус. Спрямованість місцевих коштів на потреби територіальних громад безпосередньо визначає ефективність усієї державної політики у сфері місцевого та регіонального розвитку.

Ще одним механізмом забезпечення належного функціонування системи місцевого самоврядування є докладне розроблення організаційної та нормативної основи її діяльності. Вона включає в себе різні аспекти. Один із них стосується виборчих процесів формування органів місцевого самоврядування. Тобто, окремої уваги потребує визначення оптимальної моделі місцевих виборів. Для цього були використані та апробовані всі існуючі варіанти. Але, на жаль, вони не довели своїх переваг. Зрозуміло, що вибори органів та посадових осіб суттєва відрізняються від загальнонаціональних. Тому необхідно враховувати їхню специфіку при розробці відповідного законодавства. На думку автора, більш доцільною є мажоритарна система. Територія громади має бути поділена на відповідну кількість округів. У кожному має висуватися кандидат, не важливо, партійний чи поза партійний. Кожен округ має представляти конкретний депутат, до якого у разі потреби можуть звернутися громадяни. В органах місцевого самоврядування мають вирішуватися конкретні питання життя громади, а не влаштовувати такі собі мініпарламентські розборки з приводу питань, які не входять до компетенції місцевого самоврядування.

Інституційну основу місцевого самоврядування, крім владно-публічних органів складають різноманітні інститути безпосередньої демократії, за

допомогою яких громадяни мають змогу шляхом прямої участі вирішувати питання місцевого життя. За законом «Про місцеве самоврядування» до них належать такі форми: місцеві референдуми (щоправда, зараз в Україні відсутнє відповідне законодавство), загальні збори громадян, місцеві ініціативи, бюджетна участь [42]. Вони є досить специфічними інститутами місцевого самоврядування. І саме на такому рівні їхня реалізація є більш ефективною у контексті впливу на суспільне життя. Тому є нагальна потреба розробити механізми більш реального впливу на ухвалення владно-управлінських рішень органів місцевого самоврядування. Наприклад, рішення загальних зборів, громадських слухань, обов'язково мають розглядатися на сесіях виборних органів з винесенням обґрунтованих та аргументованих рішень з їх подальшим оприлюдненням.

Активним учасником функціонування системи місцевого самоврядування є сучасні інформаційно-комунікативні технології. За їх допомогою можна значно розширити кількість учасників форм громадської участі, а також забезпечити більшу прозорість таких заходів. Також сучасні ІКТ дають змогу сформувати постійно діючу он-лайн платформу для обговорення найбільш актуальних проблем місцевого життя, визначення шляхів їхнього розв'язання. Крім того, на такий платформі можна висловлювати своє ставлення щодо діяльності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування з можливим їх відкликанням.

## **1.2. Методичні принципи дослідження місцевої влади**

Місцева влада характеризується використанням досить складного категоріально-поняттєвого апарату, оскільки вона відображає комплексне багатоаспектне практичне явище. Тому здійснення його наукового аналізу має відбуватися на основі дотримання певних наукових методів. У свою чергу їх використання спирається застосування відповідних науково-дослідницьких принципів. «Кожен метод дозволяє повідомляти інформацію, але жоден із них не

може допомогти досягти вичерпного, повноцінного розуміння. І лише наукове дослідження дозволяє здійснити все це і навіть більше. Наукове дослідження характеризується як певний запит, застосування якого визначається науковими методами. Причина такої дієвості в тому, що воно не тільки дозволяє пізнавати реальність і оцінювати способи, якими ми здобули це знання, воно також дає нам можливість удосконалити наші методи запиту. Наукове дослідження – це спосіб пізнання, що має тенденції до постійного розвитку і коригування» [27, с. 22].

Неодмінне дотримання зазначених чітко сформованих принципів є найбільш важливим, коли здійснюється аналіз наукових категорій, які у свою чергу стосуються таких комплексних і складних політичних інститутів, якими є місцева влада і, зокрема, місцеве самоврядування. При цьому необхідно враховувати їх багаторівневість і багатоскладовість. Тому такий аналіз обов'язково має базуватися на зазначені принципи. Найбільш ключовими серед них, на думку американських політологів Дж. Манхейма та Р. Річа є експліцитність, системність та контрольованість. «Експліцитність наукового дослідження полягає позиціонуванні всіх правил опису та вивчення політичної реальності мають формулюватися у зрозумілому вигляді. Системність полягає в тому, що кожен визначений факт виявляється у відповідності до причинно-наслідкового зв'язку та спостерігається узгоджено з іншими фактами. Контрольованість характеризується тим, що аналізовані явища розглядаються з дотриманням засад суворості і жорсткості, максимально припустимих у цій ситуації. Узагальнення робляться лише після найдосконалішої та ретельної оцінки під гаслом обережності, що передбачає прискіпливу увагу до найсуттєвіших дрібниць» [27, с. 24]. Процедурні аспекти здійснення наукового аналізу представляють собою комплекс «самостійних, але в той же час тісно пов'язаних один з одним етапів: формулювання теорії, операціоналізація теорії, вибір адекватних методів дослідження, спостереження за поведінкою, аналіз даних та інтерпретація результатів [7, с. 24]. Використання конкретних методів має чітко узгоджуватися адекватних науково-дослідницьких принципів.

Зазначені принципи зумовлюють використання відповідних методів, які

оптимально спроможні з'ясувати сутність системи місцевої влади. Найбільшу продуктивність та результативність у цьому контексті, втім як і при вивченні інших політичних інститутів, демонструють різні порівняльні методи. Вони дають змогу зіставляти різноманітні форми та типи систем місцевої влади. На основі їх застосування також досить зручно робити теоретичні узагальнення внаслідок вивчення відповідної практичної інформації. Насамперед можна чітко визначити закономірності функціонування вказаних моделей місцевої влади, що дає повноцінні підстави для їх класифікації. В основі порівняльних методів лежить всеосяжний підхід, в якому теоретичне моделювання певних абстрактно-теоретичних схем відбувається на основі вживання емпіричних зразків політичних інститутів у конкретних країнах.

Специфіка порівняльних методів полягає у таких їхніх характеристиках. «По-перше, вони не виступають самоціллю дослідження, натомість його використання має бути адекватно поставленому завданню». «По-друге, використання порівняльного методу потребує пошуків і виявлення балансу між теорією і емпірикою. Зрозуміло, що порівняльна політологія в силу орієнтації на вивчення різноманіття політичних систем має справу з емпіричними даними, однак, як і в першому випадку, необхідно розуміти, що дослідження має на меті певні теоретичні результати» [28]. Забезпечення такого балансу передбачає систематизоване та узгоджене зіставлення практичних та теоретичних засад у порівняльних дослідженнях моделей місцевої самоврядних інститутів публічної влади. «Емпіричний аспект передбачає операціоналізацію категорій на основі зіставлення кількох практичних прикладів з подальшим виявленням закономірностей та причинно-наслідкових зв'язків. Зосередження уваги на теоретичному аспекті не забезпечує можливості ґрунтовно з'ясувати основні теоретичні гіпотетичні прогнози практичними прикладами. Надання пріоритетів якомусь окремому аспекту не дає підстав для виявлення пріоритетів порівняльних методів. Ще однією його відмінною властивістю є справжня спроможність «поєднати теорію і практику тільки в разі дотримання логіки і принципів організації дослідження. Проведення порівняльного дослідження

передбачає вибір серед декількох стратегій, орієнтованих на вивчення» [28]. Використання чітко визначеного методу зумовлюється поставленим завданням, а також чинними емпіричними прикладами. «Принципова відмінність між дослідницькими стратегіями полягає в тому, що вони забезпечують різний рівень абстракції висновків. Вибір однієї або декількох країн дозволяє досліднику оперувати менш абстрактними концептами, враховуючи контекстну специфіку, і навпаки, ця специфіка вислизає при вивченні великої кількості країн» [28].

Головною категорією, яку використовують у порівняльному аналізі для характеристики органів державної влади є інституційний дизайн. Відповідно його доцільно застосовувати і для аналізу системи місцевої влади та місцевого самоврядування. Слушність його використання саме у цьому контексті зумовлюється тим, ця категорія характеризує усі політичні інститути будь якого владного рівня, як установ які існують у певному соціокультурному середовищі і взаємодіє з усіма його складовими елементами. Тобто інституційний дизайн надає можливість розглянути будь який владний інститут ширше, ніж суто формально-правове його тлумачення. «Під інституціональним дизайном державного правління розуміється організація вищої державної влади і система її відносин з населенням» [28]. Категорія «інституційний дизайн» значно глибше розкриває процесуальні механізми функціонування системи місцевого самоврядування, ніж її суто правова інтерпретація.

Інституційний дизайн є наріжним поняттям аналізу владно-публічних інститутів як загальнодержавного, так і місцевого рівнів з точки зору використання однією з найбільш вживаних у порівняльній політології теоретико-методологічних парадигм – політико-мережевої. Цей підхід передбачає характеристику функціонування політичних владних чи громадських інститутів під кутом зору їхньої взаємодії з усіма інститутами суспільства усіх сферах його життєдіяльності. Політичні мережі виступають певною аналітично-інструменталістською конструкцією, за допомогою якої досліджуються численні форми політичних комунікацій між різноманітними суб'єктами політики, які об'єднуються на основі певних групових цілей, інтересів. Їхня взаємодія

ґрунтується на підвалинах спільності цих цілей та інтересів, відсутності відносин залежності та підлеглості, горизонтальних зв'язках. Зрозуміло, що такі форми взаємовідносин потребують погодження їхніх намірів та дій. Концепт політичних мереж став певною реакцією політичної науки на трансформацію відносин у політичній сфері, зокрема, інститутами публічної влади і громадянами та їх об'єднаннями. Процеси реалізації владних повноважень стали більш складними в результаті того, що структура суспільства також стала складнішою та різноманітнішою. Взаємодія між владою і громадськістю набуває більше ознак горизонтальності. Тобто, владні повноваження припинили належати виключно до сфери компетенції органів влади. Суспільство все більше співучасником і співтворцем політики. Така участь здійснюється на основі різноманітних форм прямої та учасницької демократії. Громадськість виконує дорадчі та консультативні функції у формування політичного порядку денного, а то і безпосередньо на референдумах ухвалює владні рішення. Власне вся політика як загальнодержавного, так і місцевого рівня суттєво розширила суспільний простір свого функціонування.

Політико-мережева концепція характеризує усі владні процеси вже не з точки зору управління-підпорядкування, а насамперед з позиції трьохсторонньої взаємодії: влада-громадськість-бізнес. Тобто, кожна з цих сторін є рівноправним співучасників процесів творення політики і ухвалення владних рішень. Усі зазначені політичні актори тісно співпрацюють між собою, здійснюючи обмін ресурсами, надаючи один одному необхідну інформацію. Зрештою якісні характеристики діяльності влади у контексті такої трьохсторонньої взаємодії зумовлюється спроможністю не будь як нав'язувати свої пріоритети суспільству, а передусім враховувати його інтереси при підготовці, прийнятті та реалізації владних рішень. Слід відзначити, що такий принцип оптимально працює саме на рівні місцевого самоврядування. Принаймні на даному етапі.

Ще одним важливим методичним прийомом, який дає змогу докладно розкрити функціонування системи місцевого самоврядування, є концепт раціонального вибору. Він був залучений до сфери політологічного аналізу з

економічної науки та соціології. «Ця теорія не дотримується принципу складного і розгорнутого бачення соціальної системи (як це відбувається при структурному аналізі), всю свою увагу вона зосереджує на окремій ділянці соціальної діяльності (актор, діяч, суб'єкт)» [50, с. 8]. Її основним спрямовуючим інструментом є історичний підхід, який виявляє різні форми зумовленості політичних процесів від навколишніх суспільних чинників. Він враховує вплив на політику широкі характеристики суспільства, зокрема, трансформаційні зміни, які у ньому відбуваються. Також враховуються події на міжнародному рівні.

Іншим підходом у концепті раціонального вибору є його економічна інтерпретація. В центрі її дослідницької уваги є окрема людина, як індивідуальність, яка мислить раціонально, чітко усвідомлює свої потреби та інтереси, докладає до їх реалізації певні зусилля. «Основний постулат теорії раціонального вибору: суб'єкт (ним може бути як індивід, так і група) використовує найповнішу інформацію, доступну в цей момент, ціною прийнятних затрат, щоб досягти власних цілей ціною найменших затрат. Основним досягненням теорії раціонального вибору вважається те, що вона зводить всю багатоманітність людської діяльності до деяких спрощених моделей і в кожній визначає оптимальні для конкретних суб'єктів стратегії» [50, с. 8-9]. Така людина, керується у своїй діяльності принципами раціонально осмисленого індивідуалізму, в основі якого лежать пріоритет його особистих інтересів, ціннісна самодостатність, прагнення отримати максимум результату від певної форми своєї громадської участі у порівнянні з тими затратами, які ця людина несе у процесі такої участі. Такий підхід значно розширив сферу дослідження насамперед щодо органів влади, в тому числі і на місцевому рівні, оскільки дав змогу розглядати їх як певні живі організми, які функціонують у визначеному суспільному середовищі.

Отже, поняттєво-категоріальний апарат щодо аналізу організації та функціонування системи місцевої влади характеризує її як достатньо комплексну багаторівневу структурну будову, яка складається не лише з публічно-владних

органів. До неї належать також різноманітні форми політичної участі, за допомогою яких громадяни мають можливість брати участь у діяльності місцевої самоврядної влади, у формуванні місцевого політичного порядку денного, визначати проблеми місцевого життя та формувати механізми їх вирішення. Активна громадська участь сприяє посиленню рівня легітимності та демократичних засад місцевої влади. Різноманітні методи дослідження зазначеної проблеми створюють підстави для її ґрунтовного вивчення та розробки ефективних механізмів функціонування інститутів місцевої влади. Особливе значення мають прикладні методи дослідження, оскільки вони надають змогу забезпечити перевірку форм прямої участі за допомогою цифрового вимірювання.

## РОЗДІЛ 2

### ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ: ЗАКОРДОННИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

#### 2.1. Закордонна система організації місцевої влади

Досвід демократичних держав щодо принципів організації місцевої влади має певний інтерес для реформування цієї галузі у нашій країні з тієї точки зору, що саме місцеві самоврядні інститути є найбільш показовою характеристикою демократії у бідь якій країні. Передусім йдеться про засади взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих представницьких структур центральних органів влади. Оскільки саме така властивість свідчить про рівень демократичності організації влади взагалі в країні.

Місцеві органи влади у демократичних країнах сформувалися внаслідок певної еволюційної трансформації системи влади взагалі. Вони є похідними від загальнодержавних інститутів публічної влади. На певному етапі цього процесу відбулося їх розмежування. Але держава продовжувала контролювати процеси на місцевому рівні. І тому тут тривалий час існували її представницькі інститути. Аж поки місцеве самоврядування відпрацювало власні механізми регулювання суспільних відносин на місцевому рівні. Взаємодія між її установами і представниками центральної влади тривала протягом значного часу. Ця проблема залишається актуальною і по сьогодні. «Сьогодні у більшості демократичних країн проблеми управління місцевими справами вирішуються як агентами центральної державної влади, так і представницькими органами населення певної адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з чим у зарубіжних країнах питанню правової регламентації діяльності місцевих органів влади приділяється значна увага» [16, с. 200]. Нормативна регламентування діяльності органів місцевого самоврядування забезпечується конституційним та галузевим законодавством.

Функціональне становище інститутів місцевої влади в країнах світу

значною мірою визначається певними теоріями, які концептуально обґрунтовують підстави діяльності. Ці теорії склалися одночасно з розвитком та еволюційними змінами цих інститутів. Так, громадівська теорія найбільш послідовно визначає важливу роль місцевої влади в усій політичній системі країни. В її основі лежить твердження, що вона взагалі є окремою гілкою влади паралельно із законодавчою, виконавчою і судовою. На думку творців і прихильників цієї теорії, місцеве самоврядування має більш раннє походження від загальнодержавної влади. Первинною формою людського співжиття була громада. А вищі рівні влади є похідними від неї. Тому навіть в умовах більш організованого суспільства місцева влада зберігає свою організаційну незалежність і відокремленість від держави. Такий статус є підтримується наявністю у інститутів необхідних організаційно-правових повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів для повноцінної реалізації цих повноважень. Реальна незалежність може бути виключно за таких умов. Контролюючі механізми держави зумовлюються її типом політичного режиму. Недемократична влада здійснює тотальний контроль за всіма сферами суспільного життя, включаючи його місцеву складову. Натомість демократична влада обмежує свій вплив виключно контролюючим спостереженням за дотриманням місцевими самоврядними органами вимог законів. Ще одна теорія, державна, розглядає місцеву владу як невід'ємний елемент загальнодержавної, яка знаходиться в її ієрархічному підпорядкуванні. Існує чітка вертикаль державної влади, в яку вбудована її місцева складова.

Як уже зазначалося, місцева влада має досить складну багаторівневу структуру. До неї належать органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної (виконавчої) влади. Незалежно від типу політичного режиму держави кожен з них має свій окреме становище та пов'язані з ним функціональні повноваження. Важливе значення мають відносини між ними та принципи їх здійснення. Це питання значною мірою статус місцевого самоврядування. Крім цього, на нього також впливають особливості історичного розвитку країни, її геополітичні, геоекономічні та геокультурні особливості, структура населення

країни та цілий ряд інших характеристик.

Найбільш визначальним критерієм для розмежування моделей місцевої влади, на думку більшості науковців, є тип державно-територіального устрою та форма державного правління країни. Націй підставі розрізняють дві великі групи систем місцевого самоврядування. «Для англосаксонської системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих ним повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади». За умов континентально-європейської системи «місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі самоврядні органи. Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» [16, с. 206].

В окремих країнах, які підпадають під зазначені моделі, відповідно до концепту інституційного дизайну існують свої специфічні властивості функціонування системи місцевого самоврядування. Наприклад, у Сполучених Штатах Америки організація місцевої влади визначається федеративним устроєм цієї держави. Її складові елементи, штати, мають окремі ознаки державності. Але не має повноцінних суверенних прав. У них є свої конституції, які у питаннях здійснення влади та розмежування повноважень між штатами і центром, повністю узгоджені з федеральною конституцією. Організаційно структуру влади в штатах утворюють легіслатури (законодавча) та вибрані губернатори (виконавча). Конституція США чітко розмежовує повноважень центральних органів влади та органів влади штатів.

Низовий рівень структури місцевого самоврядування взагалі не має ознак універсальності. Навпаки він є досить складним і різнорівневим. Територіально штати складаються із графств, мешканці яких обирають цілий ряд голів самоврядних органів. «Графства (округи) поділяються на тауни і тауншипи. Компетенція органів місцевого самоврядування визначається конституціями і

законами окремих штатів. Вона відповідає принципам місцевого самоврядування. Тобто, прийняття і виконання місцевого бюджету, питання громадського порядку, надання соціальних послуг тощо. В адміністративно-територіальних одиницях, містах населенням або місцевою радою обираються також різні ради і комітети з різноманітних питань, наприклад, опікунські ради, шкільні ради, місцеві ради тощо» [16, с. 283].

Свій специфічний статус мають відокремлені міста. В них система управління здійснюється за такими засадничими принципами, які характеризують відносини між радою і очільником міста (мером).

«1. Система «мер-Рада» існує в більшості міст з населенням більше 3 млн чоловік. При цьому муніципалітети різняться за компетентно «слабким» і «сильним» мером: а) «слабкий» мер обирається муніципальною Радою, головує на засіданнях ради, здійснює представницькі та контролюючі функції, призначає лише керівників нижчого рівня. При «слабкому» меру діє «сильна» рада, яка призначає вищих представників міської адміністрації; б) «сильний» мер обирається безпосередньо населенням, він одноосібно призначає та звільняє вищих представників міської адміністрації, відає бюджетом, має право накладати вето на рішення Ради, «сильний» мер обирається на 4 роки.

2. Система «Рада-адміністратор». При такій системі мер, що обирається Радою, не користується реальною владою, головує на засіданнях і виконує представницькі функції. У такій ситуації виконавча влада концентрується в руках адміністратора. Його призначає спеціальна комісія муніципальної ради.

3. Найменш розповсюджена система «комісійного» управління, коли громадяни обирають невелику (5 осіб) «Раду комісіонерів», кожний з яких очолює визначену галузь, місцевого управління. Головна особливість цієї системи – об'єднання в одному органі нормотворчої та виконавчої влади» [1].

Можна зазначити, що у США система «стримувань і противаг» між виборними і колегіальними органами функціонує і за горизонтальним принципом: між федеральною та місцевою структурами влади. «Федеральна влада зосереджує свою діяльність на вирішенні важливих завдань внутрішньо і

головним чином зовнішньої політики. Органи влади штатів та місцевого самоврядування займаються місцевими програмами соціально-економічного розвитку, комунальними проблемами» [19]. Такі принципи функціонування американської система місцевого самоврядування підтверджує наявність безпосереднього зв'язку між її сучасним станом та процесом історичного становлення. Оскільки кожен штат має окрему історію свого розвитку, то відповідно і модель організації влади в ньому також має свою специфіку.

Британський різновид англо-американської моделі місцевого самоврядування також є наслідком попереднього історичного розвитку країни. Серед інших країн система організації влади у Великобританії має найдавнішу історію. Тривала історія її становлення пов'язана з особливостями правової системи. «Відсутність у державі конституції у вигляді єдиного писаного акта та, навпаки, наявність великої кількості конституційних угод дозволяють стверджувати, що конституція є неписаною за формою. Конституція складається з наступних частин: а) статутне право; б) прецедентне право; в) доктринальні джерела або твори авторитетних науковців у галузі юриспруденції; г) конституційні угоди» [16, с. 340].

Певним, але непрямим чином специфіка правової системи позначається на моделі місцевого самоврядування Об'єднаного Королівства. «У Великобританії діє автономна система місцевого самоврядування, за якою пряме підпорядкування за вертикаллю здійснюються в обмеженій формі. Система місцевого самоврядування Великобританії за вертикаллю включає дві ланки. Органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у рамках, які визначені центральною владою. Члени місцевих рад обираються громадянами та здійснюють свою діяльність на безкоштовній основі. Рада обирає з числа радників голову (мера). До компетенції місцевих рад належать питання місцевого значення: дорожній рух, соціальне обслуговування, пожежна безпека тощо». Окремо слід відзначити нормотворчу діяльність органів місцевого самоврядування. Її основу складають «акти делегованого законодавства. Нормативні постанови встановлюють загальнообов'язкові правила для

визначної території та затверджуються відповідним центральним урядовим відомством. За законністю постанов спостерігають судові інстанції» [16, с. 359]. В результаті приєднання Об'єднаного Королівства до Європейської хартії місцевого самоврядування місцева система влади стала набувати більш демократичних рис. Так, наприклад, мери міст набули статусу виборних посад.

Отже, для систем місцевого самоврядування Великобританії і США характерна така загальна властивість – це відсутність інститутів та посадових осіб загальнодержавної влади на рівні штатів та місцевому рівні. Ще однією цікавою характеристикою органів місцевого самоврядування у цих країнах є їхній правовий статус. Вони не мають ознак публічної влади. Вони більшою мірою є певними комунальними підприємствами, які надають населення адміністративно-комунальні послуги. Також вони повністю відокремлені від центральної влади. Між ними взагалі немає жодних відносин підлеглості та підпорядкованості. Єдиний інструмент політичного впливу – це тільки законодавчі норми. «Фундаментальною передумовою такої моделі є те, що центральна влада створює місцеве самоврядування з чітко визначеними повноваженнями стосовно конкретних управлінських функцій в межах певних територій» [51, с. 20]. Органи місцевого самоврядування, не будучи владно-публічними інститутами, не здійснюють політичне представництво мешканців адміністративно-територіальних одиниць різного рівня. До їхніх повноважень належить надання публічних послуг населенню. Ще раз слід зазначити, що між центральною та місцевою гілками влади немає відносин управління-підпорядкування. Всі суперечності між ними вирішуються у судовому порядку.

Принципи організаційної побудови місцевого самоврядування у країнах континентальної Європи також обумовлюються типом державно-територіального устрою. Модель федеративного устрою представлена у Федеративній Республіці Німеччина. Те, що владна в цій країні суттєво децентралізована відображена у самій її назві – федеративна. На думку автора, з усією очевидністю помітне прагнення сучасних німецьких політиків подолати негативний вплив ще досить недавньої тоталітарної історії. І тому і в

нормативних документах, і в різних формах політичної практики простежується постійна відданість демократичним принципам і цінностям, а також намагання уникати конфліктів хоч на політичній сфері, хоч на побутовому рівні. Особливо це стосується міжетнічних відносин.

Федеративний принцип є одним із таких демократичних засад організації влади та політичної системи загалом. До територіального устрою Федеративної Республіки Німеччини належать 16 земель. Кожна з них має свій представницький орган влади – виборний ландтаг. «Федеральні землі не є провінціями, це – держави з власною державною владою. Вони мають власну конституцію, яка повинна відповідати засадам республіканської, демократичної і соціальної правової держави у суді Основного закону. В іншому землі мають широкі права для розробки їх власної конституції. Принцип федеративної держави належить до недоторканих конституційних засад» [16, с. 303]. Як засвідчила післявоєнна політична практика країни, федеративний устрій виступив більш дієвим та результативним механізмом вирішення регіональних проблем у такій багатоскладовій та регіонально різноманітній державі якою є Німеччина, ніж тоталітарна політика уніфікації регіонів. В основу цієї моделі територіально-політичного устрою було покладено систему місцевого самоврядування з широкими повноваженнями та значною організаційно-правовою самостійністю її органів.

Історично система місцевого самоврядування в Німеччині склалася достатньо давно. Своїми історичними кореням сягає у період розповсюдження у Європі принципів та норм Магдебурзького права. «Основний закон продовжує цю традицію. Він виразно гарантує комунальне самоврядування в містах, общинах і районах. Відповідно до цього вони мають право всі справи місцевої громади регулювати у межах законів на власну відповідальність. Усі міста, общини і райони повинні бути демократично організованими. Комунальне право є справою земель; з історичних причин комунальні конституції в різних землях значно відрізняються одна від одної» [16, с. 305]. Влада місцевого самоврядування поширюється на головні комунальні питання: місцевий

транспорт, будівництво комунальних об'єктів, надання комунальних послуг, комунальне господарство, заклади освіти, медицини, соціального захисту, комунальної інфраструктури, громадського транспорту, охорони правопорядку, пожежної охорони, архітектури та містобудування, енергетичного забезпечення тощо.

Базовою низовою адміністративно-територіальною та політико-територіальною одиницею є громади, які можуть існувати як окремі інститути, а також об'єднуватися у спілки. «Громадські союзи в рамках встановленої законом сфери своїх завдань також мають право самоврядування (нагадаємо, що громадські союзи створюються самими громадами для кращого здійснення своєї компетенції, здійснюють тільки ті повноваження, якими їх наділили громади, що беруть участь у союзі, і витрачають тільки передані громадами кошти). Гарантія самоврядування охоплює також основи власної фінансової відповідальності» [1]. Громади володіють суттєвими автономними правами, зокрема, у фінансовій сфері. На цьому власне і базується їхня організаційно-правова автономія. Щоб збільшити свої матеріально-фінансові спроможності, вони можуть об'єднуватися у певні союзи.

На відміну від моделі самоврядування, які функціонують в США та Великобританії, громади як базові самоврядні владні органи місцевого рівня мають значні повноваженнями у сфері публічної влади. Тобто, вони володіють правом виступати від імені своїх територіальних громад. Такий самий статус належить і союзам громад. Органи влади федерального та земельного рівнів у разі потреби оперативного розв'язання проблем місцевого життя можуть для цього делегувати місцевим самоврядним органам владні повноваження і необхідні фінансові ресурси. Також у відносинах між органами публічної влади різних рівнів існують відносини, які передбачають певний перерозподіл бюджетних коштів у вигляді надання органам місцевого самоврядування дотацій і субвенцій. Причому такі процедури можуть передбачати як довгострокові процеси, так мати і ситуативний характер.

У контексті реформування системи місцевої влади у нашій країні суттєвий

інтерес мають відповідна процедура реформування та нинішня модель регіональної та місцевої влади у Французькій республіці. Насамперед у питанні їх взаємодії з центральною владою. Серед європейських країн Франція має, мабуть, найбільш динамічну історію. Починаючи від подій Великої французької революції 1789 року, ця країна пережила кілька революцій, змін форм правління, суспільних систем і напрацювала близько півтора десятки конституцій. Саме для Франції характерною є відзначення моделей республік цифровим виміром. І кожна з них означає не лише цифру, а певний механізм функціонування політичної системи. Такі історичні події безпосереднім чином відзначилися і на питаннях організації місцевої влади.

Система регіональної та місцевої влади була реформована радикальним у 1980-х рр., в основі чого були надані значні повноваження відповідним органам. «Складовими частинами адміністративно-територіальної структури Франції є (знизу доверху): комуна, кантон, округ, департамент і регіон. При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні адміністративні органи. Округами управляє супрефект, який призначається зверху. Кантони являють собою історико-географічні одиниці та використовуються як виборчі округи для виборів до ради департаментів» [16 с. 334]. Базовою одиницею адміністративно-територіальною устрою, що склалася історично з часів французької революції 1789 року, є департамент. Для того, щоб належним чином вирішувати спільні соціально-економічні проблем та підвищити ефективність системи місцевої влади вони були об'єднані в регіони. Кількість департаментів в їх складі може бути різною.

Власне на основі такого регіонального устрою здійснюються різні програми національного розвитку. «Проведена в 1982 р. децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм велику самостійність у вирішенні своїх справ, зберігши разом з тим за центральною владою досить сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової урядової політики децентралізації влади у 1983 р. були прийняті Закон про розділення

компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розділення джерел фінансування» [10, с. 91]. Їх головну змістовну сутність відобразили положення про надання значного обсягу фінансової незалежності і політико-владних повноважень регіонам. Також були визначені принципи побудови організаційної структури регіональної та місцевої владних систем, формування виконавчого апарату органів місцевого самоврядування, проведення місцевих виборів, застосування форм прямої демократії при вирішенні місцевих справ. Організаційна будова регіональної і місцевої влади є багатоскладовою. На рівні регіонів головними представницькими органами є регіональні ради, які обираються прямим голосуванням виборцями. На чолі ради стоїть її голова, який водночас керує і виконавчою адміністрацією ради. На рівні департаменту – це рада департаменту. Принцип керівництва департаментськими органами публічної влади аналогічні до регіональних. Базовою одиницею місцевого самоврядування у Франції є комуна. Її головним представницьким органом є муніципальна рада Найвищою посадовою особою на рівні комун є мер, який обирається муніципальною радою.

Важливими інститутами регіональної влади, сформованими за підсумками реформ 1980-х років стала посада префекта та очолювана ним префектура. Вони є представниками центральної влади, а конкретно уряду, і фактично є його посадовою особою. Ця посада у Франції також має значні історичні корені. «Префект як інститут влади є становим хребтом французької адміністрації. Вперше він був узаконений у 1799 році Наполеоном Бонапартом». «Префект у Франції від початку виступав як делегат від центрального уряду в рамках суворої ієрархії: від центрального уряду до префекта на рівні кожного департаменту. Префект був наділений дуже широкими повноваженнями щодо загального управління та безпеки» [2, с. 6]. Повноваження префекта протягом часу їх існування не були однаковими. Вони постійно змінювалися від: від значних повноважень офіційного представника уряду до невливових функцій посадової особи місцевого самоврядування. Загалом «до проведення реформи 1982 року префект був не тільки місцевим органом державної влади, а й виконавчим

органом обраної ради департаменту: тобто префект був одночасно і агентом органу місцевого самоврядування, і представником центрального уряду» [2, с. 6]. Внаслідок реформ місцевого управління першої половини 1980-х років «префект став відповідати за дотримання закону, реалізацію політики центрального уряду. За необхідності він повинен досягати домовленостей з органами місцевого самоврядування. Префект є наглядовим органом для органів місцевого самоврядування. Він відповідає за захист населення в найширшому сенсі цього слова» [2 с. 8].

Особливістю систем регіональної та місцевої систем влади у Французькій республіці є спроба поєднати дві тенденції. А саме, значні повноваження місцевого та регіонального спрямування та здійснення контролю держави на зазначених рівнях. В такий спосіб у Франції намагають зберегти баланс владної та політичної системи в цілому. Оскільки між різними регіональними рівнями зберігаються певні суперечності та конфліктогенні чинники в силу досить строкатої структури французького суспільства. Крім того є території метрополії та заморські департаменти. Міжрегіональні розбіжності там мають місце ще досі. Хоча до відвертого сепаратизму справа не доходить.

На думку деяких вітчизняних фахівців [2, 10], ця система має деякий інтерес для сучасної України. Передусім у контексті забезпечення такого балансу та спільного узгодження державних та місцевих інтересів. Хоча в умовах децентралізації влади місцевому самоврядуванню в нашій країні надані значні повноваження, державний контроль за місцевими процесами має бути збережений. Але без прямого втручання у місцеві справи. «У сучасній Франції грубий центральний нагляд змінився на мезоврядування, яке характеризується більш незалежною формою розробки політики та важливістю контрактних процесів, таких як плани «держава-регіон», контракти міста, контракти щодо вищої освіти, контракти щодо безпеки, які демонструють різні результати на різних територіях Франції» [2, с. 96]. В такий спосіб гарантується дотримання ключового принципу цієї системи – «управління на відстані», який забезпечує поєднання та узгодження прав місцевого самоврядування зі збереженням

механізмів централізованого державного управління. Тому така система організації влади є цілком прийнятною для сучасної України.

Система організації місцевої влади Республіки Польща також представляє певний інтерес з точки зору використання її принципів в Україні. Такий інтерес зумовлюється тим, що польська модель пройшла випробування часом у процесі трансформації з авторитарного типу до цілком демократичного. Причому так само. Як і в Україні цей процес мав тривалий і складний характер. Це питання було настільки для загальної демократизації політичної системи Польщі, що йому присвячений окремий розділ у Конституції. «Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді» [18, с. 58].

Адміністративно-територіальний устрій країни складається з таких елементів: воєводства, повіти, міста і гміни. Базовою самоврядною одиницею визначається гміна. «Гмінний рівень складає основу і практично на його долю місцевого самоврядування припадає найбільше завдань із питань, що не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування. Кожна одиниця місцевого самоврядування володіє правоздатністю; їм належать право власності та інші майнові права; самостійність цих одиниць знаходиться під правовим захисту» [16, с. 459]. Саме на цей рівень за результатами реформування було передано значну частину повноважень, пов'язаних з виконанням функцій публічної влади. Ці повноваження «виконуються одиницями територіального самоврядування як власні завдання. Згідно із законом може бути доручено одиницям територіального самоврядування виконувати інші публічні завдання, якщо це зумовлено обґрунтованими потребами держави. Спори щодо компетенції між органами територіального самоврядування і державного управління вирішуються адміністративними судами» [18, с. 58]. Особливий зміст таких повноважень самоврядним органів базового рівня складають значні права у бюджетно-фінансовій сфері. Так, на конституційному рівні зроблено застереження, що за органами місцевого самоврядування закріплено обов'язкову

частку у доходах державного бюджету. Законом чітко зафіксовано положення, що органи місцевого самоврядування територій можуть створювати власну систему оподаткування. Саме наявність власної бюджетно-фінансової бази надає їм справжні права вирішувати у повному обсязі місцеві питання.

До основного територіального рівня територіального устрою належать воєводства. Головним представницьким органом влади у них є соймики, які обираються прямими виборами. Вони формують свої виконавчі структури. Той та інший орган очолює маршалок, якого обирають депутати соймика. Наступний рівень (третій) адміністративно-територіального устрою складають повіти. Її представницький орган – рада, здійснює функції спрямування бюджетних коштів вже між гмінами. Хоча загалом їхній статус немає чіткого законодавчого визначення. Він аналогічний статусу наших районів. Головною базовою самоврядною одиницею є гміна. «Гміна виконує всі завдання, не заборонені для інших одиниць територіального самоврядування. До складу гміни входять усі жителі. При цьому належність до спільноти гміни є обов'язковою. Гміна має свою правоздатність, виконує власні завдання (визначені законом самоврядуванням гміни), а також надіслані розпорядження» [10, с. 98]. Організаційна будова в них є ідентичною до двох попередніх рівнів. У гмінах також обираються ради, які у свою чергу обирають свого очільника – вїйта. Він фактично є керівником гміни і здійснює представництво громади та ради у відносинах з іншими органами влади.

Отже, органи місцевого самоврядування Республіки Польща мають широкі владно-публічні повноваження. Крім повноважень, чітко встановлених законодавством, вони мають ті, які делегуються органами державної влади. Але при цьому центральна виконавча влада має суттєві права з контролю діяльності місцевого самоврядування. Воєводи як представники держави можуть оскаржити у суді рішення самоврядних органів у разі порушення законодавства чи фінансової дисципліни. У такому разі уряд може не лише скасувати рішення органу місцевого самоврядування, а й ініціювати у Сеймі його розпуск.

На думку автора, сформована система місцевої влади у сучасній Польщі

має бути докладно проаналізована для запровадження оптимальної моделі в Україні. Це зумовлюється кількома причинами. Одна з них полягає у тому, що Польща та Україна стартували майже однаково у реформування політичної системи. Але поляки одразу зробили акцент у політичних реформах на місцевому самоврядуванні. Оскільки саме ця гілка влади забезпечує демократичні засади політичного реформування. Саме вона найбільше наближена до потреб та інтересів громадськості. Ще однією передумовою зацікавленості до польського досвіду є правильне визначення акцентів у реформі місцевої влади. Воно полягає у наданні широких фінансових прав місцевому самоврядуванню і можливості використовувати у значному обсязі бюджетні надходження від територіальних громад. Тобто, зміни можна робити навіть в рамках чинної системи. І не потрібно змінювати політичний статус органів місцевого самоврядування. При цьому державний контроль у цій сфері має бути збережений

## **2.2. Система організації влади на місцевому рівні в Україні**

Наша країна також має згасну історію формування системи місцевої влади. Історичними коренями цього процесу доцільно вважати період козаччини зі створеним сотенно-полковим адміністративно-територіальним устроєм. Міста мали широкі права місцевого самоврядування, яке базувалося на Магдебурзькому праві. Мешканці міст обирали свої представницькі органи – магістрати. На жаль, існували певні суперечності між сотенними і полковими адміністраціями та магістратами. Але важливий прецедент існував. Протягом визвольних змагань 1917-1920 років було розроблено чимало актів конституційного характеру з положеннями про місцеве самоврядування. За часів перебування в СРСР в Україні не було окремого місцевого самоврядування. Натомість була ієрархічна вертикаль партійної влади на всіх рівнях.

Після проголошення незалежності України було зроблене реальне

повернення до демократичної практики місцевого самоврядування. Проте, робилося це на основі існуючої системи радянської організації місцевої влади. Певні проблеми розбудови демократичної системи місцевого самоврядування виникали внаслідок суто політичних кон'юнктурних моментів. Президенти майже завжди намагалися підпорядкувати її собі. Якщо в перші роки незалежності потребу певної централізації влади ще можна назвати об'єктивною. То у подальшому спроби демократизувати систему місцевого самоврядування були частковим і непослідовними. А часто навіть суперечили демократичним принципам.

«Реальне відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося у березні 1990 р., коли на основі формально демократичних виборів було сформовано Верховну Раду Української РСР та місцеві ради народних депутатів. Саме ці вибори привели до складу депутатського корпусу людей, в тому числі й до органів місцевого самоврядування, зокрема колишніх дисидентів, яким була невідома комуністична бюрократична система» [55, с. 179]. Створення системи місцевого самоврядування як окремої гілки було започатковане ухваленням стало прийняття у 1990 р. Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Цей закон мав достатньо демократичні положення, враховуючи тодішній стан організації влади, яка повністю і беззастережно належала правлячій партії. Він став своєрідною точкою відліку у подальшій розбудові більш менш демократичної системи місцевого самоврядування. Передусім законодавчо було внормовано сутність самоврядування як політичного інституту. Її зміст розкривався таким чином – «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [45]. Територіальну основу і базовий рівень місцевого самоврядування складала міста, селища, села. Їх представницькими органами було визнано відповідні ради, які обираються прямим голосуванням.

Цей закон став певним кроком у трансформації місцевого самоврядування

з елементу структури державної влади на дійсно незалежний інститут, у напрямі переходу «від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка, своєю чергою, ґрунтується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування» [55, с. 180]. Водночас, на його ж думку, «цей Закон був перехідним актом, своєрідним компромісом між «радянською» і децентралізованою моделями організації влади» [55, с. 180]. Тому демократичним його можна назвати насамперед у контексті тієї ситуації, коли він був ухвалений.

Закон містив значну кількість демократичних положень, які утворювали системність демократичної побудови місцевого самоврядування. Передбачалося створення окремої фінансово-матеріальної бази, яка включала природні ресурси відповідної території, ресурси комунальної власності та місцевого господарства, фінансові ресурси бюджетних та позабюджетних коштів. Іншим демократичним механізмом слід визначити можливість застосування певних форм учасницької демократії. Зокрема, місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські комітети і ради самоврядування, громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети [45]. Ради проголошувалися головними самоврядними органами, яким належала публічна влада на різних територіальних рівнях. Але таке право їм доводилося відстоювати постійно у протистоянні з партійними комітетами.

Проголошення незалежності ознаменувало початок складного процесу розбудови місцевої влади як дійсно демократичної системи, яка має окремий незалежний статус у політичній системі. Тодішній президент України Леонід Кравчук намагався побудувати чітко оформлену вертикаль виконавчої влади, яка би підпорядковувалася йому особисто. На початку 1992 року було введено посаду Представника президента на рівні на рівні областей, районів, міст Київ і Севастополь. Вони підпорядковувалися фактично особисто голові держави.. Виконавчі комітети обласних і районних рад були ліквідовані. На їх місце стали державні адміністрації, повністю підконтрольні президенту. Тобто, обласні і

районні ради, втратили права на здійснення самоврядних функцій. Загалом поєдналися усі проблемні моменти. Економічна криза, певна криза влади, наростаючі суперечності між радами та державними адміністраціями. Якоюсь мірою певна психологічна неготовність чітко реагувати на кризові виклики. До того ж зовнішньополітична ситуація була несприятливою для України.

Утворилася значна криза влади. На її фоні ц 1994 році майже одночасно відбулися президентські, парламентські і місцеві вибори. Напередодні їх Верховна Рада ухвалила закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». Згідно цього закону голови рад усіх рівнів, від сільської до обласної мали обиратися безпосередньо населенням; обрані голови рад «підзвітні і підконтрольні відповідним радам, а також голові ради вищого рівня. Після виборів депутатів і голів рад скасовується посада представників президента та державних адміністрацій [47]. Протистояння між усіма радами та президентом і очолюваної ним структури виконавчої влади значно посилювалися. Криза поглибилася.

У 1994 році новообраний президент Леонід Кучма одразу ж продемонстрував прагнення знову створити вертикальну структуру виконавчої влади і підпорядкувати її собі. «Указом від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» він оголосив про підпорядкування собі голів районних та обласних рад» [55, с. 181]. Весь подальший період протягом 1995 року відбувалося постійне протистояння між президентом і Верховною Радою. В її складі ліві партії мали більшість. Вони також мали більшість майже в усіх органах місцевого самоврядування у східних регіонах. Там вони активно посилювали сепаратистські тенденції.

Протистояння набуло свого пікового стану на початку літа 1995 року. «У травні 1995 р. було прийнято Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». За цим Законом місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, містах Києві й Севастополі оголошувалися державні адміністрації, які очолювали голови відповідних рад шляхом призначення їх Президентом України керівниками

адміністрації» [55, с. 182]. Це дещо розрядило ситуацію. Але конфліктне джерело залишилося. Протистояння тривало до прийняття нової Конституції України.

Прийняття Конституції зафіксувала етап конституційного закріплення статусу місцевого самоврядування та повноважень його органів. Згідно статті 140 «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [20]. Тобто вперше було визначено територіальну громаду як первинний суб'єкт влади на місцевому рівні «як певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [55, с. 183]. Конституцією було також визначено матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування – «рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [20].

На конституційному рівні було підвищено статус міських, селищних і сільських голів. Раніше вони виконували обов'язки лише голів рад, тобто, не розглядалися як окремі посадові особи. Тепер вони отримали статус голів відповідних територіальних громад і окремі самостійні повноваження. Обласним та районним радам було відведено роль представників спільних інтересів територіальних громад, які перебувають на територіях відповідних районів і областей. Окремі права за ними залишалися на кшталт затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку, бюджетів відповідних областей і районів та контролю за їх виконанням. Але вони не мали під собою суттєвих контролюючих повноважень. Дійсна влада належала обласним та районним державним адміністраціям на чолі з їхніми головами. Їхній конституційний статус визначав їх як місцевих органів державної виконавчої влади. Їхня владні повноваження були більш реалістичними. Так, за конституцією до їхніх функцій належало: підготовка та виконання обласних і

районних бюджетів, виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку. На відміну від них у рад справжніх владних повноважень не було.

Остаточне складення конституційної системи місцевого самоврядування здійснилося внаслідок ухвалення профільних законів. Загалом місцеве демократичне трактування місцевого самоврядування в українській публічній політиці бере свій початок від прийняття закону «Про місцеве самоврядування» від 1997 року. В ньому було систематизовано і відображено існуючу демократичну практику принципів функціонування місцевого самоврядування. Демократична змістовна сутність цього закону зумовлюється повним юридичним оформленням інституту місцевого самоврядування як фактично незалежної гілки влади. Згідно з цим законом місцеве самоврядування в Україні характеризувалося як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [42]. Головним суб'єктом місцевого самоврядування згідно цього ж закону є «територіальні громади сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [42].

Важливе місце у тексті закону відводиться окресленню засадничих принципів місцевого самоврядування. Варто відзначити їх абсолютну погодженість із засадами демократичної практики: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [42]. Хоча, цілком зрозуміло, що одна справа

теоретично декларувати їх, а інша – реалізовувати на практиці. Тому за наявності певних аналогій з польською моделлю, слід констатувати факт відсутності достатньо відпрацьованої практики, відповідного типу політичної культури.

Також слід наголосити, що сукупність законів про місцеве самоврядування загалом погоджується з європейськими стандартами, зокрема, Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Верховна Рада України ратифікувала у червні 1997 року. У цьому документі містяться такі принципи місцевого самоврядування: місцеве самоврядування становить одну із засад будь якого демократичного ладу; право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом, і воно безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні; з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою; місцеві органи влади, наділені правом прийняття владних рішень, мають бути створені демократичним шляхом, мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення; місцеві органи влади мають володіти ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування; права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені [11]. Знову ж таки, слід констатувати факт певної декларативності цих положень. Питання полягає в їх належному практичному відпрацюванні.

Важливим нововведенням вітчизняного законодавства про місцеве самоврядування є визнання його первинним суб'єктом територіальну громаду. Це – «певна самоорганізація громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [55, с. 183]. Також у законі досить ґрунтовно розроблено організаційну побудову структури місцевого самоврядування. Її складають «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування», а також «органами місцевого самоврядування є обласні та районні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл,

селищ, міст» [42]. Окремими суб'єктами визнано голів територіальних громад, як їхніх найвищих посадових осіб. Вони також обираються прямим голосуванням мешканцями територіальних громад. Можна сказати, що між виборними представницькими органами територіальних громад та їхніми головами фактично існує досить чітка система стримувань і противаг і певний механізм розподілу влади.

Закон «Про місцеве самоврядування» опрацьовано досить досконалу організаційно-правову основу функціонування місцевого самоврядування. Вона складається із власних і делегованих органами державної влади повноважень у різних сферах, а саме, бюджетно-фінансовій, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, транспорту, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [42]. Власні, які ще називають самоврядними, повноваження зумовлюються тим, що органи самоврядування обрані на загальних виборах, і цим підтверджують факт свого існування, а делеговані – надаються місцевими органами виконавчої влади, тобто, державними адміністраціями.

Дещо складніша система взаємодії функціонує між обласним і районними радами та відповідними державними адміністраціями. Закон визначив норму, коли, що ради в силу свого існування без ухвалення певних рішень делегують частину своїх повноважень. Тобто, незважаючи на те, що їх повноваження декларуються досить широко, у реальному практичному вимірі загалом є незначними. На практиці у відносинах між радами і державними адміністраціями відбувається більшою протистояння інтересів регіональних бізнесових структур. А ця сфера, більше перебуває в тіні і є непрозорою. Тому інколи цілком демократичні норми закону не працюють.

На наступних етапах розбудови системи місцевого самоврядування було здійснено прийняття законів, які більш ґрунтовно розкрили зміст положення

базового закону «Про місцеве самоврядування». Серед них варто відзначити такі: «Про органи самоорганізації населення», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Так перший надавав можливість мешканцям територіальних громад створювати легальні об'єднання на територіальній основі для захисту своїх інтересів. Органи самоорганізації населення визначалися як важлива «форма активної участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення». Ними можуть бути «будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети» [46]. Ці об'єднання наділялися власними, а також делегованими повноваженнями. Делеговані надавалися відповідними органами місцевого самоврядування. Органам самоорганізації забезпечувалася певна матеріально-фінансова база, а також гарантувалися права юридичного захисту. З приводу виборів у 2019 році було ухвалено Виборчий кодекс України – принципово новий нормативний акт, в якому об'єднані норми, які регулюють виборчі процеси усіх типів виборів в країні.

Якщо оцінювати систему місцевого самоврядування з формально-правової точки зору, то вона має цілком демократичний і досконалий характер. А щодо практики її реалізації то такий висновок зробити не можна. Проблеми, пов'язані з економічною кризою, значно накладаються на діяльність органів місцевого самоврядування. Вони стосуються питань розподілу і перерозподілу бюджетних коштів. Ще зовсім недавня практика свідчила, що це відбувається в режимі їх ручного непрозорого розподілу. Дуже багато залежало від особистої прихильності центральної влади до представників місцевої влади, а також необхідністю забезпечити необхідну підтримку на найближчих виборах. «Територіальні громади більшості населених пунктів не мали достатніх коштів для вирішення нагальних проблем їхніх мешканців, а значною мірою залежать від центру в плані фінансування. Та й коштів, виділених з державного бюджету України, у вигляді субвенцій, субсидій, дотацій не вистачало органам місцевого самоврядування для розв'язання найважливіших проблем територіальних громад» [55, с. 189]. Отже, суттєвого вдосконалення потребувала система

бюджетно-фінансової взаємодії між державною владою, її місцевими представниками та органами місцевого самоврядування. Зокрема, останнім необхідно було надати більших повноважень щодо розпорядження коштами, які надходять від місцевих податків і зборів. Певні зміни у цьому напрямі відбулися внаслідок проголошення політики децентралізації державної влади. Органи місцевого самоврядування набули більше повноважень у цій сфері. Це дало їм більше можливостей вирішувати проблеми місцевого життя.

Для більш повного відображення сутності організації влади на регіональному та місцевому рівнях слід проаналізувати принципи функціонування вже згадуваних місцевих органів державної виконавчої влади. У 1999 році було ухвалено Закон «Про місцеві державні адміністрації». Він більш докладно регламентував конституційні положення, що місцевими органами виконавчої влади є обласні та районні державні адміністрації. Політична суб'єктність і значущість цих інститутів влади зумовлювалася їхніми повноваженнями, головними серед яких були «виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, підготовка та схвалення прогнозів відповідних бюджетів, підготовка та виконання відповідних бюджетів» [43]. Голови обласних державних адміністрацій призначалися Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Кандидатури на посади голів районних державних адміністрацій робилися головами обласних. Усунення голови адміністрації здійснюється також Президентом. Причому єдиною політичною умовою для застосування цієї процедури є завершення терміну повноважень діючого президента та обрання іншого. Але на практиці, коли підставами для цього були інші передумови, траплялися набагато частіше. Особливо незрозумілою і не чітко визначеною була підстава, пов'язана з порушенням головою державної адміністрації Конституції і законів. Найчастіше підставами, звичайно, неформальними, але реальними для їх звільнення були недостатня лояльність до голови держави чи інших високих посадовців, відсутність чітких гарантій щодо можливості забезпечити необхідний результат на найближчих виборах і таке інше. У

відносинах між радами та адміністраціями не було необхідної прозорості. Ради просто затверджували рішення адміністрацій насамперед ц бюджетних питаннях. Реальний владний статус останніх був набагато вищим. Навіть в сучасних умовах політики децентралізації ці відносини залишаються невпорядкованими і потребують чіткого регламентування з конкретним розподілом повноважень і компетенцій.

Отже, система місцевого самоврядування має свою специфіку в різних країнах. Це зумовлюється різними чинниками. У федеративних та унітарних моделі розрізняються кількістю політико-територіальних рівнів. У федераціях її суб'єкти мають певні ознаки державності. Безпосередньо органи місцевого самоврядування володіють різним обсягом владних повноважень. Такий стан зумовлюється також історичними особливостями становлення цього інституту у різних країнах. Історично склалося дві моделі місцевого самоврядування: англо-американська та континентально-європейська. Вони розрізняються тим, органи місцевого самоврядування у них мають різний владно-публічний статус.

Система місцевого самоврядування України після конституційно-правового оформлення її засад перебуває поки що на етапі закріплення демократичних механізмів її практичного функціонування. Проголошена політика децентралізації державної влади забезпечила певним чином надання дещо у більшому обсязі повноваження органам місцевого самоврядування, зокрема, у бюджетно-фінансовій сфері. Вони отримали змогу збільшити кількість надходжень у місцеві бюджети. Але ж треба вміти цим користуватися. Напрями вдосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування полягають у підвищенні рівня професійної підготовки працівників її виконавчих структур. А головне, підвищення рівні політичної відповідальності за ухвалені рішення.

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

#### 3.1. Тенденції децентралізації влади

Проголошена політика децентралізації влади в Україні визначила основні пріоритети вдосконалення системи місцевої влади. Насамперед для цього потрібен достатній рівень забезпечення її потрібними для цього ресурсами. Але насамперед органам місцевого самоврядування має бути надана певна свобода дій. Загальновідомий факт, що реалізація цього завдання безпосередньо зумовлюється типом політичного режиму. Лише демократичний режим надає місцевому самоврядуванню широкі повноваження для реалізації завдань його інститутів. При цьому, як свідчить сучасна політична практика, недостатньо лише проголосити та задекларувати такі засади. Вони мають бути повністю інтегровані у сферу публічної політики і здійснюватися як звична повсякденна форма політичної діяльності.

В українському політикумі зроблений остаточний висновок, що саме демократизація місцевого самоврядування забезпечить безповоротну перемогу демократії в країні. Тому визначення такого пріоритету у внутрішній політиці є цілком слушним. Він має бути пов'язаний з зі створенням умов для реалізації громадянами своєї політичної активності щодо участі у місцевому житті, а також підвищенням якісного рівня послуг, які надає місцева влада мешканцям територіальних громад. Проголошена «реформа передбачає створення нової моделі територіальної організації влади, децентралізацію завдань, повноважень та відповідальності; розвиток системи місцевого самоврядування і формування спроможних територіальних громад, удосконалення державної регіональної політики тощо. Водночас успішне здійснення реформ децентралізації тісно пов'язане з формуванням нової генерації місцевих політиків та службовців органів місцевого самоврядування, які будуть діяти в принципово нових умовах та які потребують нових знань, умінь і навичок» [25, с. 5]. Тобто, реалізація

зазначених завдань є органічною складовою остаточної демократизації політичної системи країни та створення у ній режиму стабільної демократії.

Децентралізація влади з наданням широких прав із забезпеченням статусу повноцінної політичної суб'єктності органам місцевого самоврядування і важливим аспектом незворотності характеру демократичної трансформації. Цей процес був започаткований у кінці ХІХ – на початку ХХ століть в країнах які пізніше першими набули ознак розвинутої демократії. Його пояснення базувалося на таких положеннях. «1. Децентралізація забезпечує більш ефективне розміщення ресурсів у громадському секторі. Система, при якій рішення про розміщення ресурсів у суспільному секторі приймаються на регіональному і муніципальному рівні, робить суспільний вибір більш точним, дозволяючи враховувати місцеві особливості суспільних переваг. 2. Децентралізація сприяє росту підзвітності органів державної влади в питаннях витрачання бюджетних коштів. При децентралізації зв'язок між сплаченими податками й отриманими суспільними благами і послугами виявляється більш прямим і прозорим. 3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональну і місцеву владу вживати заходів для її розширення. 4. Наділення регіональної і місцевої влади правом самостійно розпоряджатися бюджетними коштами стимулює їх до скорочення необґрунтованих витрат» [25, с. 8].

В Україні після тривалого процесу здійснення таких заходів методом проб і помилок він реально був розпочатий внаслідок подій Революції Гідності. У квітні 2014 року була схвалена Кабінетом Міністрів України Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. «Вона передбачає децентралізацію, створення належних матеріальних (майно, зокрема земля, що перебувають у власності територіальних громад), фінансових (податки та збори, що пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень» [29, с. 22]. Ключовими завданнями цього пріоритетного напрямку державної політики є заходи, які докладніше деталізують

його змістовну сутність. Серед них варто відзначити такі. Максимальне надання повноважень, належних місцевих органів виконавчої влади, територіальним громадам та їхнім органам місцевого самоврядування з належним обсягом фінансового забезпеченням; чітко оформлене на цій основі розмежування владних повноважень між цими інститутами і відповідне зростання відповідальності представницьких органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед мешканцями територіальних громад. Змістовна сутність такої політики пов'язана з передачею повноважень від центральних органів державної влади саме виборним органам територіальних громад, між якими немає зв'язків прямої підпорядкованості.

Обсяг наданих і делегованих повноважень має визначатися їхнім змістом. Вони стосуються надання публічних послуг, які будуть адекватні потребам мешканців територіальних громад. На цій основі вирішуються певні важливі завдання. Одне з них полягає у максимальному наближенні механізмів надання послуг до місцевого населення. А з іншого боку, держава розвантажує себе від виконання функцій. Які їй не належить виконувати, а натомість зосереджується на реалізації головних завдань розвитку усієї країни. «Оскільки для процесу демократичного розвитку дуже важливий зворотний зв'язок між владою і людиною – поінформованість громадян про дії влади та поінформованість влади про реальні потреби конкретного громадянина, то природно, що здійснити це найлегше на базовому рівні влади – місцевому, де громадяни і представники влади живуть поруч» [25, с. 9].

Процеси реальної децентралізації державної влади мають чітко узгоджуватися із загальними процесами демократизації усієї політичної системи. Крім суто організаційних змін, має трансформуватися і функціональні аспекти. Вони стосуються формування нового типу і стилю реалізації політики. Насамперед йдеться про налагодження тісних форм комунікації між місцевою владою і територіальними громадами. Така комунікація забезпечується механізмами безпосередньої демократії на основі численних форм громадської участі в управлінні місцевими справами.

Для розробки більш ефективного механізму децентралізаційних процесів необхідно зробити певну класифікацію її основних складників. Це дозволить визначити основні практичні заходи, за допомогою яких буде зосереджено конкретні зусилля на потрібних напрямках. Виділяють такі складники владної децентралізації: політична, адміністративна та фіскальна. Політична «пов'язана із ситуацією, коли політична влада передається в субнаціональні органи управління. Очевидним прикладом є те, що обираються і повноважні субнаціональні органи управління, від сільських рад до органів державного управління». Адміністративна «полягає в передачі на місця повноважень приймати рішення, ресурси і відповідальність за роботу деяких видів соціальних служб. Вона часто збігається з реформою соціальних служб». Фіскальна «є найбільш повним і, можливо, найбільш прозорим видом децентралізації. Вона означає передачу фінансових ресурсів з центра на місця. Умови такої передачі часто обговорюються в ході переговорів між центральною і місцевою владою на основі декількох факторів, серед яких – взаємозв'язок регіонів, доступність ресурсів і місцеві можливості управління» [25, с. 12].

Враховуючи комплексний підхід щодо вирішення зазначених завдань політики децентралізації, їх необхідно розглядати і здійснювати в органічній єдності між собою, не відокремлюючи одне від одного. Так, проведення вільних виборів з відкритою цивілізованою конкуренцією має спиратися на чітке оформлення відповідних виборчих процедур. Обраним за їх результатами органам місцевого самоврядування мають бути надані значні повноваження. Причому зміст навіть делегованих повноважень має бути відомим ще перед початком виборів. Щоб усім, і кандидатам, і виборцям, було зрозуміло, хто конкретно і з яким статусом обирається. Також має бути відомим обсяг відповідальності за адекватний рівень свободи дій. Ну і головна складова децентралізації – фіскальна. Її сутність складають «делегування фінансових ресурсів та повноважень, формування дохідної частини бюджету. Вона передає місцевим органам влади, приватним підприємствам фінансові засоби, повноваження збирати місцеві податки, а також право визначати видатки

місцевих бюджетів для виконання ними децентралізованих функцій» [25, с. 13]. Лише таке органічне поєднання напрямів політики забезпечить системність у функціонуванні системи місцевого самоврядування і необхідний якісний рівень надання публічних послуг. В цій ситуації потрібні фінансові ресурси у достатньому обсязі, а також належний рівень нормативного визначення самоврядних повноважень.

Зрозуміло, що тут цілком об'єктивно виникає питання про визначення обсягів повноважень. Тобто, до якої міри держава делегує такі обсяг і як він обраховується. Тут доцільно використати певну категорію, яка дасть змогу повніше пояснити сутність цього процесу. Це – субсидіарність. Як практична характеристика вона «визначає обсяг та рівень державного втручання у діяльність місцевих владних органів. Принцип субсидіарності – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні» [53, с. 6-7]. Ця категорія значною мірою розкриває зміст політики децентралізації, характерної для демократичних країн і яку прагне втілити у життя Україна. Так, делегування повноважень відбувається не приблизними розрахунками, а чітким нормативним регламентуванням їх змісту і цільової спрямованості. Делеговані повноваження неодмінно мають бути спрямовані на вирішення повсякденних інтересів і потреб мешканців населених пунктів, тому що саме місцева влада краще ознайоmlена з ними, ніж центральні органи, а тому здатна більш ефективно витратити кошти на це. Але і обсяг матеріально фінансових ресурсів має бути ретельно обрахований, щоб він точно відповідав здійсненим витратам. В цій ситуації не можна допускати перекосу в жодну зі сторін. Загальнонаціональні та місцеві інтересами мають дотримуватися не за рахунок одне одного.

Основні пріоритети і принципи децентралізації влади були визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, ухвалену Кабінетом Міністрів 1 квітня 2014 року. Реалізація таких заходів та спрямувань державної політики стало відповіддю на вже давно назрілі потреби громадян України з точки зору вирішення їх

повсякденних проблем, для чого необхідно було максимально наблизити механізми цього вирішення до них. Тому саме такі повноваження і мали бути надані місцевому самоврядуванню. Цілі вказаного нормативного акту полягали у з'ясуванні «напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких зможуть захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення за рахунок організаційної та фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування» [22].

У зазначеному документі здійснено основні пояснення щодо застосування перерахованих заходів. Насамперед встановлено основні територіальні межі діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, в рамках яких вони можуть в повинні надавати необхідні публічні послуги мешканцям. Передбачено надання необхідних матеріально-фінансових та організаційних ресурсів для виконання самоврядних і делегованих функцій у достатньому обсязі. Ще одним суспільно значущим принципом децентралізації є розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади на підставі субсидіарності, тобто розміреного розподілу владних повноважень. Для того, щоб зазначена система працювала на належному рівні є необхідність повноцінного державного контролювання діяльності органів місцевого самоврядування на предмет дотримання ними законів та фінансової дисципліни. В країнах, де є значна регіональна фрагментарність, такі заходи є доцільними для забезпечення загальнодержавних інтересів.

Концепція визначає максимально доцільний перерозподіл функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади в

рамках існуючих адміністративно-територіальних одиниць, зважаючи на принцип субсидіарності, з урахуванням наявних кадрових та ресурсних можливостей органів місцевого самоврядування. «Трансформуючи повноваження в структурі держави, передаючи владу на місця, українська держава отримує більше переваг. Структурні зміни не є втратами повноважень, вони дають оптимально залучати ресурси, що використовуються місцевими органами влади, що не тільки не втрачає свого центрального значення, а навпаки, отримує модель стійкого економічного зростання. Відповідно, метою адміністративно-територіальної реформи має бути утворення на базовому рівні адміністративно-територіальних одиниць, спроможних до виконання своїх повноважень» [25, с. 63].

У Концепції також міститься положення, що неодмінною передумовою ефективної реалізації територіальними громадами своїх повноважень є право і можливість поєднання їхньої діяльності. Оскільки їхня розпорошеність не дає змогу ефективно сприяти вдосконаленню рівня функціонування управління суспільним розвитком на місцевому рівні. Ще однією проблемою організації місцевої влади є невпорядкованість у питанні забезпечення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади. А це зумовлює неузгодженість відносин між принципами централізованості державної політики стосовно місцевих проблем та місцевого підходу щодо організації влади на місцевому та регіональному рівнях. Крім того, виникають питання з'ясування статусу територіальної громади як базового інституту місцевого самоврядування. Згідно законодавства про місцеве самоврядування територіальна громада є ключовим інститутом самоврядних повноважень місцевої влади. І тому саме він є провідною структурою, за якою визначають базові демократичні засади місцевого самоврядування за умови впливу мешканців громади на політичні процеси та механізм ухвалення політичних рішень.

### 3.2. Механізми вдосконалення місцевих органів державної влади

Здійснення політики децентралізації серйозного впорядкування потребує здійснення розробки механізмів забезпечення державного контролю на місцевому рівні, а конкретно, більш чіткого визначення повноважень місцевих органів державної виконавчої влади. У цьому контексті значний інтерес представляє точка зору про введення в Україні посади префекта за французьким зразком принаймні на обласному рівні. Такий захід має сприяти впорядкувати відносини між органами місцевого самоврядування і представниками державної влади на місцевому рівні. Він також передбачає вирішення двох актуальних завдань забезпечення оптимальних умов для функціонування системи місцевої влади. По-перше, органам місцевого самоврядування надається дійсна спроможність здійснення своїх конституційних повноважень з приводу вирішення питань місцевого життя на належному рівні, по-друге, дотримання принципів належного державного контролю за місцевою самоврядною владою щодо дотримання нею законів, але без дріб'язкового втручання в їхню діяльність і, по-третє, створення системи нормальної взаємодії між цими інститутами публічної влади з метою забезпечення балансу між загальнонаціональними і місцевими інтересами. Встановлення такого балансу є нагальною потребою організації всієї системи влади. Певний пріоритет місцевих інтересів не повинен переходити у відвертий сепаратизм.

26 серпня 2015 року було опубліковано проєкт закону «Про префектів». На його основі пропонувалося запровадити на обласному та районному рівнях посади префектів як представників виконавчої влади. До їх повноважень було віднесено «здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування та посадовими особами місцевого самоврядування; здійснення координації діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; виконання державних програм; спрямування і організацію діяльності територіальних органів

центральных органів виконавчої влади та їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» [41]. Запровадження цієї посади не мало на меті тільки змінити назву посади очільників місцевих адміністрацій. Насамперед передбачалося ввести посаду представника центральної влади на районному та обласному рівнях. Але з принципово з іншим функціональним статусом

Насамперед це створення принципово інших засадничих принципів його діяльності. До них належали такі: «верховенство права – спрямування діяльності на забезпечення прав і свобод людини і громадянина; законність – здійснення повноважень у межах та в порядку, встановлених Конституцією та законами України; відкритість – забезпечення постійного інформування суспільства про діяльність префектів, гарантування доступу кожного до інформації про їх діяльність; єдине правозастосування – префекти забезпечують однакове застосування законодавства України органами місцевого самоврядування та територіальними органами центральных органів виконавчої влади; ротація – одна й та сама особа не може перебувати на посаді префекта однієї адміністративно-територіальної одиниці більше трьох років; безперервність – забезпечення постійного здійснення повноважень префектами, незалежно від політичних процесів у державі; підконтрольність – забезпечення контролю з боку інших державних органів та громадськості за діяльністю префектів; ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів та часу; політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення префекта, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій» [41].

Пропозиція запровадити новий інститут у структурі місцевої влади стала наступним етапом у політиці її реформування після оголошення політики децентралізації влади. Ідея введення такої посади зі схожими повноваженнями пропонувалася, ще на початку 1990-х років. Але тоді у більш популярній в українському політикумі була концепція про функціонування жорсткої

вертикалі виконавчої влади. Незважаючи на те, що у законодавстві визначалася підпорядкованість голів місцевих державних адміністрацій безпосередньо уряду, вони всі належали до президентської номенклатури. «Жорсткий на перший погляд контроль на регіональному та субрегіональному рівнях показав свою абсолютну недієздатність під час подій на Майдані 2013 – 2014 років. Президентська вертикаль швидко розвалилась, і новому центральному уряду коштувало багато зусиль відновити керованість територією. Більш того, зараз спостерігається прискорена регіоналізація влади. Таким чином, нагальною є необхідність здійснити наскрізне проникнення державної влади в регіонах, запровадивши інститут органу державної влади загальної юрисдикції» [2, с. 11].

Введення нового владного інституту в сучасних умовах потребує виконання цілого комплексу заходів. У першу чергу це розроблення процедур призначення на посаду префекта. Згідно запропонованого проєкту призначення на цю посаду здійснює президент. Слід зауважити, вона не є політичною посадою. Виконання відповідних обов'язків у певній адміністративно-територіальній одиниці не може тривати більше трьох років. Ці повноваження виконуються протягом зазначеного часу. На це не впливає можлива зміна президента у цей час. До кандидатури префекта висуваються певні вимоги. Також визначені вимоги до кандидатури префекта. На момент свого призначення він «на момент призначення працює префектом в іншій адміністративно-територіальній одиниці в порядку переведення; перебуває в кадровому резерві префектів не менше року; працював на посаді префекта не менше двох років і з моменту звільнення з такої посади пройшло не більше трьох років» [41]. Отже, префект є чисто адміністративною, а не політичною посадою. Зрозуміло, що такий зразок щодо запровадження інституту префекта був запозичений з французького політичного досвіду організації місцевої влади. Там він «має подвійну функцію. Префект є представником держави на рівні регіону та департаменту і як такий відображає політичний вимір держави як політичний орган. Але, з іншого боку, він із самого початку був визнаний вищим адміністративним органом, наділеним загальними функціями та

повноваженнями. Таким чином, префект вважався професійним державним службовцем» [2, с. 9]. Його політико-партійні уподобання не можуть жодним чином впливати на його професійну діяльність.

У Франції функції префекта мають суто адміністративно-бюрократичний характер. В Україні у проєкті закону «Про префекта» взята за основу саме така модель. У ньому передбачаються такі основні повноваження префекта: визначалося контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог конституції та законів на територіях адміністративно-територіальних одиницях, прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на важливість статусу префекта, є нагальна потреба чіткіше технологічно розробити процедури його призначення на посаду та звільнення з неї. «Звичний» конкурс на посаду префекта теж не дасть потрібного результату. Оскільки префект належить до фігур, які єдині на території повинні представляти і уряд, і Президента, то довіра до нього має бути повною. Спостереження за кандидатом на цю посаду повинно бути довгим в часі та комплексним. Знову ж таки посада префекта передбачає володіння низкою навичок та наявність специфічних знань. І нарешті, префект має бути готовий приступити до виконання своїх обов'язків негайно після призначення. Тому потенційні кандидатури повинні бути в «короткому списку» на призначення» [2, с. 18-19].

Виходячи з такого підходу, виникає об'єктивна потреба створити спеціальний кадровий резерв кандидатів на посаду префекта на найбільш важливих посадових осіб префектур. Його формування має передбачати прозорі і водночас суворі процедури. «Кваліфікаційні вимоги мають забезпечувати необхідний досвід роботи на державній службі, вищу базову освіту та спеціалізовану освіту в системі підготовки кадрів для державної служби. Для забезпечення аполітичності префекта в резерв не можуть включатись особи, які займають виборні та політичні посади, а також народні депутати» [2, с. 19]. Такий підхід пояснюється особливим значенням інституту префекта у системі державної та місцевої гілок влади, який має налагоджено співпрацювати як з органами місцевим самоврядування, так і центральної влади.

Окреме важливе значення має процедура освітньо-професійної підготовки кандидатів до кадрового резерву. У Французькій республіці для цього створюються спеціальні навчальні заклади, вищі політичні школи, де і відбувається відповідна підготовка. Вона має суто цільовий характер, тобто спрямована на роботу на конкретній посаді. «Форми навчання різноманітні. Це завдання колективного характеру, наприклад, підготовка звіту, який передається в міністерство. Побудова злагодженої роботи в колективі є дуже складним завданням, тому Школа дає певну модель роботи в уряді і вчить, як жити з амбіціями серед інших, володіти мистецтвом проводити переговори, вирішувати конфліктні ситуації. Інша форма – рольові ігри, наприклад, підготовка засідання ради безпеки з того чи іншого питання. У Школі вчать мистецтву риторики, умінню поводження перед екраном та під час інтерв'ю. Характерною ознакою є висока еволюція програм та модернізація конкурсів» [2, с. 13]. В Україні з цього приводу поки що взагалі немає якогось чіткого підходу. Фактично весь критерій для цього був один – особиста лояльність до голови держави.

Але так само було зрозуміло, що певний рівень професіоналізму був потрібний. Для виконання цього завдання було створено Національну академію державного управління при Президентові України. Хоча і навчання у ній не давало необхідного ефекту Кількість переважала над якістю. Для забезпечення протилежного підходу необхідно змінювати принципи освітньої підготовки і спрямовувати її подальшої професійної діяльності на конкретній посаді. «Необхідно змінити методологію навчання – надавати слухачам практичні навички. Але найголовніше – слід відкрити перспективи для кар'єрного зростання випускникам вищої адміністративної школи. Наразі Україна потребуватиме підготовлених спеціалістів хоча б для запуску корпусу префектів (щонайменше сто осіб). Надалі пропонується створити спеціальний резерв префектів. «Резервісти» мають пройти спеціальний вишкіл для отримання необхідних навичок та додаткову селекцію перед призначенням на посаду» [2, с. 14-15]. На думку автора, в цій ситуації не потрібно винаходити щось нове, а взяти на озброєння саме французьку модель підготовки майбутніх префектів.

Отже, механізми підвищення рівня ефективності системи місцевої влади має впроваджуватися у контексті розпочатої політики децентралізації влади. Власне вони мають відбуватися паралельно. Їхній зміст повинен мати комплексний характер і здійснюватися на основі органічного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Перекіс в будь яку зі сторін не припустимий. Децентралізація влади як загальний напрям державної політики має включати різні аспекти, які також мають доповнювати один одного. Так, політичний спрямований на розроблення і запровадження особливої процедури формування органів місцевого самоврядування передусім окремого типу виборчої системи, відмінної від парламентської. Адміністративна складова спрямована на делегування державною владою органам місцевого самоврядування повноважень, потрібних для належного надання населенню необхідних публічних послуг. Фіскальний (бюджетно-фінансовий) аспект передбачає правове забезпечення можливості органів місцевого самоврядування мати свої матеріально-фінансові ресурси у достатньому обсязі.

Іншим напрямом підвищення рівня ефективності системи місцевої влади є значне реформування інституційної основи місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, є потреба запровадження посади префекта. Тут цілком слушним є використання відповідного досвіду Французької Республіки. Згідно цієї моделі префект здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно дотримання ними конституційних і законних норм, а також прав і свобод людини. Префект є не політичною, а адміністративною посадовою особою і виконує чисто адміністративні функції. Фактично він підпорядковується інституту президента, а не конкретній людині на цій посаді. Така система покликана одночасно забезпечити широкі владно-публічні права органів місцевого самоврядування та державний контроль за їх діяльністю. Вона підтримує впорядковану взаємодію між різними інститутами місцевої влади, яка взагалі повинна мати неполітичний характер і забезпечувати отримання мешканцями територіальних громад необхідних адміністративно-публічних послуг.

## ВИСНОВКИ

Поняттєво-категоріальний апарат щодо аналізу організації та функціонування системи місцевої влади характеризує її як достатньо комплексну багаторівневу структурну будову, яка складається не лише з публічно-владних органів. До неї належать також різноманітні форми політичної участі, за допомогою яких громадяни мають можливість брати участь у діяльності місцевої самоврядної влади, у формуванні місцевого політичного порядку денного, визначати проблеми місцевого життя та формувати механізми їх вирішення. Активна громадська участь сприяє посиленню рівня легітимності та демократичних засад місцевої влади. Різноманітні методи дослідження зазначеної проблеми створюють підстави для її ґрунтовного вивчення та розробки ефективних механізмів функціонування інститутів місцевої влади.

Система місцевого самоврядування має свою специфіку в різних країнах. Це зумовлюється різними чинниками. У федеративних та унітарних моделі розрізняються кількістю політико-територіальних рівнів. У федераціях її суб'єкти мають певні ознаки державності. Безпосередньо органи місцевого самоврядування володіють різним обсягом владних повноважень. Такий стан зумовлюється також історичними особливостями становлення цього інституту у різних країнах. Історично склалося дві моделі місцевого самоврядування: англо-американська та континентально-європейська. Вони розрізняються тим, органи місцевого самоврядування у них мають різний владно-публічний статус.

Система місцевого самоврядування України після конституційно-правового оформлення її засад перебуває поки що на етапі закріплення демократичних механізмів її практичного функціонування. Проголошена політика децентралізації державної влади забезпечила певним чином надання дещо у більшому обсязі повноваження органам місцевого самоврядування, зокрема, у бюджетно-фінансовій сфері. Вони отримали змогу збільшити кількість надходжень у місцеві бюджети. Але ж треба вміти цим користуватися. Напрями вдосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування

полягають у підвищення рівня професійної підготовки працівників її виконавчих структур. А головне, підвищення рівні політичної відповідальності за ухвалені рішення.

Механізми підвищення рівня ефективності системи місцевої влади має впроваджуватися у контексті розпочатої політики децентралізації влади. Власне вони мають відбуватися паралельно. Їхній зміст повинен мати комплексний характер і здійснюватися на основі органічного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів. Перекіс в будь яку зі сторін не припустимий. Децентралізація влади як загальний напрям державної політики має включати різні аспекти, які також мають доповнювати один одного. Так, політичний спрямований на розроблення і запровадження особливої процедури формування органів місцевого самоврядування передусім окремого типу виборчої системи, відмінної від парламентської. Адміністративна складова спрямована на делегування державною владою органам місцевого самоврядування повноважень, потрібних для належного надання населенню необхідних публічних послуг. Фіскальний аспект передбачає правове забезпечення можливості органів місцевого самоврядування мати свої матеріально-фінансові ресурси у достатньому обсязі.

Іншим напрямом підвищення рівня ефективності системи місцевої влади є значне реформування інституційної основи місцевих органів виконавчої влади. Зокрема, є потреба запровадження посади префекта. Згідно моделі Французької Республіки префект здійснює контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування стосовно дотримання ними конституційних і законних норм, а також прав і свобод людини. Префект є не політичною, а адміністративною посадовою особою. Фактично він підпорядковується інституту президента, а не конкретній людині на цій посаді. Така система покликана одночасно забезпечити широкі владно-публічні права органів місцевого самоврядування та державний контроль за їх діяльністю. Вона підтримує впорядковану взаємодію між різними інститутами місцевої влади, яка взагалі повинна мати неполітичний характер і забезпечувати отримання мешканцями територіальних громад необхідних адміністративно-публічних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: [https://pidru4niki.com/1584072058730/pravo/administrativne\\_pravo\\_zarubizhnih\\_kr\\_ayin](https://pidru4niki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubizhnih_kr_ayin).
2. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти: уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
3. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 23-40.
4. Грובהва В. Система місцевого самоврядування в Польщі : перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 31. Том 1. С. 78–82.
5. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / за заг. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В. С., 2019. 708 с.
6. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС: уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
7. Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні : збірник наукових праць / за ред. О. О. Рафальського. О. М. Майбороди. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 432 с.
8. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2011. 360 с.
9. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь / за ред. О.М. Майбороди. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2017. – 248 с.
10. Державне управління: підручник. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова). Київ; Дніпропетровськ: НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
11. Європейська хартія місцевого самоврядування; м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

12. Жаліло Я. А., Шевченко О. В. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
13. Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні : монографія / Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.). Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 416 с.
14. Кармазіна М., Бевз Т., Горбатюк М. Регіональні політичні еліти в Україні : особливості формування, цінності та ідентичності. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.
15. Кармазіна М., Бевз Т., Ротар Н. Регіональні політичні режими в Україні : підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2018. 248 с.
16. Конституційне право зарубіжних країн. / За заг. ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
17. Конституція Федеративної Республіки Німеччини. URL: [https://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&object=translation](https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation)
18. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 82 с.
19. Конституція США. URL: [https://uk.wikisource.org/wiki/Конституція\\_США](https://uk.wikisource.org/wiki/Конституція_США)
20. Конституція України . URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
21. Конституція Французької Республіки : пер. з фр. Харків : Право, 2015. 68 с.
22. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
23. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.

24. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: [ttp://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266](http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=266)
25. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
26. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.
27. Мангейм Дж. Б., Річ Р. К. Емпіричний політичний аналіз : емпіричні методи в політичній науці: пер. с англ. Київ : Основи, 2000. 544 с.
28. Михайлова О. В. Порівняльна політологія. 2017. URL: [https://stud.com.ua/79728/politologiya/porivnyalna\\_politologiya](https://stud.com.ua/79728/politologiya/porivnyalna_politologiya)
29. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія /кол. авт; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. 115 с.
30. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
31. Могілевський В. С. Роль децентралізації публічної влади в становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2017. Вип. 1 (35). С. 60–65.
32. Національна стійкість України та національна безпека. Аналітична записка / за ред. О. М. Майбороди. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 40 с.
33. Некряч А. І., Лопушинський І. П., Оленковська Л. П. Місцева влада України на шляху демократичного транзиту: політико-управлінські аспекти. *Держава і права: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 89. 2021. С.230–248.
34. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентіві України. Сер. «Державне управління»*. 2016. № 3. С. 56–62.

35. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
36. Політичне поле України у ситуації суспільної кризи : влада, опозиція, політичні партії, громадські організації. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2020. 264 с.
37. Політичний процес у незалежній Україні: підсумки і проблеми : монографія. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 704 с.
38. Приходько С. М. Територіальна організація влади: навчальний посібник. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2018. 67 с.
39. Приходько С. М., Радько П. Г. Особливості функціонування політичної влади в системі електронної демократії. *Філософські обрії*. 2016. Вип. 35. С. 19-26.
40. Приходько С., Телятник Р. Перспективи запровадження інституту префекта в Україні. *Соціально-економічні та гуманітарні виміри національного та місцевого розвитку* : зб. наук. ст. учасників третьої Всеукраїнської наук.-практ. конф. Полтава: ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2022. С. 89-94.
41. Про префекта: Проект Закону України від 26 серпня 2015 р. URL <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf>
42. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>
43. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
44. Про місцеві державні адміністрації: Проект Закону України від 04.10.2021 № 4298 <https://ips.ligazakon.net/document/II03536W?an=5>
45. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон України: від 7 грудня 1990 року № 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text>
46. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>.
47. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від

3 лютого 1994 року № 3917-XII. URL:  
[https://ips.ligazakon.net/document/view/t391700?an=1&ed=1994\\_06\\_28](https://ips.ligazakon.net/document/view/t391700?an=1&ed=1994_06_28).

48. Романова В., Умланд А. Реформа децентралізації в Україні: перші результати та виклики. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 41-51.
49. Романюк С. А. Децентралізація : теорія та практика застосування : монографія. Київ, 2018. 216 с.
50. Рудич Ф. М. Порівняльна політологія : навч. пос. Київ: МАУП, 2006. 148 с.
51. Секстон Е. Системи міського управління : пер. з англ. Харків : Центр освітніх ініціатив, 2001. 96 с.
52. Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 80 с.
53. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ : Логос, 2015. 124 с.
54. Україна у пошуку стратегій суспільно-політичного розвитку (1991–2018 рр.). Київ: ІПіЕнд ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. 342 с.
55. Утвенко В. В. Теорія та історія місцевого самоврядування : навч. посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 234 с.
56. Хачатурян Х. В., Некряч А. І. Місцева демократія : вітчизняний та зарубіжний досвід: навчальний посібник. Київ : КиМУ, 2014. 344 с.
57. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Київ : Ін Юре, 2015. 320 с.
58. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрид. фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
59. Шаповал В. М. Основи конституціоналізму (нариси з історії, теорії і практики) / Центр політико-правових реформ. Київ: Мишалов Д. В., 2021. 116 с.
60. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2020. 153 с.