

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

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти
магістр

на тему: «Інститут місцевого самоврядування у владній структурі Української
держави»

Виконав: здобувач вищої освіти
за освітньою програмою
Політологія
спеціальності 052 Політологія
ступеня вищої освіти магістр
групи 1
Швець Р. В.
Керівник: Приходько С. М.
Рецензент: Городчаніна Ю. В.

Полтава 2023 року

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Інституційні принципи аналізу політики	9
1.2. Поняття і сутність інституту місцевого самоврядування	17
РОЗДІЛ 2. ІНСТИТУТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТРУКТУРІ ВЛАДНОГО МЕХАНІЗМУ	24
2.1. Інститути місцевого самоврядування у демократичних країнах	24
2.2. Інститути місцевого самоврядування в сучасній Україні	37
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	46
3.1. Напрями демократизації інституційної будови місцевого самоврядування	46
3.2. Напрями вдосконалення системи місцевих виборів	51
ВИСНОВКИ	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	64
ДОДАТКИ	69

ВСТУП

Актуальність теми. Питання розбудови інституційної основи місцевого самоврядування є важливою задачею сьогодення у контексті досягнення кінцевих результатів демократичної трансформації України. Незважаючи на розв'язану проти нашої країни повномасштабної війни, завдання побудови системи стабільної демократії є як ніколи актуальним. Невід'ємною складовою його повноцінної реалізації є формування демократичної системи місцевого самоврядування.

Досвід країн стабільної демократії свідчить про те, що насамперед має бути сформована чітка інституційна основа місцевого самоврядування, яка забезпечує його послідовний поступальний розвиток. Вона є достатньо складною і багаторівневою і включає в себе як представницькі інститути місцевого самоврядування, так і прямої демократії, яка складається з різних форм участі мешканців територіальних громад у місцевому житті. В демократичних країнах представлені різні моделі місцевого самоврядування. Це зумовлено історичними особливостями їхнього історичного становлення, а також формою державного устрою. В Україні історія розвитку місцевого самоврядування хоча також має певну історію, але до процес його розбудови у сучасному розумінні розпочався тільки після проголошення незалежності.

Загалом наша країна і зараз знаходиться на етапі формування демократичних принципів інституційної будови місцевого самоврядування. Звичайно, цей процес пришвидшився після розпочатої політики децентралізації державної влади і перерозподілу її окремих владних повноважень на користь саме місцевого самоврядування. Але поки що недоцільно говорити про створення цього інституту як демократичного у повному розумінні. Насамперед слід відпрацювати демократичну практику його функціонування. Потрібен високий рівень відповідальності депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування перед мешканцями територіальних громад. Тобто, мають бути повністю закріплені демократичні засади його організації і діяльності. Особлива

увага має бути надана розбудові різних інститутів прямої демократії. Нарешті має бути ухвалений закон про місцевий референдум, але із суттєвими застереженнями проти виходу його предмету за межі компетенції місцевої влади. Решті форм мають бути забезпечені механізми більш реального впливу на нормотворчу діяльність представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів. Для створення справді повноцінної системи місцевого самоврядування як окремої гілки влади потрібно також створити таку модель виборчої системи, яка би дозволила адекватно відобразити народне волевиявлення щодо складу представницьких органів. Подальша демократизація цього інституту потребує ґрунтовної розробки практичних механізмів відповідно до демократичних вимог. Це і зумовлює актуальність представленої роботи.

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 вдосконалення інституційної системи місцевого самоврядування в Україні.

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

- визначити сутність інституційного підходу щодо аналізу політики;
- визначити основні види політичних інститутів, які існують в рамках системи місцевого самоврядування
- зробити аналіз моделей організації системи місцевого самоврядування та їх інституційних складників у демократичних країнах;
- зробити аналіз основних політичних інститутів представницької і прямої демократії у системі місцевого самоврядування України;
- з'ясувати напрями демократизації інституційної будови місцевого самоврядування;
- визначити напрями вдосконалення системи місцевих виборів в Україні.

Об'єкт дослідження – інституційна основа місцевого самоврядування у системі публічно влади в Україні.

Предмет дослідження – напрями та принципи демократичної трансформації системи місцевого самоврядування 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 сприяють виявленню особливостей функціонування інституційної основи місцевого самоврядування як важливого елементу демократії.

Використання методу системного аналізу та структурно-функціонального методу дало змогу розкрити принципи організаційної структури органів місцевого самоврядування в Україні та демократичних країнах з визначенням тих інститутів, які потребують реформування.

На основі застосування порівняльних методів було здійснено зіставлення моделей місцевого самоврядування в різних країнах світу та Україні.

Огляд використаних джерел. Проблеми функціонування інституційної основи місцевого самоврядування досліджувалося багатьма вітчизняними та закордонними вченими. Моделі організації місцевої влади в країнах світу докладно проаналізовані у публікаціях Е. Секстона, А. Лелеченка, В. Утвенка, В. Шаповала. Зокрема, визначені найбільш моделі, які є оптимальними для сучасної України.

Принципи організації державної та місцевої влади розглянуті у підручниках авторських колективів науковців Національної академії державного управління при Президентові України та Інституту політичних і етнонаціональних відносин НАН України.

Проблеми імплементації зарубіжного досвіду до української системи місцевого самоврядування визначені у публікаціях Ю. Ганущака, А. Ткачука, Р. Плюща, Х. Хачатуряна та А. Некряч.

Наукова новизна отриманих результатів. Представлена робота є комплексним дослідженням інституційної основи системи місцевого самоврядування як політичного інституту, властивого для країн розвинутої демократії. Здійснено аналіз моделей місцевого самоврядування, представлених

у демократичних країнах. Визначені основні інституційні засади, які забезпечують системну будову місцевого самоврядування та визначають його демократичні засади. Проаналізовано інституційні складові місцевого самоврядування, придатні до застосування в сучасній Україні. Обґрунтовано, що елементи французького і частково польського досвіду є доцільними для використання в Україні. Зокрема, у контексті того, що саме вони забезпечують поєднання прав місцевого самоврядування та державного контролю за дотриманням законності та загальнодержавних інтересів. Окремо визначено найбільш оптимальну модель місцевих виборів.

Практична значущість дослідження полягає у визначенні пропозицій та рекомендацій стосовно впровадження інституційних форм місцевого самоврядування в Україні: розбудова інституційної основи учасницької демократії як важливої складової місцевого самоврядування, впровадження у політичну практику місцевого самоврядування місцевого референдуму як основного інституту прямої демократії; механізми підвищення рівня публічності та прозорості заходів учасницької демократії, вдосконалення виборчої системи місцевих виборів із запровадженням змішаної моделі пропорційної системи з відкритими списками та мажоритарної системи. Отримана інформація може бути використана на заняттях з дисциплін стосовно проблем місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження.

Швець Р. Особливості української моделі децентралізації влади: Матеріали студентської наукової конференції Полтавського державного аграрного університету. Том I. (м. Полтава, 15-16 травня 2023 р.). Полтава : РВВ ПДАУ, 2023. С. 194-196.

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 5 сторінках (налічує 60 найменувань). Загальний обсяг роботи 66 сторінках.

РОЗДІЛ 1

КАТЕГОРІАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІЙНОЇ ОСНОВИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Інституційні принципи аналізу політики

Політичний інститут виступає однією з ключових категорій політичної науки і водночас є одним важливих концептуальних принципів аналізу практичної політики. Ця категорія є досить складною і багатоаспектною. Загалом вона відображає стабільні форми соціальної практики в організаційному та функціональному розуміннях. Це «сукупність норм, цінностей, культурних зразків та стійких форм поведінки, які є способами організації та регулювання суспільного життя. Інститути являють собою порядок, заведений у суспільстві, а також символічні, звичаєві, семіотичні значення та практики, закріплення і відтворення яких у законах і прав, нормах здійснюється за допомогою таких суспільних механізмів» [41, с. 292]. Інститути представляють собою певну організуючий і спрямовуючий механізм, який надає чіткого смислу різним соціальним процесам, включаючи політичні, забезпечує їхню узгодженість із широким суспільним контекстом, підтримує їхню динаміку із дотриманням необхідного стану рівноваги.

Сутність категорії політичного інституту, полягає у тому, що він дає змогу розглянути будь який політичний об'єкт чи політичне явище у рамках загального суспільного простору не лише з точки зору специфічних політичних властивостей. А насамперед на фоні провідних суспільних цінностей, орієнтацій, настанов, зразків поведінки тощо. Взагалі інституційний підхід щодо аналізу політики забезпечує міждисциплінарність і врахування позаполітичних чинників, які проте мають значний вплив на політику. Категорія «політичний інститут» розкриває можливості застосування методів дослідження наукових дисциплін до характеристики багатоманітних політичних процесів та явищ.

Сам термін інститут вперше був використаний давньоримськими юристами. Певний час римське право будувалося на звичаєвих нормах, які носили розрізнений, фрагментований характер. Впровадження інституційного принципу кодифікації правових норм надали їх ознак системності, структурованості, ієрархізованості. Зрозуміло, що тодішнє розуміння інститутів не відповідає сучасному. У давньоримській юридичній традиції воно означало створення чітких формалізованих норм, як засобів регулювання суспільних процесів.

Поновлення застосування принципу інституціоналізму щодо аналізу цих процесів відбулося у період Нового часу у XVIII столітті. Власне було використано сам термін «інститут», а підхід уже був принципово іншим. Він виходив далеко за межі суто юридичних аспектів. Інститути характеризувалися як певні сталі форми суспільного життя. Найбільш послідовно ця ідея була висловлена у фундаментальній праці видатного німецького філософа Георга Вільгельма Фрідріха Гегеля «Основи філософії права або природне право і державознавство». Він зазначав, що інститути відображаються «у раціонально сформульованих і схвалюваних більшістю правилах. Вони становлять державний устрій, тобто розвинену і здійснену розумність, міцний базис держави, так само як і базис довіри та налаштованості індивідів» [5, с. 275]. Так було зроблено значний крок у напрямі визначення сутності інституту як механізму стабілізації суспільно-політичного життя шляхом встановлення його чітких впорядкованих форм. Але в цей час інститут розглядався як цілісне поняття без класифікації за сферами суспільного життя: політика, економіка, культура тощо. Саме спроба здійснити таку типологізацію зумовило принципи використання категорії «інститути» у суто науковому розумінні. Вперше це було зроблено англійським соціологом Гербертом Спенсером. Він визначив їх як засіб встановлення чітко оформлених організаційних механізмів життєдіяльності суспільства. Відповідно інститути біли розподілені відповідно до кожної її сфери [41, с. 682]. Одними з них є політичні інститути.

На межі XIX-XX століть на основі зазначених напрацювань тлумачення

інститутів набуло конкретного наукового змісту. Класифікація інститутів визначила стан, коли в кожній галузі суспільного життя є свої інституціоналізовані форми. Насамперед особливе значення належить політичним (державним) інститутам, оскільки саме вони регулюють їхнє функціонування на нормативному рівні. Але тривалий час інституційний підхід розкривав тільки формальні аспекти політичного життя, зокрема, закони, різноманітні нормативно-правові акти, органи державної влади. Водночас прихильники інституційного напрямку поволи розробляли комплексний інтегративний підхід стосовно аналізу політики. Передусім бралися до уваги елементи економічної сфери. Це цілком зрозуміло, оскільки саме економіка визначає основи соціальної структури суспільства. Інституціоналісти відстоювали необхідність всілякого підкреслення зв'язку, який би визначив всеохоплюючу взаємозалежність усіх сфер. Тобто, долався одновимірний формалізований підхід щодо характеристики політики. Відповідно до цього залучалися методологічні принципи інших наукових дисциплін.

Тлумачення інститутів, зокрема, політичних поступово виходило за рамки їх юридично-формального розуміння. До їх сукупності включалися різноманітні ціннісні, культурні, поведінкові аспекти політики. Це давало змогу суттєво розширити межі характеристики політики. Паралельно з владними органами, управлінськими процесами до сфери дослідження політики залучалися проблеми, пов'язані певним чином з політичною діяльністю. Зокрема, відомий австрійський соціолог Макс Вебер розглядав інститути як «раціональне впорядкування засобів та цілей політичної поведінки загальноприйнятими та загальновідомими встановленнями» [2, с. 160]. Також він намагався пояснити механізм мотивації політичних дій, характеризуючи її теж як своєрідний політичний інститут. В основу змісту політичних інститутів він поклав «розумні правила та сили, здатні змусити ці правила дотримуватися» [2, с. 162]. Лише за такого розуміння інститутів політики можна комплексно визначити її сутність як суспільної сфери.

Незважаючи на таке розмаїття тлумачень, підходів, методичних принципів

щодо інституційного розуміння політики, зазначені вище напрацювання зумовили чітке окреслення поняття «політичний інститут». Його сутність визначається таким чином: це – «установи, здатні приймати політичні рішення і втілювати їх у відповідні правові норми та практику державно-політичного і громадянського життя. Сукупність таких інститутів, що здійснюють владу і управління суспільством, становить політичну систему держави» [39, с. 7]. Також до переліку політичних інститутів слід віднести різноманітні стабільні, раціоналізовані, правові і соціальні норм і правила, на основі яких дій політичних акторів набувають чіткого організаційного характеру, забезпечуються сталість політичного життя і контроль за дотриманням його базових законів. Зрештою саме інституціоналізм фактично став першим суто науковим підходом, який склався у політичній науці, з власними методологічними принципами. Саме на його основі сформувалися дві важливі теоретичні парадигми політологічного дослідження, які були провідними у середині ХХ століття. Це структурно-функціональний метод і системний аналіз. Вони ще більше поглибили сферу політичного аналізу.

Запропоновані в рамках цих парадигм принципи аналізу політичних інститутів у більш широкому контексті визначили їхню функціональну сутність. Також було зроблено класифікацію політичних інститутів за їхнім рольовим призначенням у політичній системі. Так, американський політолог Девід Істон поділив політичні інститути за цим критерієм таким чином. Насамперед це інститути «входу». Їхнє призначення пов'язане з трансляцією основних суспільних інтересів і потреб у сферу політики. Такі функції виконують політичні партії, громадські організації, засоби масової комунікації, численні лобістські групи, інші структури, які забезпечують таке представництво. Далі вже в рамках політичної системи відбувається трансформація отриманої інформації у напрями державної політики. Цим займаються законодавчі, виконавчі органи державної влади: голови держав, інші посадові особи. На «виході», коли видається певне владно-управлінське рішення, здійснюються функції контролю. Вони мають подвійний характер. Контроль з боку держави

здійснюють правоохоронні та контрольно-наглядові органи. Громадський контроль реалізують громадські організації мас медіа тощо.

Іншу модель системного аналізу політичних інститутів розробив Габріель Алмонд. Вона по суті стала доповненням попередньої. Алмонд розглядав функціонування інститутів політичної системи з точки зору їхніх статусів і ролей, які вони виконують у рамках системи. Тобто, йдеться про місце інституту у структурі системи, виконувани функції відповідно до цього місця, конкретні дії, які вчиняють політичні актори в рамках інститутів згідно свого статусу, результативність та ефективність таких дій, реальний вплив на політичні процеси, а саме ухвалення владних рішень. Механізм функціонування інститутів та системи у цілому залежить не лише від зазначених дій політичних акторів у рамках інститутів системи. Великого значення набувають різноманітні характеристики суспільства, в якому перебуває політична система. Серед них найбільш важливими є ті, які у сукупності складають політичну культуру. Тобто, рівень теоретичного та емоційно-психологічного розуміння громадянами політики. Стабілізацію політичної системи і усієї сфери політики забезпечують не тільки формальні політичні організації та норми. Важливе значення має також участь у цих процесах людей, наскільки вони усвідомлюють її значущість. Сутність політики у конкретній країні можна чітко зрозуміти лише у контексті взаємодії вище вказаних організаційних та ціннісно-культурних політичних інститутів. І це зрозуміло. Політичні механізми працюватимуть досконаліше, якщо всі політичні актори краще розумітимуть принципи їхньої діяльності. Більше того, саме така взаємодія створює необхідні умови для стабільного функціонування не лише суто політичної, а й усіх інших суспільних сфер.

Суттєвим доповненням до цих двох моделей є модель Карла Дойча, побудована на використанні інформаційно-кібернетичного підходу. Він докладно зупинився на питаннях комунікацій, які відбуваються між політичними інститутами. Такі комунікації, на думку вченого, забезпечують не тільки стабільність системи, а й її життєздатність. Політична сфера у сучасних умовах спроможна функціонувати на належному рівні лише за умов постійно діючої

міжінституційної комунікації, яка полягає в обміні інформацією. Без цього не може нормально працювати жоден політичний інститут. Така необхідність особливо актуалізується в сучасних умовах. Усі політичні актори, а особливо політичні інститути мають бути мобільними, здатними оперативно реагувати на зовнішні виклики. Крім того, до різних політичних подій, зокрема, пов'язаних із вирішенням найбільш актуальних проблем, ухваленням владних рішень, необхідно залучати громадськість. А максимально можливу їх кількість можна забезпечити за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Тобто, обмін інформацією, як важливий фактор належного функціонування політичних інститутів, має здійснюватися на основі застосування сучасних ІКТ.

Підсумовуючи зазначене, слід зазначити, що саме інституційний підхід дав змогу виділити політичну систему в окрему наукову категорію та окреме політичне явище. Власне політична система представляє собою інституціалізовану взаємодію різних політичних акторів. Можна сказати, що інститути існують не лише в рамках виключно організаційної підсистеми. Зрозуміло, що до неї належать ключові смислоутворюючі інститути, які відображають організаційні форми політики. Але вони представляють собою своєрідну анатомічну будову політичної системи. А ще інститути, які відображають процесуальні та ціннісні аспекти. Зокрема політичні цінності забезпечують смислову спрямованість у діяльності організаційних інститутів. Важливе значення мають комунікативні інституційні форми. Вони забезпечують безпосередність у взаємодії політичних акторів через мережу політичних інститутів. Всі вони виконують достатньо важливі функції у рамках політичної системи. Цілісність системи забезпечується на основі взаємодії усіх інституційних форм. Тому політичну систему слід розглядати як інтегровану сукупність формальних і неформальних, організаційних і процесуальних інститутів, різноманітних форм комунікації між ними на основі спільно визнаних норм та цінностей.

Своєрідним логічним та методологічним продовженням системного аналізу щодо характеристики політичних інститутів став структурно-

функціональний підхід. Він більш акцентовано визначає місце політичних інститутів у структурі політики згідно виконуваних ними функцій. Структурний функціоналізм суттєво поглибив інституційний підхід у політичній науці. Зокрема, були визначені основні функції інститутів, спрямовані на підтримання належного рівня функціонування всього політичного ладу. Насамперед це забезпечення сталості та унормованості в усієї політичної системи, надання впорядкованості політичної життєдіяльності суспільства на основі нормативних та історично сформованих правил та настанов, застосування санкцій у разі їх порушення та антисоціальної поведінки, надання оптимальних форм процесам взаємодії між різними політичними акторами у рамках інститутів, забезпечення громадської підтримки існуючих організаційних політичних інститутів як засіб їх легітимації.

Структурний функціоналізм дав змогу виявити зворотну сторону медалі щодо інституційного виміру політики. Інститути можуть не тільки виконувати свої функції ефективно, на належному рівні відповідно до інтересів людей, сприяючи прогресивному розвитку суспільства. Їхня діяльність може мати і дисфункціональний характер. Це відбувається у разі невідповідності інститутів чи їхніх дій потребам та запитам людей, невідповідності реаліям, відсутності динаміки у їхньому розвитку. Дисфункціональність інститутів також є наслідком виконання політичними інститутами не належних їм повноважень, відвертих порушень норм Конституції, законів, прав людини. Такі висновки базуються на численних прикладах тоталітарних та авторитарних держав. Інститути (органи) державної влади, діючи всупереч елементарній логіці свого розвитку, значущим інтересам людей, порушували їхні права. Тобто, антидемократичність політичних інститутів може призводити до ситуації, що вони просто гальмують поступальний розвиток суспільства. Тому їхню роль недоцільно розглядати однозначно лише з точки зору забезпечення стабільності політичної системи. Політична історія має протилежні приклади.

Активний розвиток біхевіористського (поведінкового) напряму у політології сприяв певному переосмисленню сутності політичних інститутів.

Дослідницькі акценти перемістилися від організаційних форм політики і зосередилися на суспільно-особистісних вимірах політики, зокрема, поведінці політичних акторів, мотиваційних чинниках, уподобаннях, переконаннях, ціннісних орієнтацій тощо. Тобто, була суттєво розширена проблематика інституційних форм політики, про що лише говорилося на загальному рівні в рамках системного та структурно-функціонального методичних підходів. До сфери політологічного дослідження було включено нові інститути, пов'язані з різними видами політичної поведінки. Саме вони, на думку біхевіоралістів, більшою мірою впливають на функціонування сфери політики. Крім того, до переліку інститутів були включені мотиваційні механізми поведінки. А це дає змогу ще глибше розкрити сутність політичних процесів та особливості функціонування організаційних форм політичних інститутів. Також біхевіоризм докладніше виявив роль неформальних політичних інститутів у сфері політики. Тобто, офіційно було визнано існування їх принципово нових видів.

Далі на основі вказаних вище методичних принципів починають формуватися і поступово розвиватися нові, комбіновані інтерпретації політики. В їх рамках намагалися поєднати засади фундаментальних макро- та мікрорівнів політики. Також відбувається активне залучення підходів, властивих для інших наук. Зокрема, з економічної науки було використано теорію раціонального вибору. В центрі її уваги знаходиться людина як раціонально мисляча особистість. У своїй діяльності вона керується соціально значущими та зумовленими мотивами. Власне в його свідомості відбувається певна трансформація неформальних принципів і норм у соціально сконструйовані та чітко конституйовані регулятори людської діяльності. У процесі тривалого повторення вони складаються як стабільні політичні практики. Тобто, фактично також стають інститутами. Окремим актором такого інституту стає людина, яка у сфері політики мислить раціональними категоріями ринкової економіки. Свою участь у політиці вони розуміють як процес обміну, аналогічний до ринкового.

Власне вся сфера політики характеризується як ринковий простір, в якому відбуваються такі обміни. На ньому всі політичні актори обмінюють свої

електоральні голоси (гроші) на певний товар (виборчі програми надані послуги з боку кандидатів на владні посади). Зрештою політика перетворюється на ринок конкурентної боротьби за голоси виборців, коли претенденти на владу демпінгують, пропонуючи відверто популістські програми та заходи. Кожен її учасник вираховує отримані вигоди, прагнучи мінімізувати затрати на політичний успіх. Політичні розрахунки здійснюються за аналогією з банківськими транзакціями. Відбувається зіставлення здійснених затрат на політичну участь, можливих ризиків з потенційними вигодами. Причому такими засадами керуються майже всі учасники політичних процесів, від звичайних громадян до владних високопосадовців. Кожен з них на основі сучасних технологій та в умовах прозорості політики може більш менш адекватно вирахувати свої потенційні вигоди, затрати і ризики з метою максимізації вигод і мінімізації витрат.

Отже, внаслідок цих процесів сформувалося нове розуміння політичного інституту. Це не лише виключно організаційні форми політики, а також набір формальних і неформальних правил і норм. Їхнє призначення не пов'язано тільки з регулюванням політичних відносин. Вони також виступають своєрідним засобом розрахунку необхідності політичної участі, незалежно від її рівня.

1.2. Поняття і сутність інституту місцевого самоврядування

Виходячи із вище зазначеного розширеного тлумачення політичного інституту, його слід схарактеризувати як ключового актора на різних рівнях сфери політики. Він характеризується як певні сукупність соціально детермінованих, сталих норм, принципів, організацій на основі яких здійснюється публічна політика, реалізуються основні цілі і завдання ключових політичних акторів. А їхня трактовка також є достатньо розширеною. До їх складу належать не лише представники влади чи претенденти на відповідні посади, а також звичайні громадяни, вплив яких на політику останнім часом

суттєво збільшився. На думку автора, найбільш послідовно і у повному обсязі така сутність політичних інститутів проявляється на рівні місцевого самоврядування. Так склалася досить розгалужена мережа інститутів у найрізноманітніших проявах. З точки зору фундаментальних принципів організації влади необхідність існування інститутів на рівні місцевого самоврядування зумовлюється потребою реалізації демократичного принципу розмежування владного впливу центральної та місцевої влади. З позиції мікрорівня інститути місцевого самоврядування більш наближені до потреб місцевих мешканців. Центральна влада внаслідок своєї віддаленості не може охопити усіх суто місцевих проблем. Тому цим має займатися саме місцеві самоврядні інститути.

Повноцінне функціонування інститутів місцевого самоврядування з наданням їм необхідних повноважень є невід'ємною ознакою демократичної держави. Права місцевого самоврядування гарантуються і забезпечуються насамперед державою. Місцеве самоврядування не є складовою вертикалі державної влади. Тому держава має надавати необхідні механізми, які гарантують і забезпечують самоврядні права. Йдеться про правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність. «Суть правової автономії органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони мають свої власні повноваження, визначені Конституцією або законом. Ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які не належать одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень органи місцевого самоврядування мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до їх відання» [21, с. 84]. Це правило поширюється в тому числі і на повноваження, делеговані державою органам місцевого самоврядування.

«Організаційна автономія полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самі визначати свою власну внутрішню структуру з тим, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління» [21, с. 85]. Механізм забезпечення цього права полягає у певній свободі діяльності інститутів місцевого самоврядування,

які не підпорядковуються органам державної влади і не підлягають адміністративному контролю з боку органів державної влади, крім випадків необхідності забезпечення норм конституційності і прав людини. «Суть матеріально-фінансової автономії полягає в праві органів місцевого самоврядування на володіння і розпорядження власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій і повноважень. Принаймні частина вказаних коштів повинна, як про це зазначається в Європейській Хартії, надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких в межах закону повинні визначати самі органи місцевого самоврядування» [21, с. 85]. В рамках політики децентралізації в Україні органам місцевого самоврядування надані достатньо широкі фінансово-матеріальні можливості для реалізації своїх повноважень.

Загалом місцеве самоврядування є важливою складовою функціонування усієї системи публічної влади і політики в цілому. Повноцінна реалізація ним своїх повноважень є невід'ємною характеристикою демократичних держав. Тому його інколи називають окремою гілкою влади, оскільки йому належать окремі повноваження. Згідно з конституційних актів демократичних держав місцеве самоврядування відзначається як «найважливіший елемент основ конституційного строю, як самостійна форма здійснення народом належної йому влади, вказуючи, що органи місцевого самоврядування не входять до системи державної влади, а діють самостійно і відповідальні перед народом» [21, с. 86].

Місцеве самоврядування є достатньо специфічною складовою у системі публічної влади. «Місцеве самоврядування – це не тільки форма самоорганізації населення для рішення своїх завдань, але й форма здійснення публічної влади, влади народу. Діяльність органів місцевого самоврядування характеризується і наявністю владних повноважень, обов'язковістю прийнятих рішень для фізичних, а також юридичних осіб і організацій, що знаходяться на території, у рамках якої діють відповідні органи місцевого самоврядування» [21 с. 86]. Місцеве самоврядування фактично є єдиною галуззю влади, яка на практиці забезпечує здійснення принципу максимального наближення влади до громадськості. Воно не є уніфікованою системою, а прагне у своїй діяльності

адекватно відобразити специфіку та унікальність регіонів та територіальних громад. А також створює простір для реалізації громадянами ініціативи щодо вирішення місцевих питань. Тому саме розвинута система місцевого самоврядування з диференційованою структурою форм є важливою характеристикою справжньої демократії.

Сучасна мережа інститутів місцевого самоврядування є досить розгалуженою. Вона представлена не лише суто організаційними структурами, але й значною кількістю учасницьких форм. Ключовим інститутом є органи місцевого самоврядування, які представляють собою регіони та територіальні громади різних рівнів. За Конституцією України «органи місцевого самоврядування в особі рад народних депутатів у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їхній території, та державних інтересів, втілюють у життя рішення органів державної влади, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань загальнодержавного значення, вносять свої пропозиції. Вони забезпечують комплексний соціально-економічний розвиток на своїй території» [24]. Вони формуються на загальних виборах, в яких беруть участь мешканці регіонів чи населених пунктів, які мають право голосу. Вибори відбуваються за різними виборчими системами. Наприклад, в сучасній історії України на місцевих виборах, втім як і на парламентських, були випробувані усі можливі моделі. Кожна з них продемонструвала як свої переваги, так і недоліки.

Очолюють територіальні громади сільські, селищні і міські голови. Вони представляють територіальні громади у відносинах з іншими органами місцевого самоврядування, органами державної влади, підприємствами, установами, організаціями різних форм власності. Щодо внутрішнього управління територіальними громадами, то вони не мають вирішальних повноважень. Нинішня система місцевого самоврядування в Україні, на думку автора, представляє собою таку собі міні парламентсько-президентську республіку тільки на місцевому рівні. Спільні інтереси мешканців територіальних громад,

які знаходяться у регіонах другого та третього рівнів, в Україні представляють відповідно обласні і районні ради. Але якщо статус рад територіальних громад зараз визначений, то статус обласних і районних рад залишається незрозумілим особливо у контексті їхніх відносин з обласними та районними адміністраціями. У зазначених рад навіть контролюючі функції є незначними.

Іншими інститутами місцевого самоврядування варто визначити різні форми прямої (учасницької) демократії. За їх допомогою шляхом безпосередньої участі громадяни мають змогу здійснювати вплив на вирішення місцевих проблем та ухвалювати владно-публічні рішення, виконувати певні консультативні функції. Найбільш важливим інститутом у цьому плані є місцевий референдум. Він має декілька різновидів: обов'язковий (імперативний) та консультативний (дорадчий). На першому громадяни шляхом безпосереднього голосування ухвалюють політичне рішення, яке не потребує додаткового затвердження органом місцевого самоврядування, і має бути безпосередньо впроваджене у життя. Другий тип референдуму проводиться з метою з'ясування думки громадськості з певних суспільно значущих проблем життя громади чи регіону. Хоча референдум є достатньо поширеним інститутом учасницької демократії на місцевому рівні, навіть у країнах розвинутої демократії, зокрема, членів Європейського Союзу немає єдиного підходу щодо оформлення його правового статусу. Немає чіткого переліку питань, які мають складати його предмет. У законодавствах зазначених держав найчастіше передбачається коло питань які не можуть виноситися на місцеві референдуми. Найбільше проблем пов'язано з визначенням кордонів регіонів та муніципальних утворень. Вони завжди викликають найбільше суперечностей. Але референдум залишається провідним інститутом місцевого самоврядування.

Загалом референдум можна віднести фактично до єдиної форми прямої самоврядної демократії. Але інші, незважаючи на свій загалом дорадчий характер, також мають важливе значення у забезпеченні прямого народовладдя на місцевому рівні. Серед них слід відзначити такі. Загальні збори (сходи) громадян, мешканців територіальних громад, за місцем проживання. На них

обговорюються найбільш актуальні питання місцевого життя. Громадяни шляхом своєрідного мозкового штурму висловлюють своє бачення щодо їх вирішення. На таких заходах мають бути присутні депутати представницьких органів та посадовці місцевого самоврядування. Зрозуміло, що такі збори не можуть ухвалювати владних рішень. Але загальну думку громадськості внаслідок такої участі з'ясувати можна. Через он-лайн платформи можна залучити до цих заходів максимально можливу кількість учасників.

Окремо варто відзначити місцеві громадські ініціативи. Вони відбуваються у різних формах. Громадяни можуть ініціювати розгляд певних проблем, актуальних для життя територіальних громад. У разі набрання необхідної підтримки у вигляді певної кількості підписів це питання має розглядатися на сесій органів місцевого самоврядування. Певним різновидом цього типу участі є електронні петиції. Ініціюється збір підписів але вже в електронному форматі. В такий спосіб забезпечується більша мобільність та оперативність у цьому процесі.

Важливим демократичним інститутом місцевого самоврядування є органи громадської самоорганізації населення. Вони можуть створюватися у різних частинах населених пунктів: на рівні районів, мікрорайонів, кварталів, вулиць тощо. Такі об'єднання більш наближено і прискіпливо вивчають головні значущі проблеми своїх територій з подальшим донесенням до органів місцевого самоврядування. Також вони можуть залучати до цього процесу фахівців, які розроблятимуть технології їх розв'язання. Органи самоорганізації функціонують на громадських засадах. Їхня значущість пов'язана з більш глибоким знанням і розумінням сутності цих питань. Їх дослідження мають більш системний і поглиблений характер саме з боку зазначених інститутів.

Отже, система місцевого самоврядування представляє собою сукупність політичних інститутів різного типу. Інституційний підхід у політичній науці має досить тривалу історію свого становлення. Саме запровадження інститутів як ключових категорій та методичних принципів політологічного аналізу дало змогу створити чітку ієрархічну побудовану дослідницьку модель щодо

характеристики різних об'єктів політики, зокрема, місцевого самоврядування. Розвиток інституційного підходу сприяв розширенню переліку політичних явищ, які можна віднести до категорії інститутів. Спочатку це були лише певні організаційні структури, але згодом інститутами стали вважати різноманітні форми політичної участі, її мотиви, ціннісні орієнтації, психологічні властивості тощо. Всю інституційну структуру політики слід розглядати з точки зору взаємодії її організаційних, процесуальних та ціннісних форм.

Провідними інститутами місцевого самоврядування є відповідні органи, які представляють інтереси окремих територіальних громад та їхні спільні інтереси. Вони обираються на виборах загальним голосуванням. Вони є незалежними та відокремленими від системи державної влади. Крім таких організаційних форм, інститутами місцевого самоврядування слід вважати різні форми громадсько-політичної участі мешканців громад. Участь пов'язана з голосуванням на референдумах, проведенням загальних зборів (сходів) громадян за місцем проживання, здійсненням місцевих ініціатив, включаючи електронні петиції, діяльністю органів самоорганізації населення. Такі учасницькі інститути дають змогу глибше вивчити місцеві проблеми, щоб запропонувати владі та застосувати адекватні та оптимальні шляхи їх вирішення.

РОЗДІЛ 2

ІНСТИТУТИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СТРУКТУРІ ВЛАДНОГО МЕХАНІЗМУ

2.1. Інститути місцевого самоврядування у демократичних країнах

Досвід демократичних країн з питань організації та функціонування місцевої влади, зокрема, країн розвинутої демократії та країн, які пройшли процес демократичної трансформації, має значний інтерес для сучасної України. Це пов'язано з поглибленням процесів децентралізації та набуттям органами місцевого самоврядування повноцінної політичної суб'єктності з реальними владними повноваженнями та відповідними організаційними і матеріально-фінансовими ресурсами для їх реалізації

У країнах стабільної демократії органи місцевого самоврядування є невід'ємним складником усієї системи публічної влади. І хоча вони є відокремленими від структури органів державної влади, але між ними є певна залежність. Насамперед стосовно правового регулювання. Саме центральна влада держави визначає основні засади та принципи функціонування місцевого самоврядування. Тому взаємодія між ними суттєво впливає на змістовну сутність та характер останнього. «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 [22, с. 200]. Така діяльність регулюється конституційними нормами, а крім того специфічними законодавчими актами стосовно місцевого самоврядування.

Визначаючи сучасний стан системи місцевого самоврядування у демократичних країнах, варто наголосити, що вона пройшла певний процес свого історичного становлення. І це відобразилося на тому, що в сучасній

політичній практиці існує декілька моделей як стосовно принципів її організації, а також її взаємодії з державною владою. Також слід зазначити, процеси її практичного формування відбувалися паралельно в часі з розробкою відповідних теоретичних концепцій. Отже, сучасний статус територіальних громад і органів місцевого самоврядування визначається такими теоретичними концепціями.

Громадівська виходить з того що самоврядна влада громад є історично первинна у порівнянні з державною і тому вона повинна мати пріоритетне становище на місцевому рівні. Ця концепція ґрунтується на тезі, що місцеве самоврядування складає окрему гілку влади поруч із загально визнаними: законодавчою, виконавчою та судовою. Місцева самоврядна влада, яка репрезентує територіальну громаду певного населеного пункту, є непідлеглою і непідконтрольною владі загальнодержавній. Тільки в рамках законодавчого регулювання своєї діяльності. Громаді та місцевій самоврядній владі забезпечуються організаційні, правові, матеріально-фінансові повноваження та засоби для самостійної реалізації своїх повноважень, пов'язаних з вирішенням питань місцевого життя. Держава контролює дотримання місцевим самоврядуванням дотримання конституції, законів, прав людини та унеможливлення гіпотетичних сепаратистських спрямувань. Також держава може оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування через судові процедури. Така концепція відповідає англо-саксонській моделі самоврядування.

Державницька концепція характеризує місцеву владу як цілісне об'єднання власне місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади. А відтак увесь комплекс інститутів та форм місцевої влади є невід'ємним складовим елементом цілісної структури державної влади. В ній немає чіткого організаційного розмежування на центральний та місцевий рівні. Влада місцевого самоврядування у самостійному режимі може виконувати лише певні місцеві господарські функції, керуючи підприємствами, установами та організаціями локального підпорядкування. Місцева влада є повністю підлеглою централізованій виконавчій владі держави. В однопартійних тоталітарних

державних, крім мережі органів державної влади, функціонує система партійних органів, які складають жорстку ієрархічну вертикаль: від центральної партійної установи до партійних осередків на рівні найнижчої адміністративно-територіальної одиниці. Така концепція відповідає континентально-європейській (французькій) моделі місцевого самоврядування. Вона розглядає місцеву владу в органічній єдності з системою державно-публічної влади. Щоправда, варто наголосити, поступово історична трансформація системи місцевого самоврядування, зокрема, у країнах стабільної демократії, які належать до Європейського Союзу, вона набула значно більше демократичних властивостей. Інститути місцевого самоврядування загалом є незалежними. Вплив з боку державної влади обмежується контролем щодо дотримання місцевою владою законів держави.

Статус інститутів місцевого самоврядування значною мірою визначається їхніми взаєминами з місцевими органами державної влади (у разі їхньої присутності). Така взаємодія значною мірою зумовлює можливості реалізовувати самоврядні функції. Тому головним є саме такий критерій, який детермінує політико-владну суб'єктність місцевого самоврядування. Власне він і лежить в основі його поділу на зазначені моделі. «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 органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і здійснюють нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування» [22, с. 206]. Таке розмежування не лише визначає статус інститутів місцевого самоврядування, а й характеризує рівень демократичності держави.

Тепер щодо прикладів конкретних країн. Окремо у цьому контексті слід відзначити чинник державного устрою. Федеративні та унітарні держави суттєво розрізняються навіть у рамках кожної із зазначених моделей. Так, у Сполучених Штатах Америки принципи організації та функціонування місцевої влади зумовлюється її багаторівневою федеративною системою. Штати, як суб'єкти федерації мають окремі ознаки державності. При цьому вони не носять характеру суверенності. Наприклад, не можуть ухвалювати свої закони, вищі за юридичною силою за загальнофедеральні, та здійснювати окрему зовнішню політику. Штати мають свої конституції, які у базових питаннях функціонування держави повністю погоджені зі своїм федеральним аналогом. Конституція США декларує розмежування повноважень органів влади федерації та штатів. До організаційної владної будови в штатах належать легіслатури (законодавчі органи) та виконавча влада в особі обраних виборцями штатів губернаторів та очолюваних ними адміністрацій. Вони мають менш публічний характер, не виконують конкретних владних повноважень, а виконують більше дорадчі функції

Наступний після штатів рівень владної сфери складають графства або округи (counties). До інститутів публічної влади там належать виборні місцеві ради, шерифи, які виконують поліційно-адміністративні функції та суди. Головні повноваження їх пов'язані з наданням комунальних послуг та виконання судових компетенцій. Стосовно структури найнижчого рівня місцевого самоврядування, то вона є диференційованою і розгалуженою. А головне не має уніфікованого для усієї держави характеру. «Графства 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» [22, с. 283].

Окремий політико-владний і правовий статус мають так звані відокремлені міста. В них система управління здійснюється за таким механізмом, які характеризуються різними засадами взаємодії між радою і 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].

Така побудова механізму місцевого самоврядування в США означає, що система розподілу влади, що базується на засадах «стримувань і противаг» функціонує і за вертикальним принципом. Тобто, чіткого розподілу повноважень між федеральною, регіональною та місцевою гілками влади. Ще раз зазначимо, що місцева влада є досить різноманітною і не представляє собою, на відміну від переважної більшості країн, універсальної уніфікованої системи. Федеральна гілка займається насамперед питаннями зовнішньої і найбільш стратегічними завданнями внутрішньої політики. Органи місцевого самоврядування найнижчого рівня фактично знаходяться поза межами публічної політики. Вони не займаються суто управлінською діяльністю, а більше розпорядчою. Власне їх

і владними органами назвати буде не зовсім доречно, оскільки вони надають комунальні послуги. Тому вони скоріше є постійно працюючими підприємствами з реалізації відповідних повноважень. Такий принцип функціонування американської системи місцевого самоврядування склався в результаті тривалої історичної еволюції. Власне США як держава сформувалася «знизу», коли громади делегували частини своїх повноважень центру на загальнодержавний рівень. Відповідні дискусії тривали достатньо довго. Відтак чинна система сформувалася внаслідок певних політичних компромісів. Вона і зараз не є одноманітною і відображає специфіку кожного штату і навіть графства.

В Об'єднаному королівстві Великобританії та Північної Ірландії структура місцевого самоврядування також є певним логічним результатом історії становлення політичної і державної системи країни. Загалом вона має найстарший вік серед інших європейських країн. Відчуття своєї винятковості і відокремленості породили стан відсутності конституції як єдиного нормативно-правового акту. «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» [22, с. 340]. На принципах організації місцевої влади відображаються особливості територіально-державного устрою Великобританії. Він взагалі не має жодних прецедентів в інших країнах і не підпадає під жодну з існуючих моделей. Його складовими елементами є Шотландія, Уельс, Північна Ірландія і власне Англія, які мають значні автономні права у вигляді власних представницьких органів (парламентів) та власної системи законодавства. Безпосередньо територіально-адміністративний устрій усіх зазначених елементів складається з графств. Лондон, як столиця, має окремий статус.

«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 таких постанов спостерігають судові інстанції» [22, с. 359]. З часом Великобританія все більше приєднувалась до загальноєвропейського політико-правового простору. Її система місцевого самоврядування набували більше демократичних рис. Зокрема, посади мерів міст стали виборними. Тобто, незважаючи і так на достатній обсяг самоврядних повноважень інститути місцевого самоврядування отримали ще більш автономний статус.

Отже, американські й англійська системи місцевого самоврядування характеризуються такими специфічними властивостями, які суттєво відрізняють їх від аналогів в інших країнах. Насамперед це відсутність інститутів центральної влади на місцевому та регіональному рівнях. Їхній вплив полягає лише у законодавчому регулюванні здійснення самоврядних функцій, А по-друге, і це найсуттєвіша відмінність, це функціональний статус органів місцевого самоврядування. Вони більшою мірою виступають приватними фірмами зі статусом юридичних осіб, які надають адміністративні послуги, зокрема, комунальні мешканцям громад. Можна сказати, що між ними укладається своєрідна негласна угода про це у формі виборів. Голосуючи за представницькі органи місцевого самоврядування, громадяни надають їм права виконувати ці завдання. Їх якість забезпечується ще третьою визначальною однакою місцевого самоврядування зазначених країн. Це обов'язкова

позапартійність всього складу інститутів місцевого самоврядування, як посадовців виконавчих структур, так і депутатів представницьких органів.

Вся інституційна система місцевого самоврядування жодним чином не підпорядковується центральній владі. Вони не пов'язані жодними відносинами підлеглості. Контроль з боку центральної влади щодо повноважень місцевого самоврядування здійснюється виключно законодавчими важелями. «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].

Інститути місцевого самоврядування в цих країнах не виконують функції у сфері публічного управління і не виступають повноважними представниками мешканців регіонів чи територіальних громад. Їхня діяльність пов'язана виключно з наданням публічних послуг. Тому у відносинах між ними та центральною владою немає класичного механізму підпорядкованості. Захист сторонами своїх позицій відбувається тільки у судовому порядку.

Континентально-європейський тип має свої специфічні відмінності у європейських країнах з різними формами державно-територіального устрою. У Федеративній Республіці Німеччина сформована модель інституційної системи місцевого самоврядування, характерна для федеративних держав. Наголос на тому, що у цій країні є досить розвинута система місцевого самоврядування вказаний в офіційній назві. Федеративна держава ця система є досить розгалуженою із складною системою взаємовідносин. У Конституції Німеччині постійно акцентується увага на демократичні засади організації суспільного та політичного життя. Зокрема, це пов'язано саме з місцевим самоврядуванням. Така увага, на думку автора, зумовлюється прагненням Німеччини унеможливити навіть гіпотетичні прояви тоталітарних тенденцій у політичній практиці, щоб позбутися будь яких спогадів про антидемократичний період свого історичного минулого.

Федеративна основа державно-політичного життя є однією із таких засад. ФРН складається з 16 земель. Кожна з них має свій представницький орган –

ландтаг. «Федеральні землі не є провінціями, це – держави з власною державною владою. Вони мають власну конституцію землі, 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» [22, с. 304]. Враховуючи свій попередній негативний досвід та позитивний досвід інших держав із суттєвими регіональними відмінностями, післявоєнні німецькі державні діячі зробили висновок про більшу ефективність федералізму щодо впорядкування відносин між регіонами, ніж це робила жорстко централізована та ієрархізована держава ще й з однопартійною системою та розвинутою каральною системою. Запровадження федералізму справді довело більшу ефективність управління у такій мультирегіональній державі, якою є Німеччина.

Важливим засобом надання повноцінних автономних прав землям є чітко відпрацьована і впроваджена у практичне життя система налагодження фінансової взаємодії з загальнофедеральною владою і весь механізм формування і виконання бюджету в цілому. Бюджетно-фінансова система є чітко функціонуючим механізмом. Її впорядкованість, гнучкість і динамічність забезпечується дотриманням деяких фундаментальних принципів. Насамперед це повна узгодженість життєвих стандартів всіх федеральних землях, надання обґрунтованих та реально забезпечених матеріально-фінансових ресурсів органам земельної влади та місцевого самоврядування. Щоправда, окремі проблеми відносинах у цій сфері залишаються. Вони пов'язані передусім із виконанням соціальних програм щодо матеріального забезпечення мігрантів. Тому і виникає певний дисбаланс у питаннях розподілу бюджетних коштів.

Становлення і розбудова інституційної основи місцевого самоврядування в Німеччині має давні історичні корені, які пов'язані з періодом розвитку 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» [22, с. 305]. Самоврядні повноваження місцевої влади пов'язані з організацією належного функціонування основних сфер комунального господарства: громадський транспорт, будівництво комунальних об'єктів, побутово-комунальні послуги, утримання об'єктів комунального господарства, закладів освіти, медицини, соціального захисту, інфраструктури, громадського правопорядку, пожежної охорони, містобудування, енергетичного забезпечення тощо. Базовий рівень політико-територіальної організації федеральних земель представляють громади. «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]. Вони мають суттєві автономні повноваження передусім у бюджетно-фінансовій галузі. Вони головним чином гарантують також їхню організаційна незалежність.

Громади можуть, наголосимо, можуть, а незобов'язані, об'єднуватися в об'єднання і союзи для употужнення своєї фінансової і матеріально-технічної бази та комплексного вирішення соціальних проблем. Громади у Німеччині є інститутами публічної влади, які мають право офіційно представляти мешканців територіальних громад та ухвалювати відповідні владно-управлінські рішення. Схожі повноваження і статус надається і громадським союзам. Крім того, владні органи вищих рівнів (федеральні та земельні) можуть надавати органам місцевого самоврядування частину своїх повноважень для швидкого розв'язання нагальних проблем місцевого життя, якщо в цьому є потреба. Тобто, законом не передбачено вичерпного переліку таких обставин. Система цих взаємовідносин є досить мобільною. Все залежить від рівня складності існуючої проблеми. Крім

того, громади отримують субвенції з бюджетів вищого рівня. Зрозуміло, що в таких умовах діє певна система підлеглості між зазначеними рівнями влади. Але вони не представляють собою жорстко побудованої вертикалі.

Модель інституційної побудови місцевої влади у Французької республіки є характерною для більшості унітарних європейських держав. На думку автора, вона має інтерес для нинішньої України. Зокрема, у тій частині, яка стосується відносин органів місцевого самоврядування із органами державної влади. З'ясування їхньої сутності є важливою передумовою чіткого визначення статусу інститутів місцевого самоврядування. Адже замало з'ясувати їх організаційну будову. В такий спосіб можна виявити лише формальну сторону справи. Важливо також відзначити функціональні аспекти такого статусу. А вони проявляються значною мірою через характеристику механізмів взаємодії місцевих самоврядних органів із центральними та місцевими структурами державної влади.

Французька модель, дійсно, є специфічною у порівнянні з іншими унітарними державами європейського континенту. Це також пов'язано з історичним розвитком цієї країни. Франція протягом своєї історії, а конкретно, починаючи з 1789 року, пережила декілька радикальних революцій, форм правління. Протягом цього часу було ухвалено 17 конституцій та документів конституційного характеру. При цьому, варто відзначити, ніколи не відмовлялася від демократичних засад організації політичного життя. Такі процеси позначилися і на принципах побудови місцевої влади. Останнє її реформування відбулося у 1980-х роках. Реформи мали системний характер і забезпечили надання їй значних самоврядних повноважень.

Отже, основу адміністративно територіального устрою Французької республіки складають комуни, кантони, округи, департаменти і регіони. В них діє різнопланова система управління, до якої належать чисто самоврядні органи і місцеві «агенти» державної влади.

При цьому кантон і округ не мають виборних органів управління та самоврядування, а є територіями, в межах яких діють деякі спеціальні. Історично

базовими адміністративно-територіальними одиницями склалися департаменти. Для того, щоб успішно розв'язувати спільні проблеми соціально-економічного характеру, вони можуть об'єднуватися в регіони, до складу яких може входити різна кількість департаментів. Саме регіони є базою для формування та реалізації програм регіонального 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» [13, с. 91]. Сутністю цього реформування став істотний перерозподіл публічно-владних функцій на користь місцевого самоврядування. Були нарешті вирішені питання організаційного впорядкування місцевої та регіональної влади, діяльності місцевих виконавчих адміністрацій, місцевих виборів та запровадження елементів учасницької демократії на місцевому рівні.

Інституційна будова системи регіонального та місцевого самоврядування є багаторівневою. На рівні регіону головним представницьким органом є регіональна рада, яка формується прямим голосуванням мешканців департаментів, які складають регіон. Найвищою посадовою особою у регіоні є голова ради, який паралельно очолює її виконавчий апарат. На рівні департаменту представницькі функції виконує виборна департаментська рада. Вона координує діяльність органів місцевого самоврядування найнижчого рівні на основі розподілу фінансових ресурсів. Основу місцевого самоврядування у Франції складає комуна. Там представницька влада належить виборним муніципальним радам. Їхні члени обирають мера, який є вищою посадовою особою в комуні.

Змістовна сутність французької моделі побудови місцевої влади полягає в тому, що у ній поєднуються елементи розвинутої системи її самоврядності та присутності інструментів державної влади. Такий принцип склався внаслідок

досягнення компромісу між зазначеними тенденціями, зокрема, прагненням забезпечення рівноваги між потребами всієї держави та населення регіонів та територіальних громад. Певний інтерес такий механізм представляє для сучасної України. Особливо в нинішніх умовах, коли необхідно разом із наданням істотних самоврядних прав забезпечити вплив держави на місцевому рівні. Оскільки сепаратистські тенденції не втратили своєї присутності. «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» [4, с. 26]. Так забезпечується основоположний принцип цієї системи – «управління на відстані», який дає змогу поєднати права місцевої влади з елементами централізованого державного управління. На думку автора, саме такий засадничий принцип побудови внутрішньополітичних відносин має бути реалізований в сучасній Україні.

Система організації місцевого самоврядування Республіки Польща також представляє значний інтерес для нашої країни. Насамперед у контексті успішного подолання тоталітарного спадку у цій сфері. Ключовим аспектом посттоталітарної трансформації стало реформування місцевої влади шляхом конституційного оформлення правового статусу її інститутів. «Одиниці територіального самоврядування є юридичними особами. Їм належить право власності та інші майнові права. Самостійність одиниць територіального самоврядування захищається у суді» [23, с. 58].

Адміністративно-територіальний устрій Польщі складається із таких одиниць: воєводства, повіти, міста і гміни. Базовою самоврядною одиницею за конституцією є гміна. «Гмінний рівень складає основу і практично на його долю місцевого самоврядування припадає найбільше завдань із питань, що не закріплені за іншими одиницями. Кожна одиниця місцевого самоврядування володіє правоздатністю; їм належать право власності та інші майнові права; самостійність цих одиниць підлягає правовому захисту» [22, с. 459].

Повноваження органів самоврядування поділяються на власні та делеговані з боку державних органів. Вони загалом стосуються розв'язання проблем місцевого рівня. Для цього їм надаються суттєві права у бюджетно-фінансовій сфері. Самоврядні території мають гарантовану частину у прибутках державного бюджету. Також держава надає їм фінансові субвенції і дотації для вирішення своїх невідкладних завдань. Окрім того, органи місцевого самоврядування мають визначене законодавством право встановлювати власну систему оподаткування.

В польській моделі місцевого самоврядування вбачається інтерес для України. Він полягає у тому, що Польща зробила радикальний, а, головне, якісний перехід до демократичних засад її організації. Визначальним аспектом реформування місцевої влади стало не надання її органам певних повноважень, притаманних державній владі, а насамперед більше прав у бюджетно-фінансовій сфері. Це дало змогу не лише збільшити кошторис самоврядних територій, а й значно розширило можливості ефективно вирішувати проблеми місцевого життя. Внаслідок цього значно підвищилася їхня політична суб'єктність.

2.2. Інститути місцевого самоврядування в сучасній Україні

В Україні процес становлення інституційної системи місцевого самоврядування мав неоднозначний і суперечливий характер. Власне цей процес триває і по нині. Формування сучасної системи місцевого самоврядування бере свій початок від 1990 року, коли відбулися перші альтернативні і частково вільні вибори до Верховної Ради УРСР та місцевих рад. До їх складу були обрані нові люди, які прагнули суттєво демократизувати існуючу політичну систему. Першим суттєвим кроком у розбудові окремої системи місцевого самоврядування, побудованої на демократичних засадах, стало ухвалення у грудні 1990 року Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Там, дійсно, були сформульовані важливі

демократичні норми функціонування цього інституту. Насамперед, вперше на рівні закону було визначено його змістовну сутність фактично як окремої гілки влади. Це – «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]. Базовими інститутами місцевого самоврядування були визнані сільські, селищні та міські ради. Ще однією складовою системи місцевої влади були визначено регіональне самоврядування для спільного представництва інтересів населення базових населених пунктів. Загалом цей закон необхідно схарактеризувати як важливий етап переходу до місцевого самоврядування як дійсно незалежного демократичного інституту «від бюрократичної централізованої системи організації влади, що була притаманна радянській моделі, до демократичної децентралізованої системи, яка ґрунтується на визнанні місцевого та регіонального самоврядування» [55, с. 180]. Водночас «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 тодішніх реалій.

Демократична сутність цього нормативного акту зумовлюється принциповими нововведеннями, зокрема, щодо бази забезпечення діяльності системи місцевого самоврядування. Так, фінансово-економічну базу склали природні ресурси відповідної території, ресурси комунальної власності та місцевого господарства, фінансові ресурси бюджетних та позабюджетних коштів. Окремим значним досягненням цього закону слід визначити передбачені ним певні форми прямої демократії. Насамперед йдеться про місцевий референдум, загальні збори громадян, громадські комітети і ради самоврядування, громадські комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети [МС_90]. Головними ж органами самоврядування визначалися ради різних територіальних рівнів: базові, районні та обласні.

Перші роки незалежності ознаменувалися складними трансформаційними

процесами щодо вибудови повноцінної системи місцевої влади. Насамперед посилювалася роль виконавчих структур, районних та обласних державних адміністрацій, очолюваних представниками президента відповідних територіальних рівнів. Ця вертикаль підпорядковувались безпосередньо президенту. Обласні та районні ради фактично позбавилися своїх самоврядних прав. Реальна влада перейшла до державних адміністрацій. Сільські, селищні та міські ради стали дійсними органами самоврядування. Склалася криза влади на всіх рівнях. В цей період відбулися радикальні події. А саме, одночасні президентські і парламентські вибори, прийняття закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», який ще більше посилив протистояння між президентською гілкою та Верховною Радою, а також між обласними радами та місцевими державними адміністраціями. Обраний у 1994 році президент Леонід Кучма одразу ж поставив за мету побудувати вертикаль своєї влади на всіх територіальних рівнях. Весь 1995 рік аж до прийняття Конституції тривало протистояння між ним та Верховною Радою.

Нарешті проголошення Конституції України 29 червня 1996 року припинило це протистояння. Нею остаточно на найвищому правовому рівні визначався організаційний та функціональний статус місцевого самоврядування. Так, за статтею 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» [24]. Також закріплювалася територіальна громада як первинний суб'єкт влади, «певна самоорганізація громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав та інтересів» [55 с. 183]. Важливою базою для перетворення місцевого самоврядування на реального суб'єкта політики стало більш чітке визначення поняття «матеріально-технічна база» – «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» [24].

Сільські, селищні, міські голови набули більш вагомого рівня. Вони отримали статус голів відповідних територіальних громад з більш значними повноваженнями. Обласним та районним радам було надано компетенції представляти спільні інтереси територіальних громад. Суттєвих повноважень вони не мали, а лише затверджували акти та інші документи, розроблені місцевими державними адміністраціями, зокрема, регіональні бюджети, програми регіонального розвитку. Суттєвих конфліктів між радами та адміністраціями не було.

Остаточного оформлення правова система місцевого самоврядування набула внаслідок ухвалення закону «Про місцеве самоврядування» у 1997 році. Становлення самоврядування саме як демократичного інституту слід розпочинати саме з цієї події. В цьому законі його правові характеристики набули системності та відобразили міжнародний практичний досвід. Самоврядування вже остаточно і беззастережно визначалося фактично як окрема гілка влади. Згідно цього закону місцеве самоврядування тлумачилося 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» [44]. Його головним суб'єктом визнавалися «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» [44]. У цьому ж законі були чітко сформульовані основні принципи місцевого самоврядування, які повністю відповідають демократичним нормам і цінностям. У тому ж році Верховна Рада ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. У подальшому були прийняті закони «Про звернення громадян», «Про органи самоорганізації населення», Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Їх ухвалення завершило нормативно-організаційний етап розбудови

місцевого самоврядування. Згідно цих актів його інституційна основа набула системного і завершеного характеру. Первинним суб'єктом визнано територіальну громаду як «певну самоорганізацію громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх законних прав» [55, с. 183]. Усі інші суб'єкти та інститути є похідними від територіальної громади. Структурну основу 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 «обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст» [44]. Найвищими посадовими особами територіальних громад є відповідні голови, які обираються прямим голосуванням. Слід констатувати факт, що і на місцевому рівні склалась система стримувань і противаг між радами і головами громад.

Законодавством сформульовану організаційну базу місцевого самоврядування, яка ґрунтується на основі поєднання владних і делегованих повноважень. Зокрема, «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» [44]. Самоврядні повноваження визначаються самим фактом існування органів місцевого самоврядування, а делеговані – передаються місцевими органами виконавчої влади.

Крім органів владно-публічного характеру, система місцевого самоврядування в Україні складається ще з цілого ряду форм та інститутів прямої (учасницької) демократії. Процес їх становлення, хоч і складно, але потроху рухається у поступальному напрямі. Певний час в нашій країні певна частина політиків використовувала ці форми у власних корисливих мотивах,

спрямовували їх у руслі сепаратистських тенденцій. Тому і ставлення до них було досить неоднозначним. Загалом же офіційного визнання набула думка про необхідність широкого застосування можливостей цих інститутів у практичній діяльності у системі місцевого самоврядування. Таке положення міститься у тексті Європейської Хартії місцевого самоврядування, за яким передбачено право на проведення «зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян» [15]. Також окремі елементи учасницької демократії стали набувати поширеного використання в українській практиці і вже довели свою життєздатність та ефективність. І зрештою, головним джерелом влади, її сувереном на місцевому рівні є територіальні громади, тобто мешканці відповідних населених пунктів. Тому вони мають безпосереднє, невід'ємне право вирішувати питання свого життя.

Важливим інститутом прямої демократії на місцевому рівні є місцевий референдум. Це – «форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення» [44]. Предметом місцевого референдуму виключно є питання, віднесені до переліку компетенцій відповідного органу місцевого самоврядування. Щоправда, зараз в Україні відсутній окремий закон про місцеві референдуми. Це пов'язано з тим, що дуже часто вони проводилися не за призначенням, виходили за межі повноважень місцевого самоврядування і несли сепаратистські загрози. Тому у процесі підготовки нового закону такі застереження треба врахувати. У ньому необхідно чітко визначати їх предмет, порядок ініціювання та проведення, а також жорсткі вимоги стосовно формулювання питань, щоб вони не мали багатозначного трактування і не включали декілька питань.

Іншими важливими демократичними формами прямої участі, пов'язаної з вирішенням питань життя громад, є загальні збори їх мешканців. Такі збори можуть виконувати лише суто дорадчі функції. На зборах громадяни мають право заслуховувати посадових осіб місцевого самоврядування, формувати свої пропозиції до порядку денного сесій місцевих рад, розробляти рекомендації щодо програм розвитку територіальних громад у різних сферах суспільного

життя. Ця форма є лише каналом донесення до влади думки громадськості стосовно зазначених питань. Вона має право на існування для забезпечення різноманітності способів інформування влади про суспільно значущі потреби. Використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій дає значну змогу розширити присутність громадськості на таких заходах.

Жителям територіальних громад належить також право, передбачене законодавством про місцеве самоврядування, готувати і надавати власні ініціативи щодо проблем місцевого життя для подальшого розгляду на сесіях представницьких органів місцевого самоврядування. Такий тип участі називається місцевими ініціативами. Це – «самостійні активні дії членів громади, безпосередня участь у керуванні процесами місцевого розвитку мешканців населеного пункту, спонукання органів місцевого самоврядування до дій, у тому числі шляхом висунення пропозицій з метою покращення самоврядної територіальної громади» [35, с. 5]. Місцеві ініціативи виступають важливим механізмом громадської участі в управлінні життям територіальної громади. Вони стосуються їх точкових проблем, які можливо і не мають актуальності для всього населеного пункту. Питання, підняте такою ініціативою, має бути обов'язково розглянуте на сесії представницького органу місцевого самоврядування. З його приводу має бути ухвалене аргументоване рішення і обов'язково оприлюднене для всієї громадськості населеного пункту.

Ще однією формою залучення громадськості до виконання самоврядних функцій є громадські слухання. Це – «зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [44]. Їх ініціаторами можуть бути окремі громадяни, об'єднані ініціативні групи, громадські організації, групи фахівців і власне самі депутати чи посадові особи органів місцевого самоврядування. Проведення слухань переслідує різнопланові цілі. Це може бути встановлення постійно діючих каналів комунікації між владою і громадськістю, звітування посадових

осіб та депутатів місцевої влади, надання інформації громадськості про плани влади, забезпечення необхідного рівня підтримки органів місцевого з боку громадськості при їх взаємодії з іншими владно-публічними структурами . Але головними завданнями таких слухань є встановлення прозорих механізмів спілкування влади з громадськістю і надання широких можливостей мешканцям громад брати повноцінну співучасть у діяльності інститутів місцевого самоврядування.

Не менш важливе значення у функціонуванні української системи місцевого самоврядування мають органи громадської самоорганізації, передбачені законом «Про органи самоорганізації населення», прийнятому у 2001 році. Особливої значущості вони набули у контексті розпочатої політики децентралізації влади в Україні. Органи місцевого самоврядування відчули необхідність широкої громадської співучасті у своїй діяльності. «Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин» [46]. Вони створюються за принципом територіальної приналежності у певних частинах населених пунктів: на рівні районів, мікрорайонів, вулиць, кварталів тощо. Законодавством передбачаються такі їхні повноваження: сприяння у вирішенні спільних інтересів і потреб громади, донесення до влади існуючих проблем у розвитку громади, надання інформації владі щодо них, організація спільної діяльності з владою та залучення бізнесових структур для вирішення цих проблем, здійснення громадського контролю за діяльністю влади у міжвиборчий період, діагностика найбільш гострих «больових точок» територіальної громади, виховання у громадян відчуття причетності до життя громади.

Отже, міжнародною демократичною практикою визначено багатоманітну та розгалужену мережу інститутів місцевого самоврядування. Існують різноманітні моделі владно-публічних органів місцевого самоврядування. Це зумовлено різними чинниками: історичними традиціями, формою державно-територіального устрою. Англо-американська модель передбачає існування

органів самоврядування, які по суті не виконують владних функцій. Це скоріше певні установи, які надають мешканцям певні адміністративно-комунальні послуги. Також вони повністю відокремлені від системи органів державної влади. На регіональному та місцевому рівнях там відсутні представники центральної влади.

В державах континентальної Європи модель місцевої влади передбачає наявність таких представників. Більшою мірою це характерно для унітарних держав. У цьому контексті цікавими є приклади Французької та Польської республік. В них відбулася суттєва трансформація системи місцевої влади, а також принципів діяльності місцевих органів виконавчої влади. Відбувся значний перерозподіл повноважень між ними та безпосередньо органами місцевого самоврядування у напрямі збільшення повноважень останніх. За першими залишилися лише функції контролю за дотриманням законів на місцевому рівні.

В Україні процес розбудови інституційної основи місцевого самоврядування відбувався досить складно і суперечливо. Тривалий час місцеве самоврядування взагалі навіть не розглядалася як окрема гілка влади. Лише з початком політики децентралізації цей інститут став набувати значних повноважень. Насамперед у сфері більших можливостей формування свого бюджету. У світлі польських реформ саме такий напрям став важливим для набуття органами самоврядними органами більшої політичної суб'єктності. Для цього не знадобилися радикальні політичні зміни. Також значного розвитку набули форми учасницької демократії. Вони виступають важливим засобом підвищення рівні легітимності владно-публічних органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом цього процесу є розширення мережі комунікацій влади і громадськості і забезпечення їх прозорості.

РОЗДІЛ 3

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Напрями демократизації інституційної будови місцевого самоврядування

Головним складовим елементом інституційної будови системи місцевого самоврядування є органи місцевого самоврядування. В Україні це сільські, селищні та міські ради, які представляють інтереси мешканців відповідних територіальних громад, а також обласні і районні ради, які представляють спільні інтереси таких громад. Загалом чинне законодавство про місцеве самоврядування містить демократичні принципи організації та функціонування його органів. Проблема полягає у відпрацювання демократичних практик їхньої діяльності. На реалізацію цього завдання була спрямована політики реальної децентралізації влади з перерозподілом повноваженням і наданням їх більшого обсягу у різних сферах насамперед бюджетно-фінансовій саме місцевому самоврядуванню. Такий напрям державної політики повністю узгоджується з остаточною і незворотною перемогою демократичної парадигми трансформації політичної системи України. Важливою підвалиною демократії наявність у народу реальних прав впливати на формування і реалізації політики в країні, тобто, бути її повноцінним співавтором і співтворцем. цей принцип найбільш повно і послідовно здійснюється на рівні місцевого самоврядування. Тому саме цьому питанню і приділялася значна увага.

З метою реалізації цих завдань у 2014 року Кабінетом Міністрів України була схвалена 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» [33, с. 22]. Основними практичними напрямками реалізації завдань політики децентралізації стали переформатування основних владних повноважень на місцевому рівні на користь органів самоврядування з належним фінансово-матеріальним забезпеченням, пропорційне підвищення їхньої відповідальності за наслідки своєї діяльності перед територіальною громадою. Децентралізація влади в українському варіанті полягала у наданні більше владних повноважень самоврядним структурам, з якими у державних органів немає відносин прямої підпорядкованості. Реформування спрямоване на «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» [30, с. 5]. Тобто, реалізація цих завдань здійснюється у контексті широкомасштабної трансформації політичної системи України з набуттям інститутами місцевого самоврядування статусу незалежних і повноцінних політичних суб'єктів.

Така спрямованість реформування системи влади в Україні цілком вписувалась у контекст демократичної трансформації всієї сфери політики. Цей напрям повністю відповідав духу Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Вона базується не лише на декларуванні загальних пріоритетів, а передусім на наданні їм конкретного практичного змісту. А саме, визначення «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» [27].

Результативність цих заходів також пов'язана із дотриманням важливих смислоутворюючих принципів. Як уже зазначалося, сутність політики децентралізації полягає у перерозподілі функцій публічної влади з їх подальшим суттєвим збільшенням у самоврядних органів. Цей процес повинен мати системний і впорядкований характер, тобто, ґрунтуватися на певних засадах. У цьому сенсі слід дотримуватися такої важливої засади як субсидіарність. Вона дає змогу надати цьому процесу більш конкретного змісту, оскільки передбачає рівномірний, доцільний розподіл повноважень. На цій підставі вона «визначає обсяг та рівень державного втручання у діяльність місцевих владних органів. Принцип субсидіарності (англ. subsidiary – допоміжний, доповнюючий) – загальний принцип, який передбачає передачу повноважень на прийняття рішень з центрального на нижчі організаційні рівні» [53, с. 6-7]. Ця категорія суттєвіше розкриває зміст політики децентралізації. Це не просто декларування добрих намірів, а чітке нормативно-правове регламентування процедур делегування владних повноважень, яке полягає у беззастережній їх спрямованості на вирішення головних інтересів і потреб громадськості, забезпечення наданих повноважень необхідними матеріально-фінансовими коштами, організаційними та владними повноваженнями. Також має бути дотриманий оптимальний баланс між інтересами територіальних спільнот і держави загалом. Особливо це стосується бюджетної сфери.

Важливим аспектом підвищення рівні демократичності місцевого самоврядування, а також політичної системи загалом є надання більшої значущості інститутам прямої (учасницької) демократії у структурі самоврядної влади. Більшість із них передбачені українським законодавством про місцеве самоврядування або є відпрацьовані політичною практикою. Але вони потребують подальшого вдосконалення у напрямі підвищення їхньої прозорості та забезпечення достатнього рівня їх публічності. В умовах сучасного суспільства дотримання таких вимог є обов'язковим.

У демократичних країнах провідним інститутом учасницької демократії на місцевому рівні є місцевий референдум. За його допомогою мешканці територіальних громад або регіонів мають змогу висловлювати своє ставлення до способів вирішення актуальних проблем відповідного територіального рівня. В Україні такого закону зараз немає. У попередні роки місцеві референдуми проводилися з відвертим порушенням тодішнього законодавства. Часто їх проводили під відверто сепаратистськими гаслами, розглядаючи питання, які виходять за межі повноважень місцевого самоврядування. Ці референдуми визнавалися незаконними. Але міна уповільненої дії закладалася. Оскільки потрібно було не лише робити такі визнання, алей притягувати до юридичної відповідальності їх організаторів і натхненників. Але закон про місцевий референдум потрібний, оскільки такий інститут є важливим засобом забезпечення реального народовладдя на місцевому рівні. Потрібно чітко впорядкувати та унормувати процедури, пов'язані з його ініціюванням та проведенням. Необхідно чітко окреслити коло питань які дозволяється виносити на народне голосування, а які забороняється. З приводу останніх, то такий перелік має бути вичерпним. Дозволені питання мають повністю відповідати повноваженням місцевого самоврядування. На цьому рівні державний контроль має бути жорстким. Також потрібно розмежувати, з яких питань дозволяється проводити обов'язковий, а з яких – консультативний різновиди референдумів.

Інші інститути учасницької демократії носять більшою мірою дорадчий характер. Але вони є також не менш значущими. Просто необхідно надати їм більш високий статус. Йдеться про такі форми. Загальні збори мешканців громад проводяться з метою виведення значущих проблем місцевого рівня на загальний рівень. На таких зборах у формі своєрідного мозкового штурму, вільного обміну думками мають обговорюватися найбільш важливі для громади питання. Причому вони не повинні носити політичний характер, а стосуватися виключно життя громади. У зборах мають право брати участь усі бажаючі мешканці, експерти, фахівці, науковці, громадські організації, всі зацікавлені групи людей. А залучатися до них зобов'язані представники влади, депутати (за певними

квотами) та посадові органів місцевого самоврядування. Такі заходи мають широко висвітлюватися у засобах масової інформації чи у соціальних мережах. Використання сучасних інформаційно-комунікативних технологій надає змогу забезпечити широке представництво таких заходів. Рішення, ухвалені на таких зборах мають обов'язково бути розглянуті на сесіях місцевих рад з прийняттям аргументованого рішення та подальшим його оприлюдненням.

Іншою важливою формою участі громадян є підготовка і надання місцевих громадських ініціативних пропозицій щодо вирішення питань місцевого життя. Їх авторами може бути будь який представник місцевої територіальної громади: окремі громадяни, їх об'єднання за різними підставами, громадські організації, групи науковців, інших фахівців, усі зацікавлені сторони. Ініціативи можуть «просуватися» у різний доступний спосіб. У традиційний, шляхом збирання підписів у паперових документах або через електронні петиції, які останнім часом набули значної популярності. Також важливо дотримуватися принципу відповідності змісту ініціатив виключно місцевим проблемам, які не мають політичної спрямованості. У сучасній практиці є певні проблеми для можливості реалізації таких ініціатив. Зараз необхідно зібрати незначну кількість підписів для винесення питання на розгляд представницького органу місцевого самоврядування. Тобто, депутати вирішують спочатку, чи доцільно його взагалі виносити на сесію. На думку автора, кількість тих, хто підтримав ініціативу, має бути не меншою 1 % мешканців територіальної громади, які мають право голосу. Але на сесії представницького органу воно має бути розглянуто обов'язково з винесенням обґрунтованого рішення з подальшим оприлюдненням.

Інститутам учасницької демократії на місцевому рівні для підвищення півня їхньої ефективності та результативності необхідно надавати характер постійно діючих установ. Українське законодавство передбачає і таку можливість. Закон «Про органи самоорганізації населення» регулює порядок організації та функціонування таких громадських об'єднань, які утворюються на рівні окремих територіальних частин населених пунктів: районів, мікрорайонів, вулиць, кварталів, будинків. На постійній основі вони виконують досить

різноманітні функції: організацію мешканців вказаних територій для вирішення місцевих побутових та інших комунальних проблем для покращення благоустрою громади, моніторинг існуючих проблем у сферах життя громади з подальшим поданням відповідних ініціатив, комунікація з органами місцевої влади для донесення інформації про ці проблеми з ініціюванням ухвалення необхідних нормативних рішень та проведення заходів щодо їх вирішення. Для підвищення ефективності таких організацій необхідно надавати їм статус повноважних і правомочних представників громадськості при взаємодії з органами влади.

Такий перелік можливих форм та інститутів учасницької демократії не є вичерпним. Є інші форми, які доцільно запроваджувати та розвивати, сприяючи різним проявам громадської активності та ініціативності.

3.2. Напрями вдосконалення системи місцевих виборів

Важливим аспектом демократизації системи місцевого самоврядування в Україні є вдосконалення інституту місцевих виборів. Адже саме виборчі процедури не в останню чергу впливають на ефективність подальшої діяльності виборних органів влади. В Україні на місцевих виборах, втім як і на загальнонаціональних, були апробовані усі існуючі моделі виборчих систем. Жодна з них не довела своїх як абсолютних переваг, так і абсолютних недоліків. Уся проблема полягала у практиці їхньої реалізації. На самому початку використовувалася модель мажоритарної системи з одномандатними округами. Усі проблеми органів місцевого самоврядування пов'язувалися саме з таким типом виборчої системи. Мовляв, депутати, обрані від окремих округів, зосереджуються виключно на їхніх проблемах, не розуміють спільних проблем територіальної громади чи регіону. І зрештою не можуть з огляду на таку ситуацію домовитися між собою. У кращому разі вони відстоюватимуть інтереси своєї частини населеного пункту. А він представляє собою єдиний

господарський механізм. І така ситуація, дійсно, мала місце. Неструктуровані органи місцевого самоврядування, в яких не було жодних внутрішніх об'єднань, не могли протистояти головам територіальних громад, особливо, якщо ті тяжіли до авторитаризму. Власне всі місцеві проблеми вирішувалися у спосіб, яким, його бачили сільські, селищні та міські голови. Про якийсь вплив громадськості мови взагалі не велося.

Розв'язання цієї проблеми вбачалося у використанні пропорційної виборчої системи. Вона застосовувалася на місцевих виборах 2006 року. Але був обраний не найкращий її різновид – із закритими списками. Якщо щодо формування Верховної Ради це ще має якусь доцільність, оскільки до парламенту мають іти політичні сили з готовими програмами, щоб одразу їх впроваджувати у напрями державної політики. То на виборах до органів місцевого самоврядування одразу ж визначились цілий ряд проблемних моментів. Створювалася така собі Верховна Рада в мініатюрі. Партиїні списки формувалися у закритому режимі тепер уже під впливом місцевих, а часом і не тільки, керівників. До їх складу часто потрапляли люди, взагалі немісцеві, не знайомі з місцевими проблемами, спрямовані на вирішення виключно своїх бізнес-інтересів. Дехто переносив суто парламентську риторіку до сесій органів місцевого самоврядування. Також популярні кандидати на посади міських голів «заводили» до складу депутатів своїх однопартійців. Виборці за них голосували, навіть не цікавлячись їхніми особистостями. Ще «цікавіша» ситуація склалася на виборах до обласних і районних рад, коли до їх складу не потрапили представники їхніх певних територіальних частин. Тобто, можна констатувати факт, що мажоритарна та пропорційна із закритими списками системи продемонстрували свою неефективність.

Певна спроба подолати ці організаційні проблеми була здійснена на місцевих виборах 2010 року. Було запроваджено змішану виборчу систему, коли 50 % обирається за партійними списками, а інші 50 % – за одномандатними округами. З формальної точки зору це виглядало як намагання позбутися недоліків двох зазначених виборчих систем у чистому вигляді. Якщо не

враховувати тодішню загальну політичну ситуацію в країні. Партія регіонів після перемоги свого лідера на президентських виборах намагалася оволодіти усією повнотою влади в країні. Спочатку вона домоглася переформатування складу Верховної Ради. А далі справа дійшла до органів місцевого самоврядування. Певним чином з консолідацією регіоналів у часі збіглося розпорошення залишків Нашої України. Партія регіонів, залучивши до своїх лав усіх впливових осіб місцевого рівня, представників регіональних бізнес-груп, перемогли у на виборах до більшості обласних рад та рад обласних центрів. В такий спосіб вони здобули статус абсолютно правлячої партії з відверто авторитарним ухилом.

Але як підтвердила тепер уже українська політична практика авторитарна влада є нестабільною. Їй потрібно постійно лавірувати у прагненні підтримувати баланс сил як серед своїх прихильників, так і опонентів, постійно слідкувати за настроями у своїх лавах. А трапилося так, що у випадку більш менш серйозної кризи влади патрона «здають» свої прибічники, які ще вчора клялися йому у своїй відданості. Звичайно, це не говорить про вади змішаної системи. Але той спосіб, в якій формувався список кандидатів від своєї партії, свідчить про те що єдність депутатського складу від цієї партії, є досить крихкою. Все трималося виключно на можливості безконтрольно використовувати адміністративний ресурс.

Після перемоги Революції Гідності було політичний курс країни було чітко спрямовано на розбудову демократичної системи місцевого самоврядування. Однією з важливих передумов в цьому процесі стало запровадження нової моделі виборчої системи для проведення місцевих виборів. На виборах 2015 року вперше була апробована пропорційна система з відкритими списками. Щоправда, досить несподіваний різновид її практичної реалізації. Місцеві партійні осередки висували по одному кандидату в кожному окрузі. Але для потрапляння до органу місцевого самоврядування було недостатньо перемогти в окрузі. Гіпотетично могло не вистачити і 100 % голосів. Потрібно було, щоб усі інші представники партії набрали не менш, як 5 % загальної кількості. Тобто, навіть з мінімальною кількістю голосів можна було отримати депутатське місце.

Тільки більш менш рейтингові партії отримали змогу потрапити до складу представницького органу місцевого самоврядування. Більш популярні кандидати змогли «протягнути» менш відомих. На виході проблема полягала в тому, що деякі округи, їхня кількість коливалася, опинилися без своїх представників у радах. Далі розподіл здійснювався в штучний спосіб. А виборці не знали до кого звертатися у разі виникнення проблем. Тобто, і в цій ситуації склалися значні питання з ефективністю владних органів. А причини знову ж таки полягали у виборчій системі. Тому питання її реформування залишалися актуальними.

Спроба реалізувати зазначені форми виборчих систем продемонстрували недосконалість практики їхнього впровадження. Кандидати та виборці ніби уклали негласну угоду про те, хто більш безвідповідально поставиться до виборів. Хоча у цій ситуації позиція кандидатів зрозуміла, їм будь що треба було потрапити до складу ради. А ось чому виборці проявили своє небажання хоч трохи виваженіше поставитися до свого вибору, не зрозуміло. Здавалося поєднання двох виборчих систем у рамках моделі відкритих списків дасть змогу використати їхні переваги і подолати їхні недоліки. Але все склалося з точністю до навпаки. Більше проявилися всі їхні слабкі місця. «Таке поєднання двох виборчих систем, зокрема, призводило до того, що негативні аспекти цих систем тільки посилювались. «Засівання» округів гречкою, протягування «кота в мішку» в закритій частині списку тощо. Тож давно вже назрівала необхідність виборчої реформи. Зрештою, експертне середовище дійшло згоди, що найкраще в Україні може спрацювати пропорційна виборча система з відкритими списками, яка акумулює в собі кращі практики тих виборчих систем, що міксували у змішаній: і відповідальність партій за своїх кандидатів, і можливість зберегти зв'язок із виборцями як у мажоритарці за рахунок формування територіальних партійних списків та голосування за кандидатів від обраної партії поіменно» [17]. Тобто, запропонований варіант також проявив свою недосконалість саме у контексті практики його реалізації.

Далі політики не відмовилися від пропорційної системи з відкритими

списками. Була здійснена наступна спроба її вдосконалення. «Набивши гулі за стільки років на різних виборчих системах, їх постійних змінах та перемішуванні, Україна зрештою прийшла до пропорційної виборчої системи із відкритими списками. Ця виборча система була запроваджена в Україні з моменту набуття чинності Виборчим кодексом 1 січня 2020 року і вже восени була апробована на місцевих виборах. Так, більшість колегіальних органів влади тепер обираються саме таким чином: сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради, а також Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Верховна Рада України» [17]. Нова виборча система була закріплена Виборчим кодексом у 2019 році.

Важливим досягненням цього документу є систематизація правових норм, які регулюють процеси, пов'язані з усіма видами виборів: місцевими, парламентськими, президентськими. Одними із найбільш значущих стали такі принципи виборчого процесу. Насамперед це упорядкування категорії «суб'єкт виборчого процесу». До неї були включені усі особи та організації, так чи інакше залучених до виборів, зокрема, виборці, політичні партії, виборчі комісії, державні органи, засоби масової інформації, кандидати на виборчі посади, переможці виборів [3]. Кожен був наділений своїми повноваженнями та правами. Також було закладено механізми забезпечення прозорості усіх етапів виборчого процесу, пов'язаних з діяльністю усіх його суб'єктів. Докладно були регламентовані принципи передвиборчої агітації. Але залишався простір для можливого підкупу виборців. Так, фактично не заборонялися різні розважальні заходи, під час яких цілком легально можна надавати різні матеріальні і нематеріальні блага.

Певним недоліком запропонованої моделі голосування був дозвіл висувати лише партійних кандидатів і заборона це робити шляхом самовисування непартійним кандидатам. На думку автора, це є певним обмеженням електоральної демократії. Воно пов'язано з тим, що кожен офіційно зареєстрований кандидат мав чітко визначити свою партійну ідентичність. Якщо

на парламентських виборах така вимога ще може бути виправданою, то на місцевих виборах кандидат має бути зосереджений на вирішення місцевих проблем незалежно від своєї партійної приналежності або навіть її відсутності. Як продемонстрували вибори 2020 року хай і опосередковано, але вплив партійного керівництва все таки був присутній.

Система підрахунку голосів виборців і підбиття підсумків виборів була досить складною і не врегульованою остаточно. Тому траплялися випадки, коли до місцевих рад потрапляли кандидати з незначною кількістю голосів. Зрештою люди не могли обрати конкретного кандидата і голосували просто за партійний список, який формувався у закритому режимі. Тобто, фактично відбулося повернення до системи із закритими списками. На думку деяких фахівців «ідею «відкритих списків» було повністю дискредитовано. По факту ми отримали не відкриті списки, а ускладнену звичайну пропорційну систему. Виборець не обирає кандидатів, він вибирає політичну силу, і мандати отримали передусім кандидати, які мали прохідні місця у єдиному виборчому списку. Кандидати, які обійшли лідерів списків, призначених партійними босами, були швидше виключенням із правил, і результати більшості таких кандидатів були отримані через роботу «сіток» і підкуп виборців, який при низькій явці мав вирішальне значення» [40]. Але загалом ці вибори були оцінені як загалом демократичні у порівнянні з попередніми. Головним досягненням стало можливість обрати не лише партію, але й за конкретного кандидата від неї. Хоча суто технологічні механізми дещо її обмежили.

З огляду на широке бачення проблем демократизації інституційної основи місцевого самоврядування порядок проведення місцевих виборів потребує суттєвого вдосконалення. При чому це стосується всіх аспектів виборчого процесу. Насамперед це сама виборча система. Загалом її пропорційний різновид з відкритими списками вважається як найбільш демократичний. Вона отримала повну підтримку Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія). В доповіді «Пропорційні виборчі системи: розподіл мандатів усередині партійних списків (відкриті/закриті списки)» на засіданні

Ради за демократичні вибори у м. Страсбург, 23 березня 2015 року було зазначено: «Системи відкритих списків сприяють конкуренції серед висуванців однієї і тієї ж самої партії. У більшості країн це створює стимули для позитивної кампанії кандидатів, які відстоюють програму своєї партії» [14]. Можливість виборців обирати між конкретними представниками партій суттєво обмежує адміністративний вплив партійного керівництва. Але вже вибори 2020 року виявили певні складності з підрахунком голосів. А з цього виплила незрозумілість у процедурі підбиття підсумків виборів.

Тому на думку автора, для забезпечення чіткості, прозорості і зрозумілості у цьому процесі необхідно запроваджувати елементи мажоритарної та пропорційної системи з відкритими списками. Виборці мають знати, хто представляє їхні інтереси у представницькому органі місцевого самоврядування. Тому конкретну територіальну громаду необхідно поділити на кількість округів відповідно до кількості депутатів, передбачених законодавством для певної ради. Доцільно також передбачити можливість висуватися і позапартійним кандидатам. Це жодним чином не порушує демократичні принципи. До речі у США члени представницьких органів найнижчого рівні мають бути саме позапартійними.

Відкриті списки дали партіям змогу визначати найбільш рейтингових кандидатів зі своїх лав. Але це краще робити до виборів. У демократичних країнах для цього проводять процедуру «праймеріз», протягом якої виборці шляхом попереднього голосування, яке загалом має неформальний характер, мають визначити найбільш популярного кандидата від партії. А вже її справа, якого зі своїх кандидатів виставити на вибори у певному окрузі. Тобто, округ має представляти конкретний депутат, до якого можуть звертатися виборці. І більше значення має не його партійна приналежність, а професійна підготовка, здатність вирішувати проблеми місцевого життя. «Місьцеве самоврядування – це, насамперед, водопостачання, каналізація, вивіз сміття, утримання житлових будинків, транспорт, об'єкти торгівлі тощо. Ніхто, крім органів самоврядування, не може забезпечити цього комплексу заходів. Партії використовують риторику

загальнодержавного характеру і дуже зрідка проявляють ініціативи у питаннях муніципальних» [51, с. 178].

Для якісного вирішення вказаних проблем та забезпечення належного рівня фаховості депутатів органів потрібне вдосконалення на нормативному рівні процедур передвиборчої кампанії. Одна з них стосується передвиборчої агітації. Спільною рисою фактично усіх попередніх кампаній є відсутність заходів з ознайомлення кандидатами виборців зі своїми виборчими програмами, зі своїми поглядами щодо подальшого розвитку територіальних громад, розв'язання існуючих проблем місцевого життя, вдосконалення діяльності органів влади тощо. Натомість проводилися розважальні заходи, безкоштовні надання матеріальних і нематеріальних послуг. Кандидати на різні посади у системі місцевого самоврядування при цьому мали чіткий розрахунок, що такі «інвестиції» потім повернуться назад у разі отримання цих посад. А ось чому виборці у мовчазній формі погоджувалися на такий розклад, незрозуміло.

Тому, на думку автора, необхідно визначати на законодавчому рівні обов'язковість виборчих програм та вимог до їхнього змісту. У ньому мають бути викладено бачення кандидатів напрямів розвитку територіальних громад, шляхів вирішення існуючих проблем. За відсутності таких програм треба просто заборонити реєструвати таких кандидатів. Також потрібно чітко визначити вимоги щодо заходів з передвиборчої агітації. Причому вони мають бути обов'язковими, а їхній зміст мати конкретну спрямованість на реалізацію вказаних завдань. Кандидати повинні висвітлювати свою програму. З цього випливає певна вимога і до виборців. Зрозуміло, що закон не може їх до цього зобов'язувати. Але в їхніх же інтересах питати кандидатів щодо їхнього розуміння і бачення подальшого розвитку територіальних громад. А після перемоги певного кандидата так само жорстко питати з нього, як він свою програму виконує.

Для цього мають бути встановлені чіткі і прозорі механізми комунікації кандидатів та владних посадовців з громадськістю. Зазначені вище форми спілкування будуть значно ефективніше та результативніше, якщо відповідні

заходи проводити із застосуванням сучасних інформаційно-комунікативних технологій. Вони сприятимуть значному розширенню аудиторії їх учасників і їх проведенню у режимі безперервно функціонуючої взаємодії. В такий спосіб люди можуть не витратити час на відвідування цих заходів, а брати в них участь, не залишаючи свого помешканні. Необхідно створити також відповідні он-лайн платформи, які працюють у постійно діючому режимі. На їх основі громадяни матимуть змогу ставити питання, висловлювати свої погляди щодо місцевого життя, оцінювати діяльність депутатів і посадових осіб місцевого самоврядування.

Особливості сучасного суспільного життя, його різних сфер, зокрема, політичної, висувають принципово інші вимоги щодо діяльності влади, ніж це було кілька десятиліть тому. Неприпустимою є ситуація, коли лише одні результати виборів надавали їх переможцям беззастережне та безконтрольне право діяти на власний розсуд. Одна лише перемога не є підставою для цього. Вибори – це тільки спосіб призначення людей на владні посади. Зараз влада і громадськість мають постійно комунікувати. Причому така комунікація має бути постійною. Одне з її важливих завдань полягає у здійсненні громадського контролю за діяльністю влади. Сучасні інформаційно-комунікативні технології забезпечують ще один засіб удосконалення виборчих процедур. Це – електронне голосування, коли виборці можуть проголосувати через свої електронні кабінети, також перебуваючи у своєму помешканні. На даному етапі раке голосування доцільне поки що на місцевих виборах. Залишаючи систему традиційного голосування паперовими бюлетенями, необхідно надати право електронного голосування усім бажаючим. В такий спосіб буде забезпечена мобільність виборців та оперативність підрахунку їх голосів. Саме через таку форму волевиявлення можна визначати оцінку виборцями діяльності депутатів та посадовців місцевого самоврядування у міжвиборчий період. І в разі негативної оцінки – проголосувати за відкликання депутатів, які не викликають довіру у виборців.

Отже, інституційну будову системи місцевого самоврядування складають

органи місцевого самоврядування та різні форми учасницької демократії. В сучасних умовах, коли відбувається політика децентралізації влади, необхідно більшою мірою відпрацьовувати демократичні зразки діяльності органів місцевого самоврядування. Насамперед це стосується забезпечення більшої прозорості в їхній діяльності. У цьому контексті необхідно підвищувати значущість різних форм громадської активності, оскільки саме вони забезпечують належний рівень демократичності усієї системи місцевого самоврядування. Слід вдосконалювати ті механізми, які вже передбачені законодавством. Місцеві референдуми складають основу прямої демократії. Але водночас вони, у разі недотримання певних правил несуть у собі загрозу сепаратизму. Тому при ухваленні нового закону про місцевий референдум потрібно зробити чіткі застереження щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми. Іншим інститутам місцевого самоврядування необхідно надати більше демократичних рис. Зокрема, залучення до відповідних заходів максимальної кількості учасників і забезпечення прозорості. Обидві умови виконуються за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій.

Ще одним напрямом демократизації інституційної основи місцевого самоврядування є вдосконалення місцевої виборчої системи. Протягом сучасної української історії були апробовані усі її моделі. Але жодна з них не продемонструвала своїх абсолютних переваг. Тому виборча система потребує вдосконалення щодо процедур голосування і проведення виборчої кампанії. Обидві мають виходити з інтересів виборців. Головний з них полягає у надання громадськості можливості контролювати владу особливо у міжвиборчий період.

ВИСНОВКИ

Система місцевого самоврядування представляє собою сукупність політичних інститутів різного типу. Інституційний підхід у політичній науці має досить тривалу історію свого становлення. Саме запровадження інститутів як ключових категорій та методичних принципів політологічного аналізу дало змогу створити чітку ієрархічну побудовану дослідницьку модель щодо характеристики різних об'єктів політики, зокрема, місцевого самоврядування. Розвиток інституційного підходу сприяв розширенню переліку політичних яви, які можна віднести до категорії інститутів. Спочатку це були лише певні організаційні структури, але згодом інститутами стали вважати різноманітні форми політичної участі, її мотиви, ціннісні орієнтації, психологічні властивості тощо. Всю інституційну структуру політики слід розглядати з точки зору взаємодії її організаційних, процесуальних та ціннісних форм.

Провідними інститутами місцевого самоврядування є відповідні органи, які представляють інтереси окремих територіальних громад та їхні спільні інтереси. Вони обираються на виборах загальним голосуванням. Вони є незалежними та відокремленими від системи державної влади. Крім таких організаційних форм, інститутами місцевого самоврядування слід вважати різні форми громадсько-політичної участі мешканців громад. Участь пов'язана з голосуванням на референдумах, проведенням загальних зборів (сходів) громадян за місцем проживання, здійсненням місцевих ініціатив, включаючи електронні петиції, діяльністю органів самоорганізації населення. Такі учасницькі інститути дають змогу глибше вивчити місцеві проблеми, щоб запропонувати владі та застосувати адекватні та оптимальні шляхи їх вирішення.

Міжнародною демократичною практикою визначено багатоманітну та розгалужену мережу інститутів місцевого самоврядування. Існують різноманітні моделі владно-публічних органів місцевого самоврядування. Це зумовлено різними чинниками: історичними традиціями, формою державно-територіального устрою. Англо-американська модель передбачає існування

органів самоврядування, які по суті не виконують владних функцій. Це скоріше певні установи, які надають мешканцям певні адміністративно-комунальні послуги. Також вони повністю відокремлені від системи органів державної влади. На регіональному та місцевому рівнях там відсутні представники центральної влади.

В державах континентальної Європи модель місцевої влади передбачає наявність таких представників. Більшою мірою це характерно для унітарних держав. У цьому контексті цікавими є приклади Французької та Польської республік. В них відбулася суттєва трансформація системи місцевої влади, а також принципів діяльності місцевих органів виконавчої влади. Відбувся значний перерозподіл повноважень між ними та безпосередньо органами місцевого самоврядування у напрямі збільшення повноважень останніх. За першими залишилися лише функції контролю за дотриманням законів на місцевому рівні.

В Україні процес розбудови інституційної основи місцевого самоврядування відбувався досить складно і суперечливо. Тривалий час місцеве самоврядування взагалі навіть не розглядалася як окрема гілка влади. Лише з початком політики децентралізації цей інститут став набувати значних повноважень. Насамперед у сфері більших можливостей формування свого бюджету. У світлі польських реформ саме такий напрям став важливим для набуття органами самоврядними органами більшої політичної суб'єктності. Для цього не знадобилися радикальні політичні зміни. Також значного розвитку набули форми учасницької демократії. Вони виступають важливим засобом підвищення рівні легітимності владно-публічних органів місцевого самоврядування. Важливим аспектом цього процесу є розширення мережі комунікацій влади і громадськості і забезпечення їх прозорості.

Інституційну будову системи місцевого самоврядування складають органи місцевого самоврядування та різні форми учасницької демократії. В сучасних умовах, коли відбувається політика децентралізації влади, необхідно більшою мірою відпрацьовувати демократичні зразки діяльності органів місцевого

самоврядування. Насамперед це стосується забезпечення більшої прозорості в їхній діяльності. У цьому контексті необхідно підвищувати значущість різних форм громадської активності, оскільки саме вони забезпечують належний рівень демократичності усієї системи місцевого самоврядування. Слід вдосконалювати ті механізми, які вже передбачені законодавством. Місцеві референдуми складають основу прямої демократії. Але водночас вони, у разі недотримання певних правил несуть у собі загрозу сепаратизму. Тому при ухваленні нового закону про місцевий референдум потрібно зробити чіткі застереження щодо питань, які можуть виноситися на місцеві референдуми. Іншим інститутам місцевого самоврядування необхідно надати більше демократичних рис. Зокрема, залучення до відповідних заходів максимальної кількості учасників і забезпечення прозорості. Обидві умови виконуються за допомогою сучасних інформаційно-комунікативних технологій.

Ще одним напрямом демократизації інституційної основи місцевого самоврядування є вдосконалення місцевої виборчої системи. Протягом сучасної української історії були апробовані усі її моделі. Але жодна з них не продемонструвала своїх абсолютних переваг. Тому виборча система потребує вдосконалення щодо процедур голосування і проведення виборчої кампанії. Обидві мають виходити з інтересів виборців. Головний з них полягає у надання громадськості можливості контролювати владу особливо у міжвиборчий період.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право зарубіжних країн. URL: https://pidru4niki.com/1584072058730/pravo/administrativne_pravo_zarubizhnih_kr_ayin
2. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика : пер. з нім. Київ : Основи, 1998. 534 с.
3. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 року № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
4. Ганущак Ю. І., Чипенко І. І. Префекти : уроки Франції для України. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2015. 44 с.
5. Гегель Г. Основи філософії права, або природне право і державознавство : пер. з нім. Київ : Юніверс, 2000. 336 с.
6. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні : проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 23-40.
7. 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.
8. 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.
9. Данилишин Б. М., Пилипів В. В. Децентралізація у країнах ЄС : уроки для України. *Регіональна економіка*. 2016. № 1. С. 5–11.
10. 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.
11. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. Харків : Право, 2011. 360 с.
12. Державне політичне правління і національна єдність: аналітична доповідь. Київ : ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2017. 248 с.

13. Державне управління : підручник. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. Т. 2. 324 с.
14. Європейська комісія «За демократію через право» (Венеційська комісія) доповідь про пропорційні виборчі системи : розподіл мандатів усередині партійних списків (відкриті/закриті списки). URL: <http://www.ucipr.org.ua/publicdocs/Venice.pdf>
15. Європейська хартія місцевого самоврядування; м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
16. Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. Децентралізація влади : порядок денний на середньострокову перспективу / за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. 192 с.
17. Жемчужнікова К. Історія виборів : виборчі системи в Україні. URL: https://www.oporaua.org/news/vybory/election_history/22821-istoriia-viboriv-viborchi-sistemi-v-ukrayini
18. Зміни політичних режимів і перспективи зміцнення демократії в Україні: монографія. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2021. 416 с.
19. 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.
20. 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.
21. Клімова Г. П. Місцеве самоврядування в Україні: історія і сучасність. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків : Право, 2004. Вип. 8. С. 80-89.
22. Конституційне право зарубіжних країн : Навч. посібник / за ред. В. О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
23. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 82 с.
24. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>

25. Конституція Федеративної Республіки Німеччини. URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
26. Конституція Французької Республіки: пер. з фр. Харків : Право, 2015. 68 с.
27. 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>
28. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль). Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.
29. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>
30. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.
31. Лендшел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія. Ужгород : Мистецька лінія, 2011. 688 с.
32. Михайлова О. В. Порівняльна політологія. 2017. URL: https://stud.com.ua/79728/politologiya/porivnyalna_politologiya
33. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колективна монографія / за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. 115 с.
34. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. 128 с.
35. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 176 с.
36. 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.

37. 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. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ : Вид-во Юридична думка, 2021. С.230–248.

38. Нижник О. Теоретичні аспекти впливу децентралізації на розвиток держави та територіальних громад. *Вісник НАДУ при Президентові України. Сер.«Державне управління»*. 2016. № 3. С. 56–62.

39. Пахарев А. Д. Політичні інститути і процеси в сучасній Україні. Навчальний посібник. Київ : Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2011. 182 с.

40. Перші місцеві вибори в Україні в умовах пандемії та децентралізації. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html>

41. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.

42. Приходько С. М. Територіальна організація влади : навчальний посібник. Полтава : ПНПУ імені В. Г. Короленка, 2018. 67 с.

43. Про звернення громадян : Закон України: від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text>

44. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97#Text>

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 префекта: Проект Закону України від 26 серпня 2015 р. URL

<https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Prefectu26.08.2015.pdf>

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, Едвард. 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. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. Київ : НІСД, 2020. 153 с.
60. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. № 8. С. 57-68.