

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДВНЗ «ПРИКАРПАТСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТЕФАНІКА»

На правах рукопису

ГЛАДІЙ ВАСИЛЬ ІВАНОВИЧ

УДК 352.07-044.247 (4-191.2)(477)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК РЕСУРС ПОЛІТИКИ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ:
ДОСВІД ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

ДИСЕРТАЦІЯ
на здобуття наукового ступеня
кандидата політичних наук

Науковий керівник:
Марчук Василь Васильович,
доктор історичних наук, професор

Івано-Франківськ-2015

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	13
1.1. Ретроспективний аналіз форм місцевого самоврядування.....	13
1.2. Сучасні моделі місцевого самоврядування у державах світу.....	28
1.3. Стандарти Європейського Союзу у галузі побудови системи місцевого самоврядування.....	45
Висновки до першого розділу.....	57
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	60
2.1. Методологія дослідження інституту місцевого самоврядування.....	60
2.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження.....	67
Висновки до другого розділу.....	82
РОЗДІЛ 3. ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ У РОЗБУДОВІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	84
3.1. Конституювання системи розмежування сфер компетенцій між інститутами місцевого самоврядування та органами державної влади....	84
3.2. Виборча система як чинник демократизації системи місцевого самоврядування.....	103
3.3. Роль інститутів громадянського суспільства у функціонуванні місцевого самоврядування.....	121
Висновки до третього розділу.....	137
РОЗДІЛ 4. СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	140
4.1. Політико-інституціональні засади діяльності органів місцевого самоврядування.....	140
4.2. Принцип субсидіарності як умова модернізації системи місцевого самоврядування.....	158
4.3. Детермінанти впливу громадського сектору на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування	175
Висновки до четвертого розділу.....	189
ВИСНОВКИ.....	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	199

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Ратифікація Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом 16 вересня 2014 р. суттєво вплинула на хід подальших інституціональних перетворень у державі. Перш за все, це пов'язано з пунктами політико-нормативних вимог, які були висунуті до України як потенційного члена європейської спільноти. Один із основоположних критеріїв євростандартів – відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування. Отже, якісна організація влади на місцях перетворилася на ресурс та рушій політики євроінтеграції України.

Політико-адміністративна реформа у вигляді проектів, концепцій та державних програм почалася у нашій державі зі здобуттям незалежності. Натомість реального змісту набула лише з чітким визначенням зовнішньополітичного курсу. Відтак, перед країною постало завдання вибору оптимальної моделі місцевого самоврядування та процедури формування органів самоврядування й обрання їхнього керівництва, створення механізмів децентралізації влади, забезпечення принципу субсидіарності та розширення можливостей для участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні органів місцевого самоврядування. Саме комплексна реалізація визначених задач сприятиме набуттю самоврядними структурами демократичних рис.

Значним кроком на шляху формування децентралізованої політичної влади в Україні стало внесення Президентом України на розгляд парламенту проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 26 червня 2014 р. Цей документ визначає перспективу переходу до адміністративно-територіального устрою України, який ґрунтується на засадах децентралізації у здійсненні державної влади, та зміну системи адміністративно-територіального устрою, що передбачає три рівні – регіони, райони, громади. Законодавча інституціоналізація базових перетворень у системі місцевого самоврядування з огляду на норми вимог євроінтеграції є підтвердженням своєчасності реалізації поставлених у дисертації завдань.

Безумовно, недемократичне минуле України та суперечливі кроки політичної трансформації 1990-х років не можуть слугувати основою для подальших демократичних трансформацій. З цього випливає необхідність обрання певного зразка оптимального перехідного періоду. На нашу думку, доцільно використати досвід країн зі схожим історичним минулим, що відносно нещодавно пройшли шлях європейських реформ. Досвід держав Вишеградської групи, що зараз досягли статусу консолідованих та напівконсолідованих демократій, цілком або частково може бути апробований у вітчизняній системі місцевого самоврядування. Більше того, виступаючи провідниками європейських прагнень України, країни Вишеградської групи неодноразово заявляли про готовність сприяти якісним трансформаціям вітчизняної політичної системи як на рівні міжурядових консультацій, так і ініціюючи спільні проекти у рамках транскордонного співробітництва. Таким чином, потреба подальшої науково-теоретичної розробки сучасного змісту системи місцевого самоврядування в Україні в контексті євроінтеграційних прагнень, суперечливий і непослідовний характер реформи децентралізації, можливість адаптації досвіду держав Вишеградської групи зумовили актуальність даного дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження здійснене на кафедрі політології в рамках держбюджетної теми Навчально-методичного і наукового центру політичних та євроінтеграційних досліджень «Євроінтеграційний вибір України: історія, політика, перспективи» за номером державної реєстрації 0109U001413.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування нормативно-правових і політико-інституційних засад місцевого самоврядування як необхідної умови євроінтеграційного процесу України.

З огляду на поставлену мету визначено такі дослідницькі **завдання**:

- здійснити ретроспективний аналіз теорій та сучасних моделей місцевого самоврядування;

- систематизувати нормативно-правові стандарти, якими послуговуються держави Європейського Союзу (Вишеградської групи зокрема) у галузі побудови оптимальної системи місцевого самоврядування;
- адаптувати методологію дослідження місцевого самоврядування до специфіки предмету роботи та особливостей сучасного стану в Україні;
- проаналізувати процес конституювання системи розмежування сфер компетенцій між інститутами місцевого самоврядування та органами державної влади у країнах Вишеградської групи;
- довести, що виборча система виступає важливим чинником демократизації системи місцевого самоврядування;
- розкрити вплив інститутів громадянського суспільства на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у державах Вишеградської четвірки та в Україні;
- дослідити політико-інституціональні засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні;
- здійснити політологічний аналіз принципу субсидіарності як умови модернізації системи місцевого самоврядування України.

Об'єктом дослідження є процес європейської інтеграції України.

Предметом дослідження є місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції.

Методи дослідження. Складність та багатоаспектність предмету дисертаційного дослідження зумовлює використання мультипарадигмального підходу до його вивчення, в основу якого покладено принципи синергетики у поєднанні із компаративістським аналізом. З позицій синергетики у межах системи місцевого самоврядування в Україні відбувається процес розвитку як послідовної зміни стабільних станів системи нестабільними періодами хаотичної поведінки, в результаті яких відбувається перехід до нового стійкого стану (аттрактору). Вибір того або іншого шляху розвитку відбувається в точці біфуркації (децентралізація) залежно від особливостей флуктуацій самої системи. При цьому постбіфуркаційний період є непередбачуваним за своїми наслідками і тому можна говорити лише про

загальні тенденції, якими характеризуватиметься місцеве самоврядування після його якісної зміни.

Застосування синергетичного підходу дає змогу трактувати систему місцевого самоврядування як відкриту та динамічну, що доводиться при аналізі процесу взаємодії системи місцевого самоврядування з іншими елементами політичної системи, інститутами громадянського суспільства тощо. Також у своєму дослідженні ми виходили із припущення, що система місцевої влади в Україні нелінійна у своєму розвитку – створені нормативно-правові та політико-інституціональні умови не вирішують проблеми інституційної деформації та не призводять до остаточного подолання залишків радянської моделі місцевого самоврядування. На нашу думку, саме система місцевого самоврядування якнайкраще поєднує у собі принципи організації та самоорганізації (серед останньої провідну роль відіграє принцип субсидіарності), у процесі чого повинен відбуватися функціональний зсув у бік самоорганізації.

Логічним продовженням системного методу у дослідженні є методологічна установка щодо єдності територіального, функціонального та інституціонального при вивченні місцевого самоврядування. Серед чинників у рамках територіальної складової доцільно аналізувати вплив форми державного устрою та відповідного адміністративно-територіального поділу, форми державного правління та типу політичного режиму на композицію інститутів місцевого самоврядування. Інституціональна складова трактується як сукупність інститутів місцевого самоврядування та відносин між ними, структура яких визначена у відповідності до законодавства держави та з урахуванням історичних, політико-культурних чинників, традицій тощо. Функціональний компонент забезпечує реалізацію питань місцевого значення на певній території, а також здійснення повноважень, які делегуються органами державної влади.

Враховуючи можливість залучення досвіду побудови ефективної системи місцевого самоврядування країн Вишеградської групи, необхідним стало застосування методу компаративного дослідження. У дисертації використано морфологічне (зіставлення способу формування, структури та функцій органів

місцевого самоврядування у країнах Вишеградської групи та в Україні), синхронічне (одночасне порівняння в п'ятих державах), горизонтальне (аналізуються аналогічні інституції визначених країн) порівняння, що проводиться на двох рівнях – функціональному (співвіднесення основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування) та інституціональному (зіставлення інститутів з точки зору їхнього правового регулювання).

За допомогою історичного методу був проведений ретроспективний аналіз теорій, форм та моделей місцевого самоврядування, що склалися в державах світу взагалі, та в Україні зокрема, без чого було б складно зрозуміти сучасну організацію місцевого самоврядування, виявити основні тенденції його розвитку. Застосування аксіологічного методу дозволило проаналізувати муніципальне управління під кутом відповідності певним соціальним цінностям та очікуванням, у результаті чого було виявлено, що найдосконаліші стандарти, на яких повинна ґрунтуватися діяльність органів місцевого самоврядування, вироблені та закріплені в документах Ради Європи, принципах «доброго місцевого врядування». Залучення інституціонального методу дозволило зробити висновок, що інституціоналізація місцевого самоврядування має конкретно-історичний характер і є процесом й результатом взаємодії політичних, соціально-економічних, соціокультурних чинників тощо. За допомогою економіко-теоретичного підходу аналізувалася роль муніципального сектору в соціально-економічних відносинах, фінансове забезпечення територіальних громад, їхня дотаційність, проблеми створення адекватного інвестиційного клімату, конкурентні переваги децентралізації, методи державного регулювання на місцевому рівні.

Серед групи загальнонаукових методів найбільш використовуваними стали діалектичний, аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції тощо. Емпіричне підкріплення отриманих теоретичних результатів стало можливим шляхом застосування аналізу документів, експертних оцінок державних та незалежних наукових установ та громадських організацій України, рейтингів від міжнародних правозахисних організацій (Freedom House, Transparency International, The Heritage Foundation), вторинний соціологічний аналіз провідних соціологічних

агенцій України (Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Центр Разумкова, Інститут Горшеніна).

Наукова новизна результатів дисертаційного дослідження полягає в комплексному аналізі системи місцевого самоврядування як релевантного ресурсу політики євроінтеграції сучасної України на основі узагальнення науково-теоретичного доробку західних і вітчизняних учених, широкої емпіричної бази та вивчення відповідного досвіду держав Вишеградської групи. В межах реалізації даного підходу одержано результати, які відзначаються науковою новизною та виносяться на захист.

Уперше:

- на основі узагальнення теоретичних розробок зарубіжних та вітчизняних учених здійснено категоризацію поняття «субсидіарність», що визначається як спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню;

- запропоновано систему критеріїв ефективності втілення принципу субсидіарності, основними складовими якої визначено: ресурсно підкріплений діапазон повноважень (виключна компетенція та наявність компетентного складу службовців); самостійність прийняття рішень; ступінь обґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування (делеговані повноваження); можливість реалізації фінансової автономії. За допомогою системи критеріїв визначено, що втілення принципу субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави;

- визначено особливості реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади в Україні, зокрема: домінування маніпулятивної складової у забезпеченні репрезентативності кількісного складу учасників та визначенні періодичності проведення громадських слухань; обмежувальний характер

процедури скликання загальних зборів; ускладнений механізм її застосування, нерівнозначність умов для втілення місцевої ініціативи її суб'єктами; відсутність можливості застосування процедури місцевого референдуму через законодавчо-нормативний вакуум у державі; суперечливий та недосконалий формат діяльності громадських рад, пов'язаний із відсутністю досвіду у громадськості формування таких органів, недосконалістю визначення кількісного складу, посиленням контролем їхньої роботи з боку місцевої влади; відсутність адекватного рівня поінформованості населення щодо діяльності місцевих рад, обмеження у доступі до рішень, постанов, положень, протоколів щодо вирішення актуальних для громади питань; неготовність інститутів громадянського суспільства до належної самоорганізації та кооперації.

Уточнено:

- чинники, що мали вплив на появу та генезу теорій місцевого самоврядування, серед яких визначено: формування теорії природних прав людини; появу ідеї суспільного договору як ідеї правління, заснованого на згоді; розвиток концепції поділу влади по горизонталі та вертикалі; теорію громадянського суспільства; теорію правової держави; обґрунтування концепції буржуазного лібералізму, пріоритет в якому надавався автономії особистості; ідею захисту приватної власності;

- критерії аналізу процесу конституювання системи розмежувань сфер впливу центральної влади та органів місцевого самоврядування: передумови переходу до децентралізації політичної влади; напрями реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхні межі; прерогатива формування місцевого бюджету і можливості його використання; механізми впливу на органи центральної влади;

- вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування та представлення інтересів громади, а відтак і на результативність діяльності органів місцевого самоврядування. Аналіз виборчих систем країн Вишеградської четвірки підтверджує тезу, що найбільш адекватною для формування системи представницьких органів на місцевому рівні в Україні залишається змішаний тип виборчої системи. Застосування чеського досвіду (як найбільш ефективного та

стабільного) формування місцевих рад на пропорційній основі бачиться проблематичним через інституційні деформації партійної системи;

- на основі проведеного аналізу децентралізаційних перетворень у державах Вишеградської групи визначено, що ключовим напрямом реформаційних змін в Україні повинен стати перехід від патерналістської парадигми ролі держави у формуванні фінансових ресурсів місцевої громади до гармонійного балансу загальнодержавних та регіональних інтересів, інтересів конкретних громад, раціонального використання власного потенціалу територій. Центральна влада має відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не субординативну (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути виконані на місцевому/локальному рівні.

Дістало подальшого розвитку:

- методологія дослідження місцевого самоврядування як ресурсу політики євроінтеграції України, в основі якої покладено поєднання принципів синергетики та морфологічне, синхронічне, горизонтальне порівняння, що відбувається на двох рівнях – функціональному та інституціональному;

- необхідність подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування як умови підвищення ресурсного потенціалу європейської інтеграції для України. Подолання дисфункціональних практик місцевих рад, а саме недосконалість та суперечливість законодавчого унормування; домінування перманентного конфлікту компетенцій; нечіткість розподілу діапазону власних та делегованих повноважень; невідповідність статусу територіальної громади її потенційним функціям пришвидшить євроінтеграційний поступ і створить гарантії автономності місцевого самоврядування. У той же час досвід країн Вишеградської четвірки доводить, що гальмування темпів оптимізації управління на місцевому рівні посилює проблемність створення якісної нормативної бази реформування місцевих органів влади та адміністративно-територіального реформування в майбутньому;

- визначення індикаторів ефективності впливу інститутів громадянського суспільства на функціонування місцевого самоврядування в аспекті його

демократизації та прозорості: типи інститутів громадської самоорганізації, які функціонують в країні на локальному рівні; функції, покладені на дані інститути громадянського суспільства; економічна складова та політико-правове обґрунтування умов, за яких громадяни мають можливість об'єднуватися і брати участь в місцевому управлінні або контролі над ним. У результаті застосування даних індикаторів з'ясовано, що запорукою ефективної взаємодії громадського сектору та місцевої влади в Угорщині є спрощений механізм реєстрації неурядових організацій та, водночас, необмежені напрямки реалізації громадянсько-корпоративних ініціатив; у Чехії – розгалужена система державних структур-комунікаторів, які забезпечують узгодження соціально-політичних інтересів на усіх рівнях взаємодії; у Словаччині – залучення неурядових організацій до виконання контрольних, моніторингових та апробаційних функцій при органах місцевої влади; у Польщі – можливість використання потенціалу європейських грантових проектів, яка дозволила місцевим громадам перетворитися на внутрішніх інвесторів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і висновки дисертації можуть використовуватись дослідниками, які вивчають питання розбудови оптимальної системи місцевого самоврядування, що спроможна стати потужним ресурсом євроінтеграційного процесу в Україні; особливості децентралізаційних процесів у державах Вишеградської групи; адаптації вітчизняних політичних інститутів до європейських зразків. Висновки та результати роботи можуть бути використані при розробці навчальних програм за напрямками підготовки «Політологія», «Міжнародні відносини», «Державне управління», у викладанні навчальних дисциплін «Політичні інститути та політичні процеси в Україні», «Публічна політика», «Зовнішня політика країн Центральної та Східної Європи», «Державне управління та місцеве самоврядування», «Політичний менеджмент», «Державна політика» тощо; при написанні підручників та навчально-методичних посібників.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Зміст та основні тези дисертаційного дослідження доповідались та обговорювались на засіданнях кафедри політології ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя

Стефаника», а також висвітлювались у виступах на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції «Етнополітичні трансформації України в контексті інтеграційних процесів Центрально-Східної Європи» (м. Івано-Франківськ, 22-23 травня 2014 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Регіональна політика в контексті європейської інтеграції України» (м. Івано-Франківськ, 12 вересня 2014 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Молодь в євроінтеграційних прагненнях України» (м. Івано-Франківськ, 20 лютого 2014 р.), ІХ Всеукраїнській науково-практичній конференції «Модернізація політичної системи сучасної України: стан та перспективи розвитку» (м. Сєвєродонецьк, 11 грудня 2015 р.).

Публікації. Основні положення роботи, висновки та пропозиції висвітлені автором у 5 статтях, зокрема 4 статті опубліковані у наукових фахових виданнях України з політичних наук і 1 стаття у науковому періодичному виданні Чеської Республіки та 4 тезах наукових конференцій.

Структура й обсяг дисертаційної роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, одинадцяти підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 238 сторінок, із них основного тексту – 178, 40 сторінок – список використаних джерел, що налічує 373 позиції.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ

МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Ретроспективний аналіз теорій місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування у сучасному його вимірі пройшла тривалу еволюцію. Інституціональні зміни міжособових, групових та соціальних відносин прямо чи опосередковано впливали на реалізацію історично перших форм самоврядності, які з часом трансформувалися в інститут місцевого самоврядування. Ідейним джерелом останнього виступає вчення про природне право, сутність якого реалізовано в уявленнях про справедливість; воно ж, у свою чергу, втілюється у загальнолюдських принципах свободи та рівності.

Першою політичною формою конструкту місцевого самоврядування можна вважати державність Стародавнього Риму як цивілізації, що розвинулася з громади, та міста-поліси у Стародавній Греції. Незважаючи на присутні цензи щодо страт, власності, політичних прав, принципи самоврядності все ж втілювалися у належності громадян передусім до міста, де вони проживали, а вже потім до держави у цілому. Онтологічно це можна простежити на прикладі існування муніципій – римських міст з особливим статусом, вільне населення яких отримувало за договором права римського громадянства. Так, римські муніципії першої категорії володіли правом на самоврядність, а їхні громадяни користувалися усіма політичними та громадянськими правами Риму [181]. Попередньо ж сформований у Стародавньому Римі муніципальний устрій було покладено в основу закону Юлія Цезаря 45 р. до н.е., який закріпив принципи функціонування міського управління. Вони й сьогодні відображені у постулатах сучасного муніципального самоврядування більшості держав світу [326].

Принцип самоврядності ліг в основу функціонування всієї системи державного управління Стародавньої Греції. У містах-державках найвищим органом управління визнавалися народні збори вільного грецького населення, об'єднаного

однією общиною. Фактично ж влада концентрувалася в руках локальної групи міської рабовласницької знаті, яка через посередництво органів управління та народні збори (агора, апела, еклесія, віче) трансливала свою волю решті громадян. Справи для розгляду в народних зборах полісів готували спеціальні ради (герусія, буле), які складалися із виборних членів, що засідали у спеціальних місцях [314]. Всі закони й декрети, як правило, складалися від імені ради і народу, тобто народних зборів. Члени ради, готуючи закони, збирали відомості про бажання повноправних громадян. Ці бажання оформлювалися у проекти декретів чи постанов. Останні затверджувалися на народних зборах.

Таким чином, у цей період відбувається активне становлення муніципій та полісів не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм. У результаті їхньої реалізації власне й відбувається становлення муніципальної влади.

Незважаючи на формування первинних інститутів місцевого самоврядування, період VII-IX ст. характеризувався тенденцією до тиску на них з боку держави. На думку російської дослідниці Л. Заливальної, варто розглядати два шляхи розвитку самоврядних структур: один – із збереженням сильного міського самоврядування; інший супроводжувався придушенням його сильною централізованою владою [95, с. 77-80]. Перший шлях зумовлений тим, що держава не завжди мала можливості встановити свій контроль у деяких, перш за все, периферійних містах. Не виключено, що досить сильне самоврядування там могло зберегтися саме у силу приреченості на напівсамостійне існування та самооборону. З іншого боку, у периферійних містах, частково за цих же обставин, зберігся заможний та впливовий прошарок міських земельних власників. Другий шлях розвитку самоврядування характеризував міста, які перебували під захистом державної армії, наприклад міста, розташовані на власній території Візантії [145, с. 56-77]. Тут характерною була поширеність сильної сільської общини та більш глибокий та кардинальний підірив міського землеволодіння. Ослаблена міська община повинна була у більшій мірі сподіватися на підтримку та допомогу держави.

Наступним етапом формування місцевого децентралізованого управління вважається період так званих «комунальних революцій». У період XI-XIII ст. у Західній Європі з'являється комунальне самоврядування. Воно передбачало звільнення міста від влади феодала та створення міських органів самоврядування – виборної ради та магістрату, які були незалежними від центральної влади.

Комунами у середньовічній Західній Європі називали міську громаду, що отримала від феодалів право на самоврядність. Конституювання вільних самоврядних міст відбувалося різними шляхами. Частина поселень, що лежать на узбережжі Середземного моря (Монпельє, Генуя, Піза, Венеція та ін.), заробили свої статки на торгівлі зі Сходом і змогли викупити увесь обсяг привілеїв, закріплених у хартіях вольностей. Частина міст досягли прав самоврядування у результаті компромісу, угоди зі справжнім сеньйором. Інші ж міста завоювали свої права та свободи у відкритій боротьбі з імператором, королем чи Папою.

Комунальна (муніципальна) організація середньовічних міст характеризувалася тим, що на чолі більшості комун стояла міська рада, яка обирала одного-двох мерів (Франція) чи синдаків (Італія), у підпорядкуванні яких перебувала міська адміністрація.

Часом дослідники оцінюють комунальний рух як антифеодальний. На наше переконання, це була все ж боротьба за легітимацію привілейованого статусу міста у системі феодальної ієрархії. Українська дослідниця Л. Гулак сформулювала критичну аргументації щодо «революційності» наслідків формування комун для розвитку місцевого самоврядування у країнах Західної Європі. Авторка стверджує, що такий підхід до історії європейської державності часів раннього феодалізму занадто модерновий. Пояснюється це тим, що наразі невідома жодна хартія європейських монархів щодо створення системи міського комунального самоврядування саме часів ранньофеодального періоду [61, с. 101]. Наголосимо, що лише становлення феодальної роздробленості змусило європейських монархів надати згоду на побудову самоврядування, щоб повернути міські громади на свій бік у боротьбі проти великих феодалів. Саме останні й буди носіями відцентрових тенденцій у житті феодальних держав.

Погоджуючись з певною суперечливістю поняття «комунальні революції», зауважимо, що перші хартії середньовічних міст стали засобом легітимації комунального виміру місцевого самоврядування. Визначена хартіями структура органів міського самоврядування була надзвичайно строкатою та залежала від багатьох чинників – згоди короля чи сеньйора, співвідношення груп тиску серед міського населення тощо. Метою створення таких хартій було закріплення прав виборного самоврядування, привілеїв для членів комун, найважливішими серед яких стали особиста свобода та право приватної власності. Пріоритетним вважався захист права участі заможних городян у системі управління містом. Перші хартії середньовічних міст стали своєрідним засобом правового закріплення комунального самоврядування в Італії (міста Мантуя, Феррара, Піза, Кремона), Франції (міста Сент-Омер, Бове, Камбаре, Арбуа), Англії (Лондон).

Правове ж оформлення місцевого самоврядування тісно пов'язане із поняттям «магдебурзького права». Саме у німецькому місті Магдебург у 1188 р. було видане перше писане муніципальне законодавство, присвячене, насамперед, розв'язанню суперечок між міщанами [112, с. 84]. Надання місту Магдебурзького права означало відміну дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII-XIV ст. норми Магдебурзького права були прийняті у 80 містах Центральної та Східної Європи, включно з українськими.

Перші згадки про впровадження магдебурзького права на українських землях фіксуються на Закарпатті, де у 1329 р. воно було даровано місту Хуст. У 1356 р. його отримав Львів, а в 1374 р. – Кам'янець-Подільський. Поширення магдебурзького права в Україні значно прискорилося після входження земель до складу Великого Князівства Литовського та Королівства Польського. Так, у 1432 р. магдебурзьке право було надано Луцьку, в 1442 р. – Снятину, в 1444 р. – Житомиру, в 1494 р. (1498 р.) – Києву, в 1498 р. – Дубну, в 1518 р. – Ковелю, в 1547 р. – Берестечку, в 1564 р. – Брацлаву, в 1584 р. – Корсуню, в 1585 р. – Переяславу, в 1600 р. – Каневу, в 1640 р. – Вінниці.

Основою системи місцевого самоврядування нової якості став концепт вільної громади, яка являла собою рушійну силу інституціональних змін в антагоністичному вимірі громадянської самоврядності. Активна розробка теоретичних основ вчення про місцеве (громадське) самоврядування почалася у другій чверті XIX ст. Одними із перших, хто сформулювали цілісну концепцію самоврядних громад, були французький історик, соціолог і політичний діяч А. де Токвіль та політичний філософ, Національних Установчих зборів Франції Г. Туре.

А. де Токвіль був одним із перших, хто звернув увагу суспільства на проблеми місцевого самоврядування та необхідність його розвитку. У трактаті «Демократія в Америці», що була опублікована у 1835 р., він зазначав, що без громадських інститутів нація може сформувати вільний уряд, однак істинного духу свободи вона так і не набуде [276]. Центральною ідеєю у концепції А. де Токвіля є припущення, що первинним джерелом влади в країні є не держава в особі своїх представницьких органів, а індивіди, що добровільно об'єднуються в громади і самі керують власними справами. Центральний уряд розглядався автором як своєрідна стримуюча інстанція, до допомоги якої слід вдаватися лише у крайніх випадках, коли особиста ініціатива представників громади безсила. Подібні погляди і є основними у теорії вільної громади, що отримала поширення в Європі у середині XIX ст. [139].

Відповідно до теорії вільної громади, останні за своєю природою були самостійними, такими, що не створені державою, оскільки виникали раніше за неї, і тому мали природне право самодостатньо управляти своїми власними справами. Таким чином, до поняття самоврядування були включені такі елементи: управління власними справами громади, відмінними за своєю природою від справ державних; виборність органів місцевого самоврядування виключно членами громади; невтручання державних органів у власну компетенцію громади.

Г. Туре виклав свої ідеї у власній доповіді Національним установчим зборам Франції «Про реформу місцевого самоврядування» у 1790 р. Теорія Г. Туре містила два основних поняття: «власні громадські справи», що за своєю природою притаманні виключно місцевому самоврядуванню; «державні справи», що можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування [59, с. 5].

Ідеї, вперше висловлені Г. Туре, мали істотні політичні наслідки. Перш за все, якщо суспільство настільки самостійне, що має свої особливі задачі, відповідно, усі органи суспільного самоврядування мають обиратися самими громадянами. Якщо суспільство має право на самостійну компетенцію, то воно володіє правом і на виборність органів, які цю компетенцію втілюють. У подальших ученнях про компетенції зазначається, що громаді належить комплекс питань, притаманних тільки їй, а право нагляду за діяльністю самоврядування поділено на два завдання: нагляд за тим, щоб громадські установи не виходили за межі власної компетенції; контроль за вказаними установами щодо непорушності загальних інтересів та інтересів державного порядку [234, с. 19].

Правові основи сучасного муніципального самоврядування в європейських країнах, США, Японії та інших державах були закладені саме у XIX ст. у контексті розробки теорій про місцеве самоврядування та проведення муніципальних реформ.

Таким чином, прихильники теорії вільної громади прямо протиставляли діяльність органів місцевого самоврядування державному управлінню, суспільні інтереси – політичним. Вони розглядали державу і самоврядування як два непересічних поняття, що мають принципово різний зміст: місцеві інтереси з одного боку, і загальнонаціональні – з іншого. Найбільш яскраве практичне втілення теорія вільної громади отримала у ст. 108 Бельгійської конституції 1831 р., яка містила окрему статтю, присвячену громадянському управлінню, а найголовніше – визнавала муніципальну владу як четверту в державі (поряд із законодавчою, виконавчою та судовою), відстоюючи тезу, що громада старша за державу, закон її знаходить, а не створює [17].

На нашу думку, теорія вільної громади мала один серйозний недолік. Вона тримала поза увагою більші адміністративні одиниці, які теж були створені державою, але користувалися законною самостійністю і управлялися виборними посадовими особами (наприклад, області, департаменти, регіони, провінції тощо). Відстоювати самостійність цих самоврядних територіальних одиниць відносно центрального уряду, посиляючись на їхні природні права, було б украй важко. А вважати сільські та міські громади єдиною можливим видом самоврядування

означало б відірватися від дійсності і підтримувати теорію, положення якої апіорі суперечать основному критерію істинності – суспільній практиці.

Тож невдовзі на зміну теорії вільної громади, висунутої представниками французької школи і розвиненої бельгійськими дослідниками-конституціоналістами, приходить громадсько-господарська теорія місцевого самоврядування. Її фундаторами був цілий ряд учених – О. фон Гірке, Р. Моль, В. Шеффнер та інші.

Дана історична форма місцевого самоврядування обґрунтовувала статус самоврядної громади як відмінного від держави політичного суб'єкта та акцентувала увагу на змісті комунальної діяльності. В основі господарської теорії лежить запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент насамперед громадянського суспільства. Виходячи з цього, були закріплені такі аксіоматичні тези: місцеве самоврядування недержавне за своєю природою, тому має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, а саме у місцевих громадських і господарських справах; держава не втручається в місцеві справи, вони вирішуються самими територіальними громадами; політичні питання належать до компетенції державної влади.

Теорія природних прав вільної громади, а також господарська теорія отримали свій розвиток у громадівській теорії місцевого самоврядування. Найвідомішими представниками цієї теорії були російські теоретики О. Васильчиков та В. Лешков.

О. Васильчиков у роботі «Про самоврядування», обґрунтовуючи основні положення громадівської теорії місцевого самоврядування деталізує господарські функції місцевого самоврядування та визначає самоврядування як особливу форму самоорганізації жителів певної території. На думку вченого, самоврядування – це «участь народу в місцевому внутрішньому управлінні своєї Батьківщини» [32, с. 1].

Аналізуючи справи, які належать земським установам, О. Васильчиков виділяє серед них народну освіту, дорожню справу, народне продовольство, охорону здоров'я, суспільний благоустрій тощо. Дослідник приводить приклади кошторисів земських установ, роблячи висновок, що місцеве самоврядування має неполітичну природу, а тому воно має іншу компетенцію, ніж органи державної влади. На його думку, запровадження місцевого самоврядування дозволяє державі перекласти на

нього вирішення місцевих господарських питань, тому точніше його теорію краще назвати «громадівсько-господарською». Вчений вважав, що для запровадження його концепції в Росії є всі підстави: збереження селянської громади, традицій селянського общинного самоврядування тощо [81, с. 107].

В. Лешков, виходячи з різниці природи держави і місцевого самоврядування, обґрунтовував ідеї незалежності органів самоврядування від держави як четвертої влади. Натомість дослідник не заперечував можливість співробітництва органів місцевого самоврядування з державними чиновниками. На його думку, влада в державі – це необхідний атрибут, а самоврядування – явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів. Як наслідок цього, він домагався рівності активного виборчого права для всіх верств населення [155, с. 27-30].

Вплив громадівської теорії на суспільство був досить відчутним, саме тому її основні положення знаходять своє втілення при проведенні земської 1864 р. і міської 1870 р. реформ, хоча офіційно вони не були визнані. Прийняте в 1864 р. Положення про Земські установи проголошує самостійність земств і не включає їх в загальну систему державних органів країни, тому служба в земствах належить до громадських обов'язків. Земства отримали право вирішувати питання місцевого господарства (стягнення податків, затвердження бюджету, початкова освіта, медичного й ветеринарного обслуговування) [81, с. 107].

Прибічником громадівської теорії місцевого самоврядування був й український учений М. Драгоманов, який сформулював концепцію федерації вільних громад. У своїй праці «Історична Польща і великоруська демократія» [71] він обґрунтував ряд важливих принципів локальної демократії: врахування національних особливостей кожної країни; самоуправління общин і областей у побудованій «знизу догори» політично вільній державі; свобода всіх «живих складових частин народу», взаємозалежність політичної свободи і місцевого самоврядування [13, с. 18-20].

На нашу думку, громадівська теорія синтезувала самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами тощо). Однак існування таких об'єднань завжди

мало факультативний характер, а існування місцевих спільнот – обов'язковий. Цей факт об'єктивно вимагає діяльності територіальних громад у єдиному політично-правовому полі з державою. Приваблива в якості теоретичної конструкції громадівська теорія є досить вразливою в науковому та практичному вимірі. По-перше, самоврядування не можна повністю ототожнювати з громадським управлінням; по-друге, у світі немає жодного емпіричного прикладу держави, яка зовсім не втручається у справи комун (адміністративних одиниць); по-третє, теорія виправдовує прояви місцевого (мікротериторіального) егоїзму.

Якщо мова йде про наукове осмислення місцевого самоврядування, то, на наш погляд, воно бере початок від спроби розв'язати політичну проблему – чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи вона незалежна від держави публічно-правова корпорація або міцно включена в державний організм і виконує функції органу держави. Ідея про організацію влади в громадах, її співвідношення з владою держави розвивалася ще у середньовічній Європі. Німецький юрист Й. Альтузіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст-держав. Децентралізовані політичні одиниці повинні мати автономію щодо реалізації права й управління [289, с. 67-70].

XVIII ст. у Франції характеризується науковими пошуками проблем місцевого самоврядування фізіократів, які особисту свободу людини вважали необхідною передумовою для розвитку самоврядності. Один із їхніх попередників Р.-Л. д'Аргенсон виступав за скасування станових привілеїв, щоб система місцевого самоврядування базувалася на виборній основі під наглядом інтенданта, призначеного королем. На думку Ю. Панейка, Р.-Л. д'Аргенсон вимагав визнати громади як «локальні демократії» або публічно-правові корпорації, повернути їм свободу, право вільного вибору громадських органів і збору податків [194, с. 123].

У середині XIX ст. набуває поширення державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені Р. Гнейстом, Л. Штейном та іншими дослідниками. Саме цей історичний період відзначився категоріальним

оформленням місцевого самоврядування як політологічного поняття. Термін «самоврядування» почав використовуватися у період Великої Французької буржуазної революції, щоб відобразити факт самостійності громад відносно держави. Цей факт пов'язують з діяльністю міністра Пруссії барона Г. фон Штейна, який вбачав у самоврядуванні форму участі незалежних від держави громадян в управлінні державними справами на місцевому рівні. Поняття ж «міське самоврядування» у науковий обіг введено у XIX ст. німецьким вченим Р. Гнейстом для позначення такого управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно вирішувати місцеві справи [194]. Діяльність таких громад залишалася вільною від втручання представників державної адміністрації.

Державницька теорія розглядає міське самоврядування не як автономний вид публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну з форм організації місцевого управління, або ж як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні.

Найвищий ступінь актуалізації цієї теорії припадає на 70-ті рр. XIX ст. На відміну від громадівської, державницька теорія вбачала в місцевому самоврядуванні частину держави – одну з форм організації місцевого державного управління, спосіб децентралізації державної влади на місцевому рівні. До основних ознак державницької теорії місцевого самоврядування належать такі: вибір предметів діяльності визначається державою і не залежить від самоврядних органів; діяльність самоврядування і держави тотожні, а повноваження в галузі місцевого самоврядування визначаються державною владою; міське самоврядування здійснюється не урядовцями, а за допомогою муніципалітетів та зацікавлених у результатах управління місцевих жителів; діяльність органів місцевого самоврядування базується за принципом легальності.

Вказані вище автори сформулювали у межах державницької теорії місцевого самоврядування два напрями: політичний (Р. Гнейст) і юридичний (Л. Штейн). Політичний напрямок передбачав, що підставами для самостійності органів самоврядування є особливості порядку їх формування та заміщення окремих посад:

посади самоврядування є почесними, тому вони мають бути безоплатними. Подібна система, на думку Р. Гнейста, забезпечує перебування місцевого управління в руках тих, хто займає особливе положення й у суспільстві. Це дозволить досягнути гармонії у співвідношенні держави і суспільства. Послідовники Л. Штейна розглядали громаду як територіальну корпорацію, яка виступає по відношенню до держави як особливий юридичний суб'єкт публічного права. Самостійність місцевих спільнот реалізується через можливість мати свої особливі громадянські права: бути власниками, вступати у різного роду зобов'язальні відносини тощо.

Державницька концепція знайшла своє втілення у роботах російських дослідників, таких як: В. Безобразів, О. Градовський, М. Коркунов, М. Лазаревський, М. Свешников, Б. Чичерін та ін. Вони вважали органи місцевого самоврядування фундаментом загального державного устрою, тому виступали за включення земств у систему державних установ. По суті, дані дослідники не заперечували існування земств, а виступали за істотне розширення їхніх повноважень. В українській політологічній доктрині державницьку теорію відстоювали В. Вернадський, А. Кримський, М. Палієнко, М. Славінський, С. Томашівський. Останній виклав свою концепцію у працях «Українська Історія», «Про історію, героїв і політику», вона полягала в ідеї особливої ролі Галичини й уніатської церкви в українському державотворенні [278]. Основними її вихідними чинниками визначалися земля, нація та держава, насамперед територіальний патріотизм і національна ідея. С. Томашівський вважав, що майбутня українська держава має формуватися на основі політичної автономії західноукраїнських земель з власним законодавством, адміністрацією, армією, системою освіти. Автономія повинна спиратися на традиції Галицько-Волинського князівства, політичний досвід Австро-Угорської монархії та польського республіканського правління.

Варто зазначити, що шлях розвитку самоврядних громадських структур на теренах України відрізнявся від європейського. Він відбувався в умовах ціннісних розривів, з руйнуванням старих систем та інститутів і формуванням принципово нових. Діаметрально різними були й відносини місцевого самоврядування та державної влади. У Європі державність виростає із самоврядування, продовжує його

цінності й базові конструкти та становить єдність владних структур на основі субсидіарності. На українській території місцеве самоврядування й державна влада виступали переважно як антагоністи, оскільки завжди центральна влада належала не автентичному населенню, а найманим провідникам: варягам Рюриковичам у Київській Русі, татаро-монголам після розпаду Київської Русі, полякам, австро-угорцям, росіянам, більшовикам. Тільки з 1991 р. цей процес очолили українці.

Як наслідок, можемо простежити ще одну відмінність – принципи західноєвропейського місцевого самоврядування залишалися майже незмінними з часів зародження, у той час, як ретроспективний аналіз розвитку української самоврядності нараховує декілька самостійних моделей. Український дослідник В. Заблоцький визначає їх таким чином:

1. Вічове народовладдя часів Київської Русі (із застереженням, що ця традиція є спільним історичним надбанням як мінімум і росіян, і українців, і білорусів).

2. Селянсько-хутірське самоврядування часів занепаду Київської Русі й татаро-монгольської навали.

3. Військова демократія часів козацтва, що зародилася в надрах селянської системи самоврядування і довгий час співіснувала з нею паралельно.

4. Система магдебурзького права на західних землях XIV-XIX ст. стала результатом входження українських земель до складу тодішніх європейських держав і була ментально характерною саме для європейських народів, для українців же стала запозиченням, яке досить швидко прижилося й поширилося на десятки українських поселень.

5. Система земств на землях Російської імперії.

6. Система «Вільного союзу вільних громад» початку XX ст. часів спроб розвитку української державності.

7. Радянська система рад народних депутатів часів УРСР.

8. Система місцевого самоврядування незалежної України, яка не була результатом попереднього тривалого еволюційного розвитку й створювалася в умовах політичного цейтноту та інституційного вакууму [83, с. 103-104].

Інший вітчизняний дослідник В. Куйбіда на основі аналізу історичних факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування виділив його три основні періоди:

1. Період виникнення розрізнених самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів до впровадження магдебурзького права).
2. Період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. до першої письмової конституції Пилипа Орлика).
3. Період пошуків ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика до сьогодні) [143, с. 101].

Подальший історичний розвиток, передусім європейської цивілізації, окрім вже окреслених теорій сформував ряд науково-обґрунтованих концепцій. Серед них соціал-реформістська муніципальна концепція кінця XIX – початку XX ст. Муніципальний соціалізм даної соціологічної концепції не має нічого спільного із соціалізмом у звичайній інтерпретації цього слова. Тези муніципального соціалізму висувалися насамперед у більшості буржуазних партій. Вони являли собою сукупність програмних положень і установок, до яких, зокрема, належать: наділення міської і сільської громади правами широкої автономії; збільшення представництва населення в органах місцевого самоврядування; зміна державного і громадського життя шляхом поступових реформ; соціалістична еволюція буржуазного місцевого самоврядування розглядалась як один із шляхів нереволюційної трансформації суспільства; створення на місцях осередків демократії, здатних протистояти центральним органам, трактувалася прихильниками муніципального соціалізму як корінна зміна влади в суспільстві.

Серед представників соціологічних концепцій місцевого самоврядування (до яких відносяться різні авторитарні концепції місцевого самоврядування) важлива роль належить Л. Дюгі, який розглядав це поняття крізь призму соціальної солідарності людей [74]. Місцеве самоврядування органічно виникало як наслідок специфічної форми спілкування між людьми, які комунікують як між собою, так і з державою.

Подальші концепції, на нашу думку, продовжують розвиватися у контексті двох течій – державної та суспільної. До сучасних концепцій можна віднести такі:

- локалістська (Дж. Джонс, Р. Родс, Дж. Чендлер), заснована на ідеях ліберальної демократії. Відповідно до цієї концепції, демократична держава являє собою взаємодію різноманітних центрів прийняття рішень. Теоретики даного напрямку відстоюють захист місцевої автономії та місцевого самоврядування як політичних цінностей на протигагу надмірній централізації управління;

- неомарксистська (С. Дункан, М. Тудвін, С. Кокбері), яка не розділяє ідеї ліберальної демократії, адже в її основі лежить марксистський аналіз. Прихильники цієї концепції зосереджені на ролі держави у сучасному ліберально-демократичному суспільстві і приділяють значну увагу організаційним структурам місцевого самоуправління та їхній ролі у регулюванні класових конфліктів;

- дуалістична (П. Сандерс, А. Косон) декларує подвійний характер місцевого самоврядування, тобто самостійність у місцевих справах і здійснення певних державних функцій на місцевому рівні. Втручання центрального уряду у місцеве життя прихильники цієї концепції обґрунтовують тим, що ряд місцевих повноважень (наприклад, освіта) набули загальнодержавного значення;

- суспільного вибору та соціального обслуговування (Н. Нісканен, Дж. Таллок), заснована на ідеях неоконсерватизму. У центрі уваги теорії суспільного вибору – індивід, а в її основі лежать такі базові цінності, як свобода й індивідуалізм.

Українська політологія у питаннях дослідження проблем місцевого самоврядування розвивається декількох напрямках. По-перше, сама історія сучасної української самоврядності ще не володіє достатнім досвідом, тому вивчати її потрібно, з одного боку, у процесі її становлення, а з іншого – з урахуванням ретроспективи минулих етапів до здобуття незалежності. Наступний фактор, що неминуче впливає на характер наукових досліджень, – політика євроінтеграції, яка зумовлює й характер політичних реформ системи місцевого самоврядування. Вітчизняні вчені у наукових пошуках охопили широке коло аспектів вивчення

зазначеної проблематики – від теоретичного обґрунтування ідеї самоврядності до децентралізації бюджетної сфери держави.

Проблеми становлення, інституціоналізації та подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні досліджують Б. Андресюк [4], П. Біленчук [18], Н. Волкова [38], В. Куйбіда [143], М. Лациба [147-149], Ю. Панейко [194] та ін. Моделям місцевого самоврядування присвячено наукові праці К. Вакарчук [30], Л. Гулака [60, 61], О. Євтушенка [80, 81], В. Заблоцького [83], І. Костенока [128, 129], В. Наконечного [175], Т. Стешенко [268]. Політико-правові засади функціонування органів місцевого управління лягли в основу досліджень О. Батанова [13, 14] та Ю. Ковбасюка [75]. Досить актуальною зараз проблемою децентралізації політичної влади опікуються О. Бабкіна [8, 9], Р. Колишко [117], Т. Костюк [131], І. Цурканова [289], П. Шляхтун [300]. Можливості впливу громадського сектору на підвищення ефективності місцевого самоврядування вивчають І. Дробуш [72], Г. Зеленько [97-99], М. Лациба [147-149], Н. Чорна [296].

Аспекти дослідження та можливості запозичення зарубіжного досвіду функціонування систем місцевого самоврядування вивчають О. Антинескул [5], І. Бодрова [20], В. Грובה [55], І. Ілов [103], М. Лендшел [152, 153], О. Новікова [182]; його євроінтеграційну складову – Т. Безверхнюк [16], В. Ковач [116], Я. Малик [162], В. Реутов [228], О. Соскін [257], А. Чиркін [293, 294] та ін. Важливо зазначити, що наукові дослідження вітчизняних вчених переважно спираються на аналіз місцевого самоврядування країн Вишеградської групи як носіїв позитивного досвіду для подальших реформ в Україні.

Підсумовуючи, можна виокремити ряд чинників, які мали вплив на появу та генезу теорій місцевого самоврядування. По-перше, це формування теорії природних прав людини, адже вони є критерієм для оцінки правового змісту закону, а держава виступає гарантом і захисником природних прав і свобод індивіда. По-друге, поява ідеї суспільного договору як ідеї правління, заснованого на згоді. По-третє, розвиток концепції поділу влади по горизонталі та вертикалі. По-четверте, теорія громадянського суспільства. По-п'яте, започаткована теорія правової держави, тобто держави, у якій створені умови для реалізації прав і свобод людини,

а державна влада обмежується правом. По-шосте, обґрунтування концепції буржуазного лібералізму, сутність якої зводилася до того, що людина повинна сама вирішувати власну долю, а держава існує лише для того, щоб захищати людину від насильства з боку їй подібних. По-сьоме, ідея захисту приватної власності. Окрім того, важливу роль відіграли політико-філософські постулати буржуазного «представницького правління» сформульовані Дж. Міллем, який розглядав місцеву владу як виховний інструмент, що спонукає людей, крім своїх інтересів, визнавати справедливі вимоги інших індивідів. Отже, всі ці ідеї і концепції мали суттєве значення для формування моделей місцевого самоврядування, сутність яких полягала у створенні оптимальних умов для залучення громадян до управління громадами.

1.2. Сучасні моделі місцевого самоврядування у державах світу

Розглянута у першому підрозділі еволюція наукових конструкцій та їхніх описових складових теорії місцевого самоврядування на практиці знаходить своє втілення у моделях місцевого самоврядування, які реалізуються у державах світу. Аналіз спеціальних політологічних, юридичних, соціологічних досліджень, розробок у галузі державного управління дозволяє зробити висновок, що у сучасній політичній науці різноманітні моделі місцевого самоврядування класифіковані таким чином: англосаксонська, континентальна, змішана, іберійська, радянська.

Такий узагальнений підхід застосовується у монографіях (Б. Андресюка [4], О. Бориславської [66], П. Ворони [39], Ю. Ковбасюка [168, 64], В. Лісничого [158]), наукових статтях (О. Антинескула [5], Л. Гулак [60, 61], Л. Дунаєвої [73], А. Лелеченко [151], В. Наконечного [175], С. Наумкіної [176], А. Некряч [178], О. Скорохода [251], Т. Стешенко [268]), підручниках та навчальних посібниках українських дослідників. Охарактеризуємо ці моделі.

Історично першими на європейському континенті (із подальшим поширенням на інші держави світу) сформувалися англосаксонська та континентальна моделі. Теоретичне підґрунтя першої моделі становить громадівська теорія місцевого

самоврядування. У якості первинних суб'єктів тут виступають місцеві громади та приходи, а потім і міста. Формування даної моделі має досить давню історію, яка розпочинається з епохи правління Вільгельма Завойовника у XI ст. Він уперше у 1086 р. зробив перепис феодалських володінь, сформувавши кадастрову «Книгу страшного суду», надав громадам широку автономію, у тому числі в питаннях нормотворчості, здійснення судової діяльності, формуванні бюджетів, політичному управлінні місцевими справами. Звідси також бере початок традиція прецедентного права, яка трансформувалась за відсутності конституційного статусу у органів місцевого самоврядування, діяльність яких регламентується відповідним законодавчим актом, прийнятим вищим представницьким органом влади країни. Сформувавшись у Великій Британії, дана модель знаходить своє запровадження у США (з певними особливостями, про що мова йтиме далі), Ірландії, Австралії, Новій Зеландії тощо. До типологічних ознак даної моделі можна віднести такі.

По-перше, органи місцевого самоврядування володіють високим рівнем автономії. При цьому регламентація діяльності влади на місцях відбувається на основі нормативно-правових актів, що видаються парламентом. Це забезпечує, з одного боку, їхню високу легітимність, а з іншого – залежність від вищого законодавчого органу. В рамках англосаксонської системи поширені дві доктрини – *intra vires* (функціонування муніципалітету в межах своєї компетенції, закріпленої в позитивній формі її регламентації) та *ultra vires* (вихід муніципалітету за межі своєї компетенції). Але держава обов'язково слідкує за тим, щоб нормативно-правові місцеві рішення не порушували загальнонаціональне законодавство і не виходили за межі запропонованої їм компетенції.

По-друге, органи місцевого самоврядування обираються населенням на порівняно частих виборах. Наприклад, у Великій Британії ради графств, округів і унітарних утворень вибираються на чотири роки. Законом про місцеве управління 2000 р. встановлені такі варіанти виборчої системи: 1) рада може оновлюватися повністю кожні чотири роки; 2) рада може оновлюватися наполовину кожні два роки; 3) рада може оновлюватися по третинам щороку [52, с. 132]. У Новій Зеландії регіональні та муніципальні ради обираються раз на три роки. Ради міст і графств

Австралії обираються один раз на чотири роки. Специфікою також є те, що громадяни можуть обирати не тільки депутатів, голів рад, мерів, але й інших посадових осіб. Наприклад, у США місцеві жителі обирають свого шерифа, муніципального скарбника, клерка суду, коронера, асесора, аудитора, клерка графства, реєстратора, суперінтенданта шкіл, землеміра.

Третьою рисою є унікальність кожної окремо взятої місцевої громади, внаслідок чого там діють власні звичаї та норми, які при цьому у загальних рисах відповідають національному законодавству. Таким чином, відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим.

По-четверте, в рамках даної моделі відсутній контроль за діяльністю громад з боку центрального уряду через утворення спеціальних установ (місцевих адміністрацій, наприклад). Державний контроль здійснюється переважно побічно – через суди або податкову систему.

По-п'яте, існує жорсткий судовий контроль та санкції за порушення національного законодавства, особливо представниками місцевої влади, що може призвести до арешту муніципальних чиновників або радників, тюремного ув'язнення або відсторонення муніципальної ради від влади на певний строк або назавжди.

Переважна більшість держав цієї моделі мають унітарний устрій, натомість федеративні США відрізняються певними особливостями її реалізації. Система муніципальних органів в США має деконцентрований характер, що передбачає наявність у кожному штаті свого «асортименту» муніципальних одиниць. Їхня діяльність окреслюється т.зв. «муніципальним чартером», який визначає організацію, повноваження, основні процедури муніципальних органів влади та їхнє співвідношення з центральною владою. Відповідно до нього діють п'ять моделей [342, с. 29-30]:

- рада-менеджер – найпоширеніша модель, що використовується у 55 % міст, характеризується контролем ради над загальним процесом управління, яка визначає вектори політичного розвитку, формує та розподіляє бюджет. При цьому мер обирається із числа членів ради і є фактично головним менеджером, основне

призначення якого полягає у здійсненні суто управлінських, адміністративних повноважень;

- мер-рада – використовується в 34 % американських міст, визначається сильною позицією мера, який обирається народом, має значні повноваження в адміністративній та бюджетній галузях; рада при цьому є відповідальною за здійснення законодавчої діяльності;

- комісія – одна з найменш поширених, хоча і найстаріша форма, яка сьогодні використовується лише у 1 % міст, заснована на виборі громадянами окремих комісій, які очолюються комісаром, та відповідають за розвиток певної галузі. Таким чином, кожен комісар може відповідати лише за один аспект: охорону здоров'я, фінансову сферу, громадську безпеку тощо. З обраних комісарів у свою чергу обирається один, який головує на спільних засіданнях усіх комісій. При цьому кожна окрема комісія поєднує реалізацію як законодавчих, так і виконавчих функцій;

- збори містян – варіант прямої форми демократії, який передбачає безпосередню участь громадян у вирішенні усіх проблем громади, у тому числі і лінію загального політичного розвитку. Використовується дана модель у чистому вигляді лише у м. Марблхед (Массачусетс), а ще 5 % міських громад використовують її як додаткову форму забезпечення народовладдя;

- представницькі міські збори – подібно до комісій поширені менше, ніж у 1 % адміністративно-територіальних одиниць, модель характеризується тим, що виборці обирають своїх представників, які потім представляють їх на загальних міських зборах, що визначають політику розвитку громади, і лише вони несуть відповідальність за її реалізацію. Така модель використовується лише у муніципалітетах з незначною кількістю населення – Мен, Лексингтон тощо.

Необхідно відзначити, що сьогодні у США спостерігається зближення та використання двох перших моделей, що пов'язане з професіоналізацією державного управління. При цьому пересічні американці виступають за зменшення кількості членів муніципальних рад, а також за обмеження повноважень мерів на користь представницьких органів влади.

Окрім муніципалітетів, які охоплюють до 2/3 територіальних одиниць, у США діють графства, в яких населення обирає відповідні Ради графств, повноваження яких є дуже широкими (включаючи фінансову політику), діяльність яких не контролюється єдиним органом виконавчої влади. Крім того для вирішення багатьох практичних завдань управління на місцях діє велика кількість органів – спеціальні округи, призначення яких полягає у виконанні певної суворо визначеної функції (у галузі освіти, водопостачання, протипожежної служби тощо). Таким чином, федеративний устрій США призводить до певного ускладнення реалізації англосаксонської моделі при загальному збереженні основних її рис.

Наступною моделлю виступає континентальна, чиї витoki закладені у державницькій теорії місцевого самоврядування, а основною характеристикою якої є поєднання органів самоврядування з місцевим управлінням. З'ясовуючи сутність цієї моделі, яка поширена у Франції, Бельгії, Нідерландах, Болгарії, французький політолог І. Мені писав, що вона представляє собою «ієрархічну піраміду, по якій відбувається передача різних директив та інформації і в рамках якої на центральні влади активно працює ціла серія агентів на місцях» [343, с. 12].

Коріння даної моделі містяться в історично сформованих засадах централізму, що складався впродовж історії Франції, яка сьогодні має досить складну чотирирівневу структуру адміністративно-територіального устрою – управління відбувається на рівні держави, регіонів, департаментів та комун. Отже, французька система є однією з найбільш репрезентативних. Її основна структура, кодифікована Наполеоном I, була зумовлена революційністю Франції і покликана обмежити владу місцевої знаті, у той час прискорюючи урядову реформу. В цій системі чітко простежуються чіткі лінії повноважень, що йдуть від міністерства центрального уряду через централізовано призначеного префекта департаменту в муніципалітети, які мають локально обраного мера та міську раду. Префект являє собою і виконавчого директора департаменту, і представника центральної бюрократії, що забезпечує таким чином канал централізації, з широким повноваженнями скасовувати рішення місцевих рад і контролювати місцеві витрати. Таким чином, дана модель сполучає у собі виборні представницькі структури на місцях з їхніми

виконавчими органами з повноважними представниками державної влади. При цьому муніципальним органам дозволено всі дії, прямо не заборонені законом.

Останні роки характеризуються децентралізаційними тенденціями в межах використання даної моделі.

Наприклад, у Франції відбулися дві «хвилі» децентралізації, спричинені двома законодавчими актами – «Acte I» (1982 р.) та «Acte II» (2003 р.), які науковці визначають прикладом «справжньої муніципалізації», що передбачала реальну повноту прийняття політичних рішень органам місцевої влади. Як протипагу «справжньої муніципалізації» Дж. Богуміл та С. Кульман наводять «псевдомуніципалізацію», яка характеризується передачею функцій без будь-якої передачі повноважень прийняття політичних рішень [313].

Усього внаслідок двох етапів децентралізації відбувся чіткий функціональний зсув центру прийняття політичних рішень з центрального рівня влади на місцевий. Після прийняття «Acte II» децентралізація отримала конституційний статус і передача повноважень від центрального уряду до місцевих громад була посилена. Проте необхідно розуміти, що гетерогенна політична культура французького суспільства, якій притаманні «містечковість», прагнення регіональних еліт до інституційного укріплення свого положення призводить до неможливості повної децентралізації та створення більш ефективної місцевої влади. Держава, прагнучи зберегти своє панівне становище, навіть після прийнятих реформ залишається присутньою на регіональному рівні. Тим не менш, форми міжмуніципального співробітництва, які сьогодні діють у всій країні, призводять до можливості розподіляти податкові прибутки, стають інституційною основою для подальшої передачі державних функцій на місцевий рівень. Підсумувати сутність даних змін можна словами французького політолога М. Крозьє: «Ми повинні прагнути до того, щоб трансформувати громіздку всевідаючу державу, яку ми створили, на скромну державу, більш розумну, що прагне поставити себе на службу суспільству, а не командувати ним» [138, с. 11].

Поєднання континентальної та англосаксонської форм привело до появи змішаної моделі, яка застосовується у Німеччині, Австрії, Швейцарії, Японії.

Гібридний характер даної моделі проявляється у тому, що виборний орган місцевої влади може одночасно виконувати функції державного управління, являючись представником державної адміністрації. Абсолютно унікальний характер має система місцевого самоврядування Німеччини, яку вирізняє консенсусний та еволюційний характер реформування.

Історія розбудови цієї системи починається з реформ прем'єр-міністра Пруссії Г. фон Штейна, який у 1808 р. провів низку адміністративних перетворень. Він передбачав розвиток системи общинного самоврядування: нарівні з представницьким міським органом утворювався колегіальний виконавчий орган – магістрат. Його очолював бургомістр, який був одночасно і головою представницького органу влади. Згідно зі Статутом, органи місцевого самоврядування зобов'язані були розв'язувати місцеві справи не тільки від свого імені, але й за дорученням держави. У подальшому магістрати були включені в систему державного управління. На початку ХХ ст. здійснювався процес одержавлення громад, які потрапили під жорсткий державний контроль, держава здійснювала керівництво їхньою діяльністю [42, с. 251]. Таким чином, основною одиницею в системі самоуправління є громада (Gemeinden), до складу якої можуть входити міста, селища у різній кількості. При цьому у державі діє чотири основних типів громад:

- магістратний тип, в якому рада формується шляхом загального голосування, що обирає зі свого складу голову. Рада призначає шляхом голосування виконавчий колегіальний орган – магістрат – з числа професійних управлінців на період від 6 до 12 років. Магістрат складається з бургомистра (голови) та заступників бургомистра. Роль бургомистра суто представницька;

- північно-германський тип, коли обрана населенням рада обирає бургомистра або обер-бургомистра, який його і очолює. Рада призначає на термін від 6 до 12 років професійного управлінця на посаду директора громади чи міського директора, до повноважень якого належать керівництво адміністрацією, вирішення поточних питань місцевого управління. У цілому ця система копіює англосаксонську модель;

- бургомістерський тип майже без змін відтворює інституційну організацію французьких комун. Рада обирає зі свого складу бургомістра (обер-бургомістра), який є і головою ради, і главою виконавчої громади. Рада призначає з професійних управлінців і свого складу управу, в яку входить бургомістр. Бургомістр і рада можуть опротестовувати рішення один одного;

- південно-германський тип, який копіює попередній тип з тією різницею, що бургомістр обирається громадянами наряду з виборами ради [287, с. 154].

Іншим структурним елементом після громади є район (Kreis, Landkreis) як об'єднання декількох громад. На цьому рівні також можливі чотири варіанти організації місцевого самоврядування:

1. Система комітету, в якій рада району формує колегіальний виконавчий орган – районний комітет терміном на шість років.

2. Система ландрату, де глава виконавчої влади (термін повноважень якого може тривати до восьми років) – ландрат – є державним чиновником і призначається урядом землі за поданням районного зібрання, яке він очолює в якості голови.

3. Південно-германська система, за якої глава виконавчої влади – ландрат – обирається населенням шляхом загальних прямих виборів на шість років і поєднує функції чиновника району та голови ради.

4. Система директора – в ній директор району, який є главою виконавчої влади обирається радою терміном від 10 до 12 років. Дана система інколи має й ландрата – голови зборів, що не володіє представницькими повноваженнями [48, с. 251].

Перші реформи у сучасній Німеччині почались у 1970-х рр. після об'єднання західної та східної частин і були спрямовані на децентралізацію. Активізація реформування відбулася у 1990-х рр., коли найбільша асоціація органів місцевого управління та самоврядування – KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) висунула гасло: «Від бюрократичного регулювання до сервісної організації, за допомогою використання Нової моделі регулювання (NSM)». Ця модель регулювання була спрямована на радикальну реорганізацію місцевих адміністрацій з метою підвищення їхнього потенціалу щодо забезпечення населення якісними послугами. Визначальними характеристиками цієї моделі стали:

децентралізація адміністративних структур; забезпечення підзвітності споживачам; моніторинг якості послуг.

Одночасно з внутрішніми змінами місцевих адміністрацій відбувалися зміни в стилі і методах їхньої роботи із зовнішніми організаціями та клієнтами. Були забезпечені права споживачів шляхом розробки та реалізації на місцевому рівні спеціальних постанов, що захищають їхні права і передбачають спеціальні процедури вирішення конфліктних ситуацій (зазвичай на користь споживача), регулярні опитування споживачів про ступінь їхньої задоволеності наданими послугами тощо. Німецька ліга міст, що об'єднує муніципалітети по всій Німеччині, опублікувала в 1998 р. дані про те, що близько 90 % німецьких міст активно залучені в процес реформування з використанням нової моделі регулювання [12].

У подальшому «піонером» у реформуванні стала земля Баден-Вюртемберге, міністр-президент якої Е. Тойфель у 2003 р. запропонував масштабні плани для реформи адміністративних структур. Сутність «реформи Тойфеля» полягала у тому, щоб «розчинити» 250 із 350 спеціальних державних органів, передавши їхні функції 35 округам, 9 округам без міст та 4 адміністративним районам, а метою було проведення чіткої інституціональної диференціації між функціями органів державної влади та місцевого самоврядування [335].

Таким чином, змішана модель самоврядування прагне поєднати переваги континентальної та англосаксонської моделі, при цьому роблячи акцент на політичних традиціях управління, які склалися на певних територіях. А реалізація цієї моделі в Німеччині вирізняється поміркованим реформуванням, метою якого є як децентралізація, так і широке залучення сучасних інститутів громадянського суспільства до створення демократичної системи місцевого самоврядування.

Різновидом змішаної моделі організації публічної влади на місцях О. Лазор [146], М. Підмогильний, П. Біленчук [18] виділяють іберійську систему, яка діє у Бразилії та багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки, хоча в самій Іспанії вона застосовується у модифікованому вигляді. Сутність іберійської системи полягає в тому, що населення обирає раду і головну посадову особу адміністративно-територіальної одиниці (алькальда, префекта, мера тощо), яка

водночас є головою ради, її виконавчим органом і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник в адміністративно-територіальній одиниці. У деяких країнах така посадова особа обирається не населенням, а радою. Алькальд наділяється правом контролю за діяльністю ради і зосереджує у своїх руках основні важелі місцевого керівництва [301, с. 245].

Особливості даної моделі визначаються історією Іспанії, в якій відбулося її становлення, на території якої, починаючи з Середньовіччя, існувало декілька королівств (Кастилія, Арагон, Каталонія, Наварра та ін.), у яких створювались збірники законів, чия дія носила регіональний характер. На рубежі XIX-XX ст. в країні посилювалися регіональні конфлікти, чому сприяла і громадянська війна 1936-1939 рр. Саме тому, формуючи сучасну демократичну політичну систему, було прийняте рішення про унітарний устрій Іспанії, проте з урахуванням регіональних особливостей розвитку, які реалізувались в рамках іберійської моделі самоврядування. Фіксація традиційного права привела до того, що система місцевого самоврядування сформувалася на основі традицій та звичаїв, але модель (образ-зразок) була накладена континентальна з централізованою вертикаллю влади. Конституція Іспанії 1978 р. передбачає трирівневу систему територіально-адміністративного поділу країни, з новими владними органами на другому рівні. Відтоді уряд наділений повноваженнями організації муніципалітетів, провінцій та автономних областей. На місцевому рівні самоврядування функціонує через низку виборних органів влади і спеціальних міжмуніципальних та субмуніципальних одиниць [30, с. 26-27].

Радянська модель, що існувала у СРСР, КНДР, Китаї, Кубі, сформувалася у Радянському Союзі у 1920-х рр., хоча перші ради діяли ще у 1905-1907 рр. у м. Іваново під час революції, проте проіснували вони недовго. «Відродження» даного інституту відбулося 24 грудня 1917 р., коли відповідним Декретом Раднаркому земства як органи місцевої влади було скасовано. На їхньому місці було сформовано систему Рад. Принципи міського самоврядування були відкинуті як буржуазні та неприйнятні для радянської держави. В основу організації влади на

місцях було покладено принцип єдності системи рад як органів державної влади з жорсткою вертикаллю влади [130, с. 168].

Упродовж подальшого року система рад була остаточно сформована, набула інституціональних та функціональних ознак. При цьому альтернативні структури (міські та земські органи самоврядування) підлягали розпуску як такі, що представляли небезпеку для становлення радянської держави. 25 жовтня 1918 р. на II Всеросійському з'їзді Рад завершилося оформлення пролетарської системи органів державної влади й управління країною.

У цілому радянська модель засновувалася на запереченні принципу поділу влади, натомість повнотою владних повноважень формально наділялися представницькі органи (ради) на відповідній території. Реально ці принципи носили суто юридичний характер, ієрархічна структура держави передбачала вертикальне підпорядкування місцевих рад вищим щаблям влади, контроль над їхньою діяльністю з боку бюрократичного апарату держави, відсутністю можливості прийняття політичних рішень на місцевому рівні, зрощення їх з партійними осередками на місцях, «активною несвободою» особи, що виражалася у примусовій, демонстраційній участі громадян у місцевих справах.

На місцеві радянські органи було покладено низку повноважень, серед яких: втілення в життя всіх постанов відповідних вищих органів Радянської влади; прийняття заходів щодо підвищення культурного й господарського рівня відповідної території; вирішення питань, що мають суғубо місцеве (для даної території) значення; об'єднання всієї радянської діяльності в межах даної території. За допомогою Рад більшовики створювали дієвий механізм і забезпечували собі політичне панування в органах державної влади. На рішення саме цього завдання були спрямовані принципи виборчої системи, закладені в першій Радянській Конституції 1918 р. [80, с. 39].

Усі інші органи держави за такої системі розглядаються як похідні від рад та їм підлеглі. Про це свідчить і ст. 3 Конституції Китайської Народної Республіки, згідно з якою «виконавчими органами місцевих рад були виконавчі комітети, які формувалися ними зі свого ж складу. Вони, звичайно, діяли відповідно до принципу

подвійного підпорядкування: вищому органу управління та відповідній місцевій раді» [292, с. 352].

Особливу конфігурацію радянська модель отримала в 1950-х рр. в Югославії. На VI з'їзді КПЮ у листопаді 1952 р. був проголошений курс на радикальну політичну реформу, що базувалася на концепції «самоврядного соціалізму», метою якої було відокремлення партії від держави. Проте опір партійної номенклатури, яка прагнула зберегти своє панівне становище, призвів до реформування перш за все місцевого самоврядування. Основою моделі «самоврядного соціалізму» стала система самоврядних трудових колективів на підприємствах, які працювали за виробничими планами в умовах господарського розрахунку. Таким чином, в умовах відсутності приватної власності на державних підприємствах вводилося безпосереднє самоуправління колективів. Збори усього колективу обирали таємним голосуванням на дворічний термін специфічні представницькі структури – робітничі ради, які здійснювали управління колективом. У свою чергу робітнича рада (яка засідала сесійно як типовий орган представницької влади) обирала комітет управління, до якого входив директор, що спільно керували поточними справами. Директор був підзвітний комітету, раді та общинній скупщині. У 1952 р. був прийнятий закон про народні комітети – органи державної влади в общинах, районах, містах, які склалися з двох палат – народного віча та віча виробників. Система виборів у народні комітети забезпечувала широку участь трудящих в управлінні господарськими справами, посилювала їхній контроль за діяльністю місцевих органів влади [100, с. 135].

Таким чином, особливостями радянської моделі стали: ієрархічна структура управління, за якої місцеві ради відігравали роль органів єдиної державної влади та фактично зливалися з партійною структурою на місцях; формальний характер місцевих виборів, які проводилися на безальтернативній основі; головним завданням органів місцевого самоврядування стало проведення політичного курсу вищого керівництва на місцях без урахування інтересів громад.

Унікальним концептом самокерованої громади є модель кібуців, що з 1910 р. сформувалася в Ізраїлі. Кібуц являє собою певний тип трудової комуни (яка

займається переважно сільськогосподарською справою), заснованої на принципі добровільності, спільного володіння майном та засобами виробництва, рівності в праці та споживанні. У першому поселенні такого роду – Деганії – діяли «Закони квуци», серед яких дослідник О. Лебл виділяє такі ідеї, на яких ґрунтується діяльність кібуцу: загальний обов'язок трудитися; колективна праця і самоврядування при розподілі робочого часу; комуністична життя в рівних умовах; рівність прав; відповідальність кожного і відповідальність по відношенню один до одного; дисципліна в усіх сферах господарства і общинному житті; свобода кожного в тому, що стосується політики, релігії, партії тощо; відмова від використання найманої праці в господарстві; суспільне виховання та харчування дітей до досягнення ними віку працездатності; забезпечення по старості і непрацездатності; відкриття для жінок нових сфер економічної трудової діяльності; рівний обов'язок всіх членів поселення (чоловіків і жінок) працювати в домашньому господарстві; постійне прагнення до збільшення виробництва; розширення в рамках її господарських можливостей; взаємодопомога між членами громади [Цит. за: 340, с. 23].

Організаційно-управлінська структура кібуцу будувалася на принципах прямої демократії – головним органом були загальні збори населення, які проводилися один раз на тиждень, а політико-інституціональні механізми кібуцу були спрямовані на максимальне залучення дорослого населення у вирішення справ громади. Поточні функції з управління та координації на рівні кібуцу здійснюються секретаріатом, а в окремих сферах діяльності – різними комісіями, які збираються кожні 1-3 тижні. На відміну від секретаріату, члени комісій повинні виконувати цю роботу у вільний від регулярної роботи час; це важливо в кібуці, де правилом є 48-годинний робочий тиждень [26]. Унікальність організації у поєднанні із максимальним використанням механізмів безпосередньої демократії дає змогу віднести кібуц до специфічної форми реалізації місцевого самоврядування, яке має поширення на території лише однієї країни.

Окрім традиційного підходу до класифікації моделей місцевого самоврядування також можна охарактеризувати концепції окремих дослідників. Так,

швейцарський політолог А. Гессер у своїй книзі «Свобода муніципальних утворень як порятунк Європи» визначає свободу як політико-соціальний устрій, який заснований на свободі муніципальних утворень і розвивається на цій базі, а також пов'язує рівень розвитку місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод і державності. Виходячи із цих критеріїв, він класифікує моделі місцевого самоврядування таким чином:

- «споконвічно-вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації у формі абсолютизму, а також проти лівого та правого тоталітаризму (Великобританія, держави Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія);

- «лібералізовані держави верховної влади» (Іспанія, Франція, Італія і Німеччина), які засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату і залишають мало місця для реального «управління під свою відповідальність» на місцевому рівні. Тут окремі верстви населення чисто механічно, за допомогою адміністративного апарату влади зводилися в національну єдність, у них не виникало можливості спільно і під свою відповідальність піклуватися про добробут держави і будувати взаємну політичну довіру в малому [Цит. за: 180, с. 48].

У цілому А. Гессер визначає наявність міцної системи місцевого самоврядування важливою ознакою демократії: «Спільне існування в умовах свободи дійсно життєздатне лише там, де організація виявляється осяжною структурою, де люди особисто знають один одного і де звикли оцінювати співгромадян і виборних представників влади не тільки за партійною приналежністю, а насамперед за їхніми здібностями і, більш за все, за їхнім характером. Подібна жива школа громадянськості, в якій різні погляди і приватні інтереси щодня борються за розумний баланс, можлива тільки в умовах вільного місцевого самоврядування» [324, с. 166-167].

Аналізуючи особливості системи місцевого самоврядування в країнах Північної Європи норвезький політолог О. Оффердал бере у якості основи методологію дослідження М. Голдсмита та Г. Балдерсхайма, які описують такі три особливі моделі:

- північноамериканська модель, в якій сфера діяльності муніципалітетів відносно вузька, а головною рисою системи є її фрагментарність. Крім того, дана модель більшою мірою орієнтована на обслуговування інтересів бізнесу, ніж на задоволення потреб окремих громадян;

- південно-європейська модель (характерна, наприклад, для Франції та Італії), коли муніципальна активність досить низька, а блага і цінності розподіляються на основі особистих відносин (патронаж). За такої моделі спостерігається високий ступінь участі у місцевих виборах, і місцеві політичні інтереси впливають на політику на національному рівні;

- скандинавська або північноєвропейська модель, що діє в Данії, Фінляндії, Швеції, Норвегії і, можливо, у Великобританії. Муніципалітети тут активні і несуть відповідальність за вирішення широкого спектру завдань. У цих країнах поширена ідея, що муніципалітети можуть використовуватися в якості органів надання різного роду послуг і тим самим сприяти реалізації цілей держави загального добробуту [Цит. за: 190, с. 155].

Безпосередньо О. Оффердал дослідницьку увагу приділяє визначенню особливостей останньої, скандинавської, моделі, в аналізі якої він виділяє такі елементи: функції муніципалітетів; показники їхньої діяльності; їхні розміри; участь громадян; політизація; здатність до змін та експериментів; ідеологія та цінності. Ґрунтовне дослідження дозволило зробити такі висновки: політика місцевого самоврядування привела до формування в північноєвропейських країнах муніципалітетів універсального типу, які мають широке коло повноважень та забезпечують соціальний захист населення, таким чином стаючи важливими агентами «держави добробуту»; розміри муніципалітетів є значними за територією та кількістю населення; представники місцевих органів управління є переважно членами політичних партій, проте міжпартійні конфлікти не носять гострого характеру; враховуючи важливість роботи муніципалітетів (як провідників соціальної держави) рівень явки на вибори є високим – до 90 %; абсолютно в усіх громадах проводяться активні експерименти по підвищенню якості послуг, які

надаються населенню, при загальній тенденції до децентралізації та використання потенціалу інформаційного суспільства [190].

Американський політолог, професор Принстонського університету Д. Локард, провівши наукову ревізію різноманітних конструктів місцевого самоврядування, вважає, що загальноприйняті моделі виокремлюються обмеженим підходом, який враховує лише формальну організаційну структуру місцевого самоврядування. Натомість, якість і характер самоврядування визначається великою кількістю чинників, наприклад, національних та місцевих традицій, шаблонів поведінки, політичного тиску, партійного впливу та дисципліни, бюрократичного професіоналізму, провідним агентом економічного впливу, соціальною організацією суспільства тощо. Так, більш важливу роль відіграватиме, наприклад, той факт, що місцеве самоврядування діє в країні з панівним становищем комуністичної політичної партії, ніж той, які структурні форми воно має. Таким чином, найважливішими критеріями для виділення моделей місцевого самоврядування повинні стати такі: права та можливості громадян брати участь у процесі управління державою (перш за все, через вибори); рівень децентралізації повноважень від центрального уряду до місцевих громад (враховуючи наявність чи відсутність додаткового контролю з боку держави за програмами місцевих ініціатив); глибина впливу місцевої влади на життя населення [338, с. 451].

На основі вищевикладеного Д. Локард пропонує класифікувати моделі місцевого самоврядування таким чином:

1. Федерально-децентралізовані системи (США, Канада, Німеччина, Швейцарія, Австралія), які характеризують потужним незалежним місцевим самоврядуванням, яке наділене широким спектром функцій: захисту громад, регулювання, підвищення добробуту, планування, економічного заохочення, культурного розвитку тощо.

2. Унітарно-децентралізовані системи (Великобританія, Норвегія, Швеція, Данія) формуються в державах з унітарним територіальним устроєм, визначаються значним ступенем децентралізації автономної влади на місцях. Проте в усіх країнах існує певний контроль з боку центрального уряду, що не заважає місцевій владі

мати широкі повноваження та обов'язки, а також примати самостійні політичні рішення.

3. Наполеонівські системи префекта (Франція, Італія, Іспанія) своєю появою зобов'язані стародавнім інститутам, із яких лідери Франції намагалися створити централізовану французьку державу із розрізнених феодалських володінь, малих міст та церковних областей. Сьогодні ключовою особливістю даної моделі є наявність в системі місцевого самоврядування спеціального агента національного уряду (префекта), який наділений повноваженням призупинити або змінити рішення місцевої влади.

4. Комуністичні системи (СРСР, Китай, Югославія) являють собою повну протилежність децентралізації – концентрацію. Місцева влада тут є прямим агентом державної влади і працює як невід'ємна частина ієрархічної адміністративної системи. Сфера незалежності місцевого самоврядування дуже вузька і поширюється лише на другорядні питання, а місцеві чиновники розуміють, що їхні рішення мають відбивати загалу конструкцію вищих органів влади. Додатковим джерелом контролю над діяльністю місцевої влади виступають Комуністичні партії та їхні осередки, які контролюють ключові позиції в уряді.

5. Постколоніальні системи (колишні колонії Азії й Африки) характеризуються переважним збереженням тієї моделі, яка існувала під час колоніального минулого. Місцеве самоврядування в цих країнах потерпає від широкого спектру соціальних та економічних проблем, їм не вистачає технологій, організації, ресурсів, при цьому його розвиток відбувається в умовах політичної нестабільності центрального рівня влади [338, с. 451-453].

Українські дослідники О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко в рамках реалізації Швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO» вважають, що різноманіття моделей місцевого самоврядування в зарубіжних країнах можна звести до двох основних – моделі місцевої автономії та моделі децентралізації [66, с. 15-18]. Місцева автономія передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів

державної влади. Така форма спостерігається в Іспанії, Італії. Модель децентралізації, яка реалізовувалась у Франції, пострадянських державах, орієнтується на модернізацію адміністративної системи через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяти реалізації місцевих проектів економічного розвитку. Таким чином, рушійною силою реформ стали саме економічні інтереси, відносини, що поступово розвивалися на місцях.

Підсумовуючи, необхідно відзначити, що сутність різних моделей місцевого самоврядування зводиться до композиції представницьких та адміністративних елементів у політичній системі країни. XX-XXI ст. характеризуються протистоянням двох протилежних тенденції – централізації та децентралізації, проте абсолютна більшість дослідників акцентує увагу на підвищенні ролі та функціональної дієздатності інститутів місцевого самоврядування, яке сьогодні здатне реагувати на виклики часу.

1.3. Стандарти Європейського Союзу у галузі побудови системи місцевого самоврядування

Європейський Союз протягом історії свого існування виробив сукупність стандартів, на яких будуються системи місцевого самоврядування держав-членів ЄС та претендентів на цей статус. Про складність та одночасну важливість законодавчого унормування функціонування даної системи свідчить той факт, що законодавство та принципи міжнародного права, яким користується ЄС у галузі місцевого самоврядування, є одними із самих «молодих». Це зумовлено тією роллю, яку відіграє місцеве самоврядування у розбудові демократичної політичної системи, а також пошуком оптимального балансу між централізацією та децентралізацією. Враховуючи складність та поліфункціональність такого об'єднання, як ЄС, що побудоване на принципах субсидіарності, прозорості політичних процедур, децентралізації тощо, відзначимо досить опосередковане відбиття засад функціонування місцевого самоврядування в основоположних документах ЄС. Установчі документи ЄС – Договір про створення Європейського об'єднання вугілля

та сталі 1951 р. (Паризький договір), Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р. (Договір про Євратом), Договір про створення Європейського співтовариства 1957 р. (Римський договір) – взагалі не містили норм, які б регулювали діяльність влади на місцях.

Повагу вибору держав-членів моделі місцевого самоврядування закріплює ст. 4 Договору про Європейський Союз 1992 р. (Маастрихтський договір) у Лісабонській редакції 1997 р.: «Союз дотримується рівності держав-членів перед Договорами, поважає національну індивідуальність держав-членів, притаманну їхнім основоположним політичним і конституційним структурам, у тому числі в галузі місцевого та регіонального самоврядування» [68]. Ст. 5 гарантує допомогу владі місцевого рівня в певних умовах, що витікає із декларування принципу субсидіарності: «Згідно з принципом субсидіарності Союз в сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, діє лише тоді і в такій мірі, в якій цілі передбачуваної дії не можуть достатнім образом бути досягнуті державами-членами на центральному, регіональному чи місцевому рівні, але, зважаючи масштабів або наслідків передбачуваного дії, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу» [68]. Подібні принципи містяться і в Амстердамському договорі 1997 р., який у ст. 9, описуючи обов'язки Європейської Комісії, проголошує, що вона (Комісія) повинна «належним чином брати до уваги необхідність будь-якого тягаря, фінансового або адміністративного, який лягає на спільноти, національні уряди, місцеві органи влади, економічних операторів та громадян, сприяти його мінімізації та відповідності цілям, які повинні бути досягнуті» [358].

Таким чином, можна відзначити, що законодавство безпосередньо ЄС не має певних вимог до побудови системи місцевого самоврядування. Установчі документи ЄС гарантують підтримку місцевим властям у випадку, коли їхня діяльність пов'язана з функціонуванням ЄС. Натомість найповнішу систему стандартів діяльності органів місцевого самоврядування містять документи Ради Європи, мета діяльності якої полягає у захисті прав людини, традиційних європейських цінностей демократії та верховенства права. Як правило, всі конвенції Ради Європи

ратифікуються європейськими країнами, всіма членами ЄС і вважаються найдосконалішими у своїй галузі.

Отже, сьогодні провідним документом, який є стандартом демократичного місцевого врядування в країнах Європи, виступає Європейська Хартія місцевого самоврядування (ЄХМС). Процес її створення розпочався з ініціативи Ради Європи ще у 1968 р., для підписання державами-членами Ради Європи цей документ було відкрито з 15 жовтня 1985 р., а набув він чинності з 1 вересня 1988 р. Сьогодні всі члени Ради Європи ратифікували даний документ, проте завершився цей процес лише у 2013 р., коли процедуру завершили Монако та Сан-Марино. Хоча, наприклад, Швейцарія та Франція ратифікували документ лише у 2005 р. та 2007 р. відповідно [321].

На нашу думку, історія становлення держави, тип політичної культури, що складається в суспільстві, форма державного устрою в історичній ретроспективі впливає на формування моделі місцевого самоврядування та напрямів сучасного розвитку. Середньовічна феодальна роздробленість певних держав призводить до вибору унітарної форми територіального устрою сьогодні з відповідними елементами централізованого управління на місцях. Натомість тренд демократизації, який характеризує XX-XXI ст., веде відповідно до відцентрованих тенденцій і в політичних системах. Тому обрана модель у кожній державі є компромісом між історичною традицією та сучасною децентралізацією. Тривалість процедури прийняття ЄХМС, а також той факт, що переважна більшість інших актів, які регламентують діяльність органів місцевого самоврядування, була прийнята лише наприкінці XX ст., також підтверджує зазначене.

Отже, Хартія, яка має форму конвенції, зобов'язує країни гарантувати політичну, адміністративну та фінансову самостійність місцевим органам влади. Вона визначає фундаментальні принципи організації та функціонування органів місцевого самоврядування, а саме:

- необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов'язання закріпити у внутрішньому законодавстві і

застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

- наділення у законодавстві країни місцевих влад правом регулювати й упорядковувати значні обсяги місцевих справ під їх власну відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження має здійснюватися виборними органами;

- управління місцевими справами має реалізовуватися на найбільш близькому до населення рівні і може передаватися до більш високого адміністративного рівня лише в тому разі, якщо вирішення таких завдань силами місцевих органів влади неефективно або неможливо (принцип субсидіарності);

- будь-які зміни кордонів на місцевому рівні з боку державних або регіональних влад мають проводитися на основі консультацій із місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців;

- місцеві влади мають бути здатними пристосовувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління;

- адміністративне втручання та регламентування справ місцевої влади з боку державної або регіональних влад має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує Конституцію або закони країни;

- місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [78].

Важливим аспектом Хартії є принцип бюджетного вирівнювання, закріплений у ч. 5 ст. 9, який передбачає запровадження даної процедури з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести.

В цілому означені положення фіксують необхідність упровадження таких стандартів: конституційного або законодавчого унормування, демократизації, субсидіарності, гарантування фундаментальних прав людини, бюджетного вирівнювання, наближення влади до народу, прозорості у прийнятті рішень, повноти і виключності повноважень, правового захисту.

Окрім ЄХМС, яка містить загальні вимоги до організації діяльності місцевої влади, члени ЄС керуються рядом вузькоспеціалізованих актів, які у сукупності створюють своєрідне середовище функціонування місцевого самоврядування.

Так, важливим документом, який розкриває можливості взаємодії між місцевими властями різних країн-членів Ради Європи, є Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (1980 р.). Держави, які ратифікували конвенцію (у тому числі Польща й Україна – у 1993 р., Угорщина – у 1994 р., Чехія – у 1998 р., Словаччина – у 2000 р.), мають на меті заохочувати будь-які ініціативи територіальних общин і властей, що ґрунтуються на розроблених у Раді Європи рамкових домовленостях між територіальними общинами та властями. Конвенція формує понятійно-категоріальний апарат, визначаючи такі терміни, як «транскордонне співробітництво», «територіальні общини або власті»; закладає інституціональні засади реалізації транскордонного співробітництва; пропонує перелік типових угод, які можуть укладати територіальні органи влади [77].

Актуальним и важливими є положення ст. 3 Конвенції, в якій визначається, що держави-учасниці розвиватимуть прикордонне співробітництво через заохочення ініціативи саме територіальних общин і органів влади, яка базується на основних розроблених у рамках Ради Європи принципах співробітництва між місцевою владою; таке співробітництво, що носить дво- або багатосторонній характер, може здійснюватися як на базі особистих домовленостей, так і з урахуванням типових міждержавних дво- і багатосторонніх угод, розроблених у рамках РЄ, з метою сприяння співробітництву територіальних общин і органів влади; досягнуті домовленості та укладені угоди можуть базуватися, зокрема, на типових угодах, а також на угодах, статутах і договорах про основні принципи співробітництва, що містяться в Додатку до цієї Конвенції, шляхом їхнього відповідного пристосування до конкретної ситуації кожної із сторін [174, с. 129].

Також про підвищення ролі територіальних громад свідчить те, що з перерахованих у Додатку 1 до Конвенції типів міждержавних угод виключно до компетенції держав входять лише дві типові міждержавні угоди (про розвиток

транскордонного співробітництва та про регіональні транскордонні зв'язки). Інші міждержавні угоди (про транскордонні місцеві зв'язки, про транскордонне співробітництво на контрактній основі між місцевими органами влади, про органи транскордонного співробітництва між місцевими органами влади) лише встановлюють юридичні межі, які дозволяють територіальним общинам або органам влади реалізувати угоди або договори. Отже, пріоритет у розбудові транскордонного співробітництва надається саме місцевим органам влади, підвищуючи їхню політичну суб'єктність, політичну відповідальність за побудовану систему співпраці, політичну відкритість тощо.

Сьогодні, згідно статистики ЄС, у Європі існує 184 регіони, які розвивають прикордонні зв'язки, з яких 122 – прикордонні, а 58 межують не з державами-членами ЄС. За участю України сформовано дев'ять єврорегіонів [228].

В цілому транскордонне співробітництво впливає на підвищення якості місцевого самоврядування, представники якого отримують можливість вирішувати проблеми місцевого розвитку самостійно із залученням трансрегіональних зв'язків. Стандартами, поширеними в державах ЄС, визначається, що дана діяльність здійснюється в межах компетенції територіальних громад, регулюється внутрішнім законодавством держави, ґрунтується на дотриманні основних принципів європейської регіональної політики:

- субсидіарність, яка може трактуватися у двох варіантах: по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та територіальним колективам; по-друге, до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні;
- децентралізація – дисперсія або розподіл функцій і повноважень – делегування повноважень від центральної влади регіональним та місцевим органам;
- партнерство – співробітництво політичних суб'єктів різного рівня у напрямку вироблення єдиної позиції по певним питанням для досягнення взаємовигідної мети;

- програмування, яке передбачає вироблення конкретної тактики досягнення визначеної на етапі партнерської співпраці взаємовигідної мети;
- концентрація й адиціоналізм – фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам територіального, регіонального розвитку мають бути доповнені та розширені за рахунок місцевих джерел [228].

В Україні ратифікація Конвенції відбулася в 1993 р., проте національний Закон «Про транскордонне співробітництво», який узгодив правові, економічні та організаційні засади транскордонного співробітництва, був прийнятий лише у 2004 р. При цьому вітчизняні науковці відзначають закладені у ньому ряд недоліків та інституціональних деформацій: 1. Закон не розглядає транскордонне співробітництво як складову регіональної політики України. 2. Транскордонне співробітництво трактується, у першу чергу, як інструмент економічної співпраці. 3. Закріплюється консервація існуючих форм державної фінансової підтримки транскордонного співробітництва, а фактично її відсутність. Джерела та механізми надання такої підтримки з боку держави не визначаються. 4. Закон не враховує зміни механізму підтримки транскордонного співробітництва з боку Європейського Союзу, зокрема нових інструментів добросусідства і реформування відповідних програм Європейської Комісії [162, с. 17].

Таким чином, застосування сукупності основоположних принципів ЄХМС та аналізованої Конвенції призводить до позитивного синергетичного ефекту, посилення політичної відповідальності органів місцевого самоврядування та активізує їхню діяльність.

Протягом 1992 р. Рада Європи прийняла ще два важливих акти, які покликані були, у тому числі, сприяти демократизації місцевого самоврядування: Європейську Хартію регіональних мов та мов меншин та Конвенцію про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні.

Означена Хартія декларує низку норм, спрямованих на захист регіональних мов та мов меншин, які визначаються унікальним компонентом культурної спадщини Європи. Вона стала логічним продовженням та деталізацією проголошеного ще у Загальній декларації прав людини 1948 р. принципу

«недискримінації за мовною ознакою». Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин дозволила вивести мовні інтереси на більш високий рівень, зобов'язавши країни, що її прийняли, не тільки не дискримінувати людей за мовною ознакою, а й усіляко сприяти застосуванню регіональних мов на рівні місцевого управління. Третя частина Хартії послідовно розкриває розширення сфери застосування регіональних мов у системі освіти (ст. 8), судах (ст. 9), засобах масової інформації (ст. 11), культурній діяльності (ст. 12), економічному та соціальному житті (ст. 13), транскордонних обмінах (ст. 14). В рамках даного дослідження важливість представляє ст. 10 «Адміністративні органи та публічні послуги» [79], в якій країни, що ратифікували Хартію (в Україні ратифікація відбулася у 2003 р., а силу вона вступила у 2006 р.), беруть на себе такі зобов'язання (окремо констатується, що їхнє виконання можливе у міру розумної можливості) підтримувати розвиток регіональних мов та сприяти їхньому застосуванню.

Дотримання означених вимог дозволить якісним чином демократизувати систему місцевого самоврядування шляхом узгодження позицій регіональних та національних еліт, підвищить консенсусний характер демократії взагалі.

Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, незважаючи на те, що була прийнята понад 23 роки тому, станом на 06.10.2015 р. підписана лише 13 державами-членами Ради Європи, а ратифікована – дев'ятьма (із аналізованих країн одна Чеська Республіка підписала дану Конвенцію у 2000 р., а ратифікувала у 2015 р.). Основна ідея цього документу, виходячи із незаперечного факту широкого та постійного проживання іноземних громадян на території європейських країн, полягає у тому, щоб забезпечити їм можливість реалізації громадянських та політичних прав, включаючи можливість участі у виборчому процесі, консультаційних радах при органах місцевої влади (які виступають своєрідним механізмом політичної комунікації), права отримання інформації про свої права, сприяння їхній інтеграції тощо [119].

Зазначена Конвенція має досить суперечливий характер: з одного боку, вона покликана гарантувати політичні права іноземцям (що цілком логічно витікає із Загальної декларації прав людини 1948 р., Міжнародного пакту про громадянські та

політичні права 1966 р.), які не мають бажання проходити процедуру натуралізації та втрачати «рідне» громадянство, проте протягом тривалого часу проживають та працюють на території європейських держав; з іншого – формує ризики внутрішнього роз'їдання гомогенної політичної культури та порушення загальносуспільного консенсусу певного суспільства за рахунок привнесення цінностей інших культур та вимог, які ними зумовлені, що може вести до дестабілізації політичної системи та до проявів сепаратизму. Саме тому, на нашу думку, венчурний характер даного нормативного акту призвів до низького рівня його імплементації.

Наступним документом, що впливає на реалізацію повноважень місцевими органами влади, виступає Європейська Хартія міст, яка була прийнята Радою Європи у 1992 р. у Страсбурзі та має статус конвенції. Виходячи з назви, документ акцентує увагу на правах містян, які сьогодні складають більшість серед мешканців країн Європи (за даними ООН станом на 2010 р. кількість міського населення країнах Європи в середньому сягнула 72,7 %, при цьому по країнам-членам ЄС даний показник коливається від 97,3 % у Бельгії до 50 % у Словенії [366]). Зокрема, серед провідних прав, які мають бути забезпечені жителям європейських міст, називаються такі: безпека, зайнятість, незабруднене навколишнє середовище, мобільність, охорона здоров'я, можливість користування культурним надбанням, мультикультурна інтеграція, політична участь, економічний та сталий розвиток, рівність, можливість розраховувати на фінансового забезпечення тощо.

Ст. 3.3 присвячена проблемам місцевої демократії, в ній визнається той факт, що не завжди представники громадськості мали змогу брати участь у процесі прийняття політичних рішень на місцевому рівні. В містах, де спостерігається недотримання вимог демократичного процесу, відсторонення громадськості від участі у процесі прийняття політичних рішень призводить до посилення авторитарних тенденцій. І відповідно навпаки: високий рівень громадської участі формує демократичну політичну систему, починаючи з рівня міст. Таким чином, сучасне демократичне місто повинно забезпечити можливість прямої політичної участі громадянам, а також якомога повну фіскальну незалежність. Важливим

аспектом цієї Хартії є наголос на необхідності залучення молоді до політичного процесу. Більше того місцеві органи влади зобов'язуються забезпечити участь молоді у місцевому самоврядуванні. Механізмом повинна виступати дієва місцева молодіжна політика, заснована на наданні рівних можливостей та послідовній секторальній політиці, яка сконцентрована на конкретних вимогах молодих людей – зайнятість, доступне житло, навколишнє середовище, культура, відпочинок, виховання, навчання і здоров'я [323].

Прийняття даної Хартії в 1992 р. стало певним «революційний проектом», адже вперше в Європі міста були визнані релевантними «колективними гравцями», здатними приймати сучасні суспільні виклики та адекватно вирішувати завдання, що постають перед суспільством.

Подальший бурхливий розвиток світу, який характеризувався посиленням глобалізаційних тенденцій, сформулював нові виклики технологічного, екологічного, економічного та соціального характеру, до яких повинні були пристосовуватися європейські міста. Тому у 2008 р. було прийнято Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), покликану адаптувати діяльність місцевої влади під нові умови сучасного світу. Текст Хартії являє собою набір принципів і концепцій міського планування та управління, пропонує комплексний підхід і загальну модель нової культури міського життя.

Відповідно до Маніфесту, міське планування, розвиток і управління має призвести до створення: міста, для якого центральний пріоритет матимуть інтереси і потреби громадян; концепції сталого розвитку міст з урахуванням місцевих та глобальних змін у навколишньому середовищі; згуртованих міст, які прагнуть розвивати максимально можливу соціальну згуртованість всередині та між собою; сучасних міст як центрів науки і культури, освіти та інновацій, творчої різноманітності [322].

Складність проблем, що постають перед сучасними містами, спричинило прийняття у 1994 році у м. Ольборзі (Данія) Європейської програми сталого розвитку великих і малих міст (Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку»). Це була перша європейська конференція, яка стосувалась

проблем сталого розвитку міст, і наголошувала, що саме на органи місцевого самоврядування покладено відповідальність за політичний, соціальний, екологічний та економічний розвиток міст, який повинен проходити під трендом сталого розвитку. Підписали цю хартію 80 європейських представників органів місцевої влади і 253 представники міжнародних організацій, національних урядів, наукових інститутів, консультантів. Серед українських міст, які долучилися до даної ініціативи, можна назвати Донецьк, Євпаторію, Миргород, Миколаїв, Нікополь, Одесу, Севастополь, Суми.

Через 20 років у 2004 р., враховуючи позитивну динаміку та важливість вирішуваних проблем, конференція в м. Ольборзі повторилася та ознаменувалася затвердженням 10 Ольборзьких зобов'язань: активізація громади до участі у прийнятті рішень; визначення пріоритетів громади у вирішенні питань сталого розвитку; захист та забезпечення рівного доступу громадян до природних благ; пропагування раціонального природокористування; підтримка стратегічної ролі планування та проектування міського розвитку; збільшення мобільності населення та оптимізація вибору засобів пересування; охорона здоров'я в місцевому масштабі; розвиток місцевої економіки без завдання шкоди навколишньому середовищу; соціальна рівність та справедливість; відповідальність громади щодо забезпечення сталого розвитку світової спільноти.

Сьогодні до підписання даної хартії долучилися понад 700 представників (мерів) європейських міст і їхня кількість постійно зростає [309].

Впливовою концепцією, яка реалізується сьогодні у функціонуванні політичних систем взагалі та діяльності місцевої влади зокрема, стала концепція «доброго місцевого врядування» («Good Urban Governance»). Вперше дана ідея була озвучена у 1996 р. на II Конференції ХАБІТАТ у Стамбулі. Фахівці Програми Організації Об'єднаних Націй по населених пунктах (ООН-ХАБІТАТ) запропонували використання даного поняття, яке було визначено як сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Це процес, що постійно триває і через який мають бути взяті до уваги протиріччя або різні інтереси, організовані

спільні дії. Ці відносини включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян [16, с. 36].

Дана ідея в межах Європи активно розглядалася на Європейських конференціях міністрів, відповідальних за питання місцевого і регіонального розвитку, метою яких є формування стандартів сучасного місцевого самоврядування. Внаслідок проведених зустрічей було прийнято три важливі декларації, які заклали підвали концептуалізації «доброго місцевого врядування»: Будапештська декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях та План дій щодо забезпечення доброго врядування на місцевому і регіональному рівні, прийнята на 14-тій сесії Європейської конференції міністрів (м. Будапешт, 2005 р.); Валенсійська декларація «Добре місцеве і регіональне врядування – Європейський виклик», прийнята на 15-тій сесії Європейської конференції міністрів (м. Валенсія, 2007 р.); Утрехтська декларація «Добре місцеве та регіонального врядування у нестабільні часи: запорука змін», прийнята на 16-тій сесії Європейської конференції міністрів (м. Утрехт, 2009 р.), у якій був затверджений Європейський план заходів щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування, а також погоджений додатковий протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування, який передбачає, що держави повинні забезпечувати кожному громадянину право участі у справах місцевого органу влади.

Таким чином, країни ЄС сформували досить вичерпний перелік принципів, стандартів та правових норм, на яких ґрунтується діяльність органів місцевого самоврядування. Вони спрямовані на створення збалансованої системи максимально демократичного представництва, наділеного широким переліком повноважень та здатністю нести політичну та соціальну відповідальність за свої рішення. Країни Вишеградської групи, адаптувавши їх до системи національного законодавства, отримали змогу у короткий термін перебудувати радянські моделі самоврядування на більш демократичні та ефективні в сучасних умовах. Вітчизняна модель ще перебуває у перехідному стані, характеризується рядом інституціональних

деформацій, що призводить до низької ефективності системи та підвищення рівня конфліктності в суспільстві.

Висновки до першого розділу

У результаті проведеного ретроспективного аналізу форм місцевого самоврядування були визначені політичні рамки конструкту самоврядності. Перші прообрази муніципалітетів склалися у Стародавніх Римі та Греції, що розвинулися із первинної громади – народних зборів. Другим етапом стало комунальне самоврядування як наслідок так званих «комунальних революцій» XI-XIII ст. з виборними радами та магістратурами. З ухваленням Магдебурзького права у XII ст. пов'язаний етап політико-правової інституціоналізації місцевого самоврядування. Концепт вільної громади став основою нової якості системи місцевого самоуправління, адже зумовив появу громадянської самоврядності, позбавленої державного впливу. Статус самоврядної громади як недержавного політичного суб'єкта обґрунтувала громадсько-господарська теорія. Категоріальному оформленню у якості політологічного поняття місцеве самоврядування завдячує державницьким теоріям часів Великої Французької буржуазної революції. Подальші політико-еволюційні зміни суспільних формацій обумовили виникнення нових теоретичних течій: соціал-реформістської та соціологічної.

Таким чином, сформульовано фактори, які мали вплив на появу теорій та генезу форм місцевого самоврядування: теорія природних прав людини; ідеї суспільного договору; розвиток концепції поділу влади по горизонталі та вертикалі; інституціоналізація громадянського суспільства; теорія правової держави; обґрунтування концепції буржуазного лібералізму; ідея захисту приватної власності; втілення постулатів буржуазного «представницького правління».

Українські дослідники місцевого самоврядування здійснюють наукові пошуки у таких напрямках: проблеми становлення, інституціоналізації та подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні (В. Денисенко, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панейко та ін.); моделі місцевого самоврядування (К. Вакарчук,

Л. Гулак, О. Євтушенко, В. Заблоцький, В. Наконечний та ін.); політико-правові засади функціонування органів місцевого управління (О. Батанов, Ю. Ковбасюк); децентралізація політичної влади (О. Бабкіна, Р. Колишко, Т. Костюк, І. Цурканова, П. Шляхтун); можливості впливу громадянського сектору на ефективність місцевого самоврядування (С. Була, І. Дробуш, Г. Зеленько, М. Лациба, Н. Чорна); зарубіжний досвід функціонування систем місцевого самоврядування (І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендшел, О. Новікова) та його євроінтеграційну складову (Т. Безверхнюк, В. Ковач, Я. Малик, В. Реутов, О. Соскін, А. Чиркін).

В результаті аналізу науково-теоретичних підходів та реальних практик, застосовуваних у різних державах світу, зроблено висновок про домінування п'яти основних моделей: англосаксонської, континентальної, змішаної, іберійської, радянської. Історично першими на європейському сформувалися англосаксонська (теоретичне підґрунтя якої становить громадівська теорія місцевого самоврядування) та континентальна (заснована на державницькій теорії) моделі. До типологічних ознак першої моделі (прикладами використання її є Велика Британія, США, Австралія, Ірландія) можна віднести такі: органи місцевого самоврядування володіють високим рівнем автономії; обираються населенням на порівняно частих виборах; відсутнє пряме підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим; відсутній контроль за діяльністю громад з боку центрального уряду; існує жорсткий судовий контроль та санкції за порушення національного законодавства. Особливістю континентальної моделі, яка застосовується у Франції, Бельгії, Нідерландах, Болгарії, є поєднання органів самоврядування з місцевим управлінням. У цій системі чітко простежуються чіткі лінії повноважень, що йдуть від центрального уряду через централізовано призначеного префекта департаменту в муніципалітети, які мають локально обраного мера та міську раду.

Поєднання рис визначених моделей привело до появи змішаної системи, яка застосовується у Німеччині, Австрії, Швейцарії, Японії і характеризується гібридним характером – виборний орган місцевої влади може одночасно виконувати функції державного управління, являючись представником державної адміністрації.

Різновидом цього типу є іберійська модель, яка походить з Іспанії, а використовується в іспаномовних країнах Латинської Америки. Сутність її полягає у тому, що населення обирає раду і головну посадову особу адміністративно-територіальної одиниці, яка водночас є головою ради, її виконавчим органом і затверджується урядом (президентом, міністром внутрішніх справ) як його представник в адміністративно-територіальній одиниці. Радянська модель (СРСР, Куба, КНДР, Китай) ґрунтувалася на запереченні принципу поділу влади, натомість повнотою владних повноважень формально наділялися представницькі органи (ради) на відповідній території. Особливий різновид цієї моделі – «самоврядний соціалізм» склався в Югославії.

Окрім класичних моделей власне бачення моделювання систем місцевого самоврядування викладено в роботах зарубіжних вчених А. Гессера, Г. Балдерсхайма, М. Голдсмита, О. Оффердала, Д. Локарда та ін.

Важливою основою формування моделі місцевого самоврядування є використання демократичних стандартів, які діють у державах-членах Європейського Союзу. В результаті аналізу виявлено, що законодавство безпосередньо ЄС не висуває певних вимог до побудови системи місцевого самоврядування, а лише гарантує підтримку місцевим властям у випадку, коли їхня діяльність пов'язана з функціонуванням ЄС. Демократичні стандарти діяльності органів місцевого самоврядування закріплені в документах Ради Європи, що, як правило, ратифікуються європейськими країнами і вважаються найдосконалішими у своїй галузі. Серед них необхідно назвати такі: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин, Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Європейська Хартія міст, Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку», декларації, присвячені запровадженню концепції «доброго місцевого врядування».

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ВИВЧЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Методологія дослідження інституту місцевого самоврядування

Складність об'єкта дисертаційного дослідження, породжена його знаходженням на перетині політичної науки, державного управління, муніципального права, вимагає застосування мультипарадигмального підходу до його вивчення. Вважаємо, що сучасний стан інституту місцевого самоврядування в Україні, який знаходиться у процесі демократичної трансформації та характеризується децентралізаційними тенденціями, необхідно вивчати із залученням методології системного аналізу (із обов'язковим використанням принципів синергетики) у поєднанні із компаративістикою, що зумовлено потребою у вивченні досвіду побудови системи місцевої влади у країнах Вишеградської групи.

Принципи системного аналізу політичної сфери були закладені Т. Парсонсом, Д. Істоном, Г. Алмондом, С. Вербою, Р. Мертоном, К. Дойчем, Л. Паєм, Дж. Пауеллом у 1950-х рр. Вихідні позиції синергетики сформульовані у 1960-х рр. Г. Хакеном, І. Стенгерс, Й. Пригожиним, В. Васильковою. У сучасній українській політології дана дослідницька парадигма використовується Л. Бойко-Бойчук [22], В. Князєвим [219], В. Малиновським [64], О. Максимовою [161], А. Андресюком [4], Д. Неліпою [179].

На нашу думку, місцеве самоврядування являє собою систему, що складається з елементів, які у свою чергу пов'язані між собою відносинами внутрішньої детермінації та структурної залежності, що спричиняє гостру реакцію системи на зміни у її елементах. Враховуючи реформу децентралізації, яка розпочалася в Україні тільки у 2015 р., а країнами Вишеградської групи була пройдена ще протягом 1990-х рр., необхідно відзначити, що з точки зору синергетики у межах аналізованої системи відбувається процес розвитку як послідовної зміни стабільних станів системи нестабільними періодами хаотичної поведінки, в результаті яких

відбувається перехід до нового стійкого стану (аттрактору). Вибір шляху розвитку відбувається в точці біфуркації залежно від особливостей флуктуацій самої системи [161, с. 45]. У якості такої точки ми розглядаємо децентралізацію, а також зауважуємо, що постбіфуркаційний період є непередбачуваним за своїми наслідками і тому можна говорити лише про загальні тенденції, якими характеризуватиметься місцеве самоврядування після його якісної зміни.

Подальше застосування синергетичного підходу дає змогу трактувати систему місцевого самоврядування як таку, що має відкритий та динамічний характер. Динамізм означає, що під постійним та активним впливом зовнішніх чинників система змінює свої властивості та особливості в часі. Відкритість же трактується як можливість та здатність системи функціонально взаємодіяти з іншими системами, у тому числі і здійснюючи на них свій вплив. Ці характеристики були доведені у четвертому розділі, коли аналізувався процес взаємодії системи місцевого самоврядування з іншими елементами політичної системи, інститутами громадянського суспільства тощо.

Також у своєму дослідженні ми виходили із припущення, що система місцевої влади в Україні нелінійна у своєму розвитку. Нелінійність, на думку О. Мітіної та В. Петренко, припускає, що реакція системи на зовнішню дію не є пропорційною цій дії, а також система при однаковому зовнішньому впливі на неї в різний час поводитиметься відповідно до різних законів. Це створює феномен складної та різноманітної поведінки, що не укладається в єдину теоретичну схему і характеризується непередбачуваністю в певні періоди часу [166, с. 338]. На нашу думку, саме категорією «нелінійність» характеризується розвиток місцевого самоврядування в Україні – створені нормативно-правові умови (закріплення статусу місцевого самоврядування в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування», ратифікація ЄХМС тощо) не вирішують проблеми інституційної деформації та не призводять до остаточного подолання «залишків» радянської моделі місцевого самоврядування, приводячи до формування несприятливого простору для розвитку і самореалізації людини, відсутності можливості надання громадянам якісних та доступних послуг.

Важливим вихідним пунктом синергетики є поєднання самоорганізації та організації. На думку Г. Рузавіна, соціальні системи тим і відрізняються від природних, що в них самоорганізація доповнюється організацією, оскільки в суспільстві діють люди, які обдаровані свідомістю, ставлять собі певну мету, керуються мотивами своєї поведінки і ціннісними орієнтаціями. Тому взаємодія організації і самоорганізації, випадкового і необхідного складає основу розвитку соціальних систем [241, с. 63]. Аспекти організації системи місцевого самоврядування розглядалися у рамках підрозділів 3.1. (стосовно організації системи місцевої влади в державах Вишеградської групи) та 4.1. (принципи побудови інститутів місцевого самоврядування в Україні). Натомість самоорганізація місцевого самоврядування проявляється через функціонування принципу субсидіарності (про що мова йдеться у підрозділі 4.2.) та реалізацію громадських ініціатив (їхній детальний аналіз проводиться у підрозділі 4.3.). На нашу думку, саме сутність місцевого самоврядування якомога краще ілюструє взаємодію організації та самоорганізації, у процесі чого повинен відбуватися функціональний зсув у бік самоорганізації. В Україні перешкода у здійсненні цього зсуву полягає в тому, що місцеве самоврядування нерідко розглядається (зокрема і громадянами) як частина апарату державного управління. Натомість у країнах Європи (Вишеградської групи у тому числі) місцева влада протиставляється державі, вона слугує механізмом обмеження державної влади, не дозволяє цю владу узурпувати, що підвищує її прозорість, публічність та ефективність. Це стає можливим завдяки залученню потенціалу самоорганізації.

Останньою позицією синергетики, що знайшла відбиття у дисертаційному дослідженні, є визнання багаторівневості складних соціальних систем. У підрозділі 4.1. були проаналізовані рівні системи місцевого самоврядування, які сьогодні діють в Україні на основі Закону України «Про місцеве самоврядування», а також досліджено нові рівні, пропоновані змінами до Конституції України в контексті децентралізаційного процесу. На нашу думку, система місцевого самоврядування є другою за складністю та багаторівневістю після власне політичної системи

суспільства, що породжується характером її виникнення, процесом функціонування та важливістю вирішуваних завдань.

При застосуванні принципу системності у вивченні місцевого самоврядування, на думку російської дослідниці А. Акмалової, його (самоврядування) доречно розглядати як єдність територіального, функціонального та інституціонального [3, с. 178]. На її думку, принцип територіального – вихідний пункт існування місцевого самоврядування, тому що воно початково виникає як локальне утворення, у якому об'єднуються в єдине ціле фізичне існування та діяльність суб'єктів, наділених правовим статусом. На необхідності дослідження локального рівня політичного процесу (уникаючи, однак, правового аспекту функціонування) наголошують і американські політологи в рамках формування окремого наукового напрямку – «локальних політичних досліджень». Вони спираються на суто політологічне трактування інституту місцевого самоврядування, навіть уникаючи використовувати цей термін, оскільки він асоціюється лише з правовими аспектами функціонування влади. Політичний характер рішень, що приймають на локальному рівні, вивчається в рамках «комунальної (муніципальної) політики». У межах цього підходу громада розглядається як політична одиниця, яка діє в рамках загальнодержавної політичної системи. Відтак місцеве самоврядування можна визначити як політичне управління, оскільки його сутність полягає в узгодженні інтересів різних груп спільноти [Цит. за: 153, с. 168].

Серед чинників у рамках територіальної складової доцільно аналізувати вплив форми державного устрою та відповідного адміністративно-територіального поділу, форми державного правління та типу політичного режиму на композицію інститутів місцевого самоврядування. Територіальна організація місцевого самоврядування повинна бути адекватною її інституціональній та функціональній структурам. Перша визначається як сукупність інститутів місцевого самоврядування та відносин між ними, структура яких визначена у відповідності до законодавства держави та врахуванням історичних, політико-культурних чинників, традицій тощо. Друга ж забезпечує реалізацію питань місцевого значення на певній території, а також здійснення повноважень, які делегуються органами державної влади [3, с. 200, 206].

Компаративістика як спеціальний напрям політологічних досліджень почала формуватися у 30-х рр. XX ст. Її засновниками стали М. Доган, Ч. Ендрейн, Ж. Зіллер, А. Лейпхарт, С. Ліпсет, Р. Макрідіс, Дж. Мангейм, Д. Пелассі, Р. Річ, Дж. Сарторі, К. Стром, Р. Чілкот.

Багатогранність цього методу дозволяє виокремити види, гілки й рівні його застосування. Так, можна виділити дві основні види цього методу – порівняльний синхронічний (передбачає порівняння об'єктів одночасно – синхронно) і порівняльний діахронічний (порівняння у розвитку, тобто він є порівняльно-історичним способом пізнання) [84, с. 209]. Розвиваючи цю думку, І. Кравець вирізняє такі рівні компаративності, як горизонтальний, коли синхронно аналізуються аналогічні інституції різних країн (приміром, інститути парламенту у Франції й у ФРН), і вертикальний, сутність якого полягає у вивченні конституційно-правового інституту в певний історичний період. Науковець підкреслює необхідність проведення подібного порівняльного аналізу за двома критеріями – за інституціональним і функціональним. Перший становить собою зіставлення інститутів з точки зору їхнього правового регулювання, а другий – співвіднесення основних напрямків діяльності органів влади [132, с. 74].

На думку російського політолога М. Ільїна, порівняльні дослідження можна проводити на таких рівнях: морфологічний (зіставлення явищ, які розглядаються за формою, переважно за структурою і функціями; використовуються при дослідженні політичних систем, інститутів, тобто формалізованих структур); субстанціональний (засновано не на порівнянні форм (структур), а на їхньому наповненні (матерії, субстанції); використовуються для порівнянь неінституціональних об'єктів); міфологічний (порівняння синтетичних категорій та антикатегорій); інтегральний (всеосяжне охоплення елементів внутрішнього та зовнішнього середовища, які впливають на цілісну систему); еволюційний (передбачає урахування характеристики часу); дифузний (зорієнтований на виявлення залежностей через імітацію, симуляцію тощо); генетичний (порівняння спадковостей та їхніх мутацій у дереві родинних явищ); псевдоморфічний та псевдосубстанціональний типи

зорієнтовані на порівнянні запозичень, які викликані тим, що «зовнішнє» явище зайняло місце генетичного «спадкоємця» [104, с. 144-146].

Виходячи із означених типів, у роботі використовуватиметься морфологічне, порівняльно-синхронічне, горизонтальне порівняння, що відбуватиметься на двох рівнях – функціональному та інституціональному. У якості критеріїв порівняння систем місцевого самоврядування України та держав Вишеградської групи визначено такі: політико-інституційні засади становлення та функціонування систем місцевого самоврядування; системи виборів місцевих органів влади; роль інститутів громадянського суспільства у демократизації та самоорганізації місцевого самоврядування.

За допомогою історичного методу був проведений ретроспективний аналіз теорій, форм та моделей місцевого самоврядування, що склалися в державах світу взагалі, та в Україні зокрема, без чого було б складно зрозуміти сучасну організацію місцевого самоврядування, виявити його основні тенденції розвитку. Важливу роль у дослідженні відіграє аксіологічний метод. Він передбачає аналіз муніципального управління під кутом відповідності певним соціальним цінностям та очікуванням. Виявлено, що найдосконаліші стандарти, цінності, на яких повинна ґрунтуватися діяльність органів місцевого самоврядування, вироблені та закріплені в документах Ради Європи, принципах «доброго місцевого врядування», які відповідають вимогам демократичного процесу. Застосування цих стандартів до діяльності місцевої влади в країнах Вишеградської групи та України виявило повне дотримання означеним принципам у Вишеградських державах та лише часткову їхню реалізацію в Україні.

Якісний аналіз політичних текстів стає можливим завдяки залученню принципів герменевтики, в основу якої покладено принцип герменевтичного кола, який потребує врахування взаємозв'язку частини і цілого і означає рух в процесі розуміння від абстрактного до конкретного і навпаки. Таким чином, постійний рух по колу приводить до виявлення суперечностей та їхнього вирішення. На думку Г. Абасова, у галузі місцевого самоврядування застосування даного методу дозволяє зрозуміти особливості джерельної бази самоврядування, муніципально-правових правовідносин, що у свою чергу розкриває зміст і значення її складових [2, с. 99].

Враховуючи, що система місцевого самоврядування складається із сукупності інститутів, доречним є застосування інституціонального методу. За його допомогою було визначено, що інституціоналізація місцевого самоврядування має конкретно-історичний характер і є процесом й результатом взаємодії політичних, соціально-економічних, соціокультурних чинників тощо. Критеріями дослідження цього процесу були визначені такі: нормативно-правове оформлення інституту, яке дозволяє визначити межі його функціонування (державний або суспільний статус, повноваження, фінансова незалежність тощо); виконання власних функцій (закріплених нормативно) та рівень визнання його громадою як ефективного чи неефективного; повноваження та можливості впливу і контролю з боку органів виконавчої центральної влади; суспільна оцінка діяльності інституту місцевого самоврядування, рівень його легітимності та участі громадян у його функціонуванні.

За допомогою економіко-теоретичного підходу аналізувалася роль муніципального сектору в соціально-економічних відносинах, фінансове забезпечення територіальних громад, їхню дотаційність, проблеми створення адекватного інвестиційного клімату, конкурентні переваги децентралізації, методи державного регулювання на місцевому рівні.

Серед групи загальнонаукових методів найбільш використовуваними стали такі: діалектичний, за допомогою якого проаналізовано інститути місцевого самоврядування у процесі еволюції, визначені закономірностей переходу до нового якісного стану, аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції тощо. Емпіричне підкріплення отриманих теоретичних результатів стало можливим шляхом застосування аналізу документів, експертних оцінок державних та незалежних наукових установ та громадських організацій України, рейтинги від міжнародних правозахисних організацій (Freedom House, Transparency International, The Heritage Foundation), вторинний соціологічний аналіз провідних соціологічних агенцій України (Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, Центр Разумкова, Інститут Горшеніна).

Окрім методологічних підходів у нашому дослідженні ми спиралися на загальносистемні принципи, на яких повинна ґрунтуватися діяльність органів

місцевого самоврядування: принцип об'єктивності, який зумовлює необхідність у процесі реалізації власних функцій дотримуватися вимог, що висуваються об'єктивними закономірностями та реальними можливостями; принцип демократизму як пріоритет прав, свобод, інтересів громадян у всіх сферах та рівнях управлінського процесу; принцип правового упорядкування – необхідність законодавчого закріплення основних структурних елементів системи місцевого самоврядування та їхніх функцій.

Таким чином, здійснюючи аналіз сутності та механізму формування місцевого самоврядування як інструменту євроінтеграції, в роботі застосовано комплексну методологію, що охоплює загальнонаукові методи, спеціальні підходи та методи політичних досліджень, емпіричні методи.

2.2. Понятійно-категоріальний апарат дослідження

Предметне поле дисертаційного дослідження можна розглядати з декількох точок зору: зосередившись виключно на політичному вимірі місцевого самоврядування, досліджуючи його складові та ознаки, враховуючи історичну ретроспективу розвитку інституту самоврядності, зважаючи на просторову компоненту у вигляді чотирьох держав Вишеградської групи (Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина) тощо. Охопити увесь спектр категорій дослідження можливо, зважаючи на сутність предмету та об'єкту дисертації, їхніх провідних характеристик та ознак, а також специфіку особливих умов, за яких визначені політичні інститути проходили свою трансформацію.

Таким чином, до понятійно-категоріальної групи наукового пошуку можемо віднести самоврядування (самоврядність); державне управління; децентралізацію та централізацію влади; вибори як політичний інститут та процес формування власне інститутів; поняття субсидіарності; громадянські форми організації, такі як територіальна громада, громадська ініціатива; категорію «муніципалітет», що зберегла свою сутність з періоду первинного формування органів місцевого

самоврядування; геополітичну структуру «Вишеградська група»; євроінтеграцію як умову новітнього політичного процесу в Україні тощо.

Визначивши провідним дослідницьким елементом ідею самоврядності, у рамках формування категоріального апарату наукової роботи все ж не слід нівелювати поняття «державного управління». Саме його демократична трансформація дала можливість сформуватися сучасним інститутам місцевого самоврядування. Державне управління за змістом є процесом реалізації державної влади, її зовнішнім, матеріалізованим вираженням, яке поза цим не існує. Сфери діяльності держави безпосередньо трансформуються у сфери державного управління. Це розроблення й здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, правове визначення і регулювання відносин у масштабах усього суспільства, формування та реалізація державного бюджету тощо [64, с. 23-24].

Протягом еволюції форм державного управління у політичній науці склалися два підходи до інтерпретації даного явища – американський та європейський. В основу першого покладено концепт «людини економічної» й акцент зроблено на створенні максимальних умов для отримання прибутку внаслідок її діяльності, а в основу другого – поняття «людина адміністративна» або «політична», а увагу акцентовано на максимально можливому політико-правовому врегулюванні будь-яких суспільних відносин і чіткому дотриманні встановлених норм права.

Телеологічна парадигма основним завданням управлінської діяльності держави визначає забезпечення досягнення поставлених цілей, а її змістом називає дії щодо їхнього досягнення. У контексті системного підходу під державним управлінням слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єкта державного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їхньої системи на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частини, внаслідок якого задовольняються потреби держави і суспільства. З погляду суб'єкт-об'єктних відносин державне управління є безперервним процесом реалізації відповідних управлінських функцій, у зв'язку з чим для нього можна застосувати визначення через ці функції, а саме: державне управління є процесом планування,

організації, мотивації, контролю та пов'язуючих їх комунікацій і прийняття рішень з метою формулювання й досягнення цілей держави [64, с. 24].

Ряд авторів висловлюють власне наукове бачення сутності державного управління. Так, на думку німецького вченого П. Друкера, управління є особливим видом діяльності, що перетворює неорганізований натовп на ефективну цілеспрямовану та продуктивну групу. А. Файоль зазначає, що управляти – це вести її до цілей з максимально можливим використанням усіх наявних ресурсів. Погоджується з цією думкою Г. Райт, який трактує управління як організацію та спрямування ресурсів з метою досягнення бажаного політичного результату [52, с. 78-80]. Заслужують на увагу визначення Г. Атаманчука, який вважає державне управління практичним, організуючим та регулюючим впливом держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її силу влади. Інший вітчизняний автор В. Цвєтков визначив його як діяльність держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві [82, с. 97].

Насамкінець варто наголосити, що державне управління є не лише певним процесом чи функцією, але й виокремилося у окрему наукову галузь. Її тісно пов'язують з політологією. Наприклад, у праці «Наука державного управління» В. Вільсон зазначив, що наука про державне управління стала останнім досягненням політичної науки, одночасно наголосивши, що питання державного управління не є політичними питаннями. Змістом політології є політико-владні відносини, реалізація політичної влади і критерії її ефективного здійснення, взаємодія гілок влади, питання формування вищих органів державної влади, їхня взаємодія, вплив опозиції на діяльність органів влади [64, с. 26].

Концептуалізація місцевого самоврядування насамперед базувалася на теоріях організації влади на місцях. Таким чином, сформувалися політична теорія самоврядування, концепція позаполітичного місцевого самоврядування, теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб тощо. Так, за твердженнями прихильників останньої, місцеве самоврядування є продуктом самообмеження держави, муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються

органами територіальної громади. Інший підхід демонструють українські дослідники – В. Журавський, В. Серьогін, О. Ярмиш, які визначають місцеве самоврядування як специфічну форму публічної влади, яка самостійно реалізується суб'єктами місцевого самоврядування шляхом вирішення в рамках законодавства питань місцевого значення і не входить у систему державної влади [62, с. 67].

Сучасна українська практика сутність поняття «місьцеве самоврядування» закріпила у двох основоположних документах демократичної держави – Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування». Так, Основний закон держави у ст. 140 визначає місцеве самоврядування як право «територіальної громади – жителів села чи добровільно об'єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [122]. У Законі ж аналогічна норма визначена у ст. 2 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 [92].

Органи, за якими закріплені функції реалізації місцевого самоврядування, переважно визначаються як муніципалітети. Як орган місцевого самоврядування муніципалітет становить собою утворені у визначеному порядку органи (установи), через які територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування.

У концепції «республіки в мініатюрі» Т. Джефферсона муніципалітети є четвертою владою, що контролюється законом і судом, не підпорядкована урядові, його органам на місцях. Згодом французький дослідник Г. Туре виділив основні проблеми місцевого самоврядування: власні громадські справи та справи державні, делеговані органам самоврядування.

Сучасний стан державно-політичного будівництва актуалізував поняття «централізація», «децентралізація» та «деконцентрація» влади. Особливо це можна простежити на прикладі новітнього державотворення в Україні. Обравши за мету демократизацію суспільно-політичних відносин, державне утворення так чи інакше

рухається шляхом переходу від принципів централізованого управління до децентралізації та деконцентрації важелів ухвалення політичних/управлінських рішень.

Принцип централізації передбачає посилення центральної державної влади, формування ієрархічної піраміди влади і підпорядкування, в якій органи нижчого рівня влади й управління отримують легітимність і юридичну силу від органів вищого рівня. При цьому в основу політико-правового регулювання покладено імперативний метод і метод дозвільного регулювання [297]. У цілому, поняття централізації можна визначити як концентрацію прав прийняття політичних рішень і зосередження владних повноважень на верхньому рівні управління політичним інститутом / державою / інституціональною надбудовою.

Згідно визначення у довіднику, централізація є процесом «концентрації влади, означає фактично процес та результат здійснення принципу централізації». Централізація визначається як таке управління, за якого переважну більшість владних управлінських повноважень зосереджено в центральних державних органах, а місцеву владу позбавлено можливості самостійно вирішувати значну кількість своїх господарських, соціальних та інших завдань [52, с. 454].

Принцип децентралізації передбачає забезпечення територіально-політичної єдності держави за допомогою законодавчого розмежування предметів повноважень між центральними органами державної влади та органами державної влади регіонального рівня (або органами місцевого самоврядування). Історія децентралізації виникла наприкінці XVI ст. Цей період ознаменувався пошуком найкращої форми організації державного устрою та побудови системи зв'язків між його складовими. Основоположниками децентралізованого державного устрою вважають Ж. Бодена та Й. Альтузіуса. Перший розвинув теорію суверенної монолітної держави, а другий, на противагу опоненту, висунув теорію федеральної державної організації [289, с. 68].

У колективній роботі англійських науковців Д. Бьорнса, Р. Хемблтона та П. Хоггетта досліджуються концептуальні аспекти децентралізації управління з акцентом на місцевому самоврядуванні, проблема зміни та адаптації місцевого

самоврядування Великобританії до нових умов існування, функціонування районного рівня самоврядування, нижчим за базовий рівень місцевої влади. Розглядаються нові громадські очікування з приводу місцевого самоврядування, впливи на процеси центрального уряду, нові тенденції у запровадженні публічного менеджменту у наданні послуг громаді. Децентралізацію ж публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [117, с. 201]. На думку французьких адміністративістів, близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади, оскільки деконцентрація – це лише «техніка управління» [34, с. 57], що означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація ж відповідно передбачає передачу управління справами органам, що володіють певною незалежністю по відношенню до центральної влади.

Децентралізація розкривається через такі її сутнісні характеристики: по-перше, передані місцевому самоврядуванню державою функції з організації життєдіяльності на місцевому рівні виконуються органами, які підпорядковані, підзвітні і підконтрольні більшою мірою громаді, ніж місцевій державній адміністрації, що гарантує певну організаційну незалежність у прийнятті управлінського рішення; по-друге, представницькі органи територіальних громад як виразники їхніх інтересів зацікавлені виконувати надані державою функції з максимальною для них вигодою, що гарантує вищу якість, а отже, й ефективність надаваних послуг; по-третє, демократичність формування органів місцевого самоврядування дає змогу широко залучати населення до врегулювання суспільних відносин, що гарантує формування основ демократичного ладу в країні; по-четверте, держава не втручається в роботу органів місцевого самоврядування, а лише контролює її в межах дотримання вимог нормативно-правової бази країни [168, с. 37].

Деконцентрація означає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирають зацікавлені громадяни. На нашу думку, доцільно погодитися з Г. Бребаном, який вважав, що децентралізація та деконцентрація є двома різними видами переміщень повноважень з центру на місця [25, с. 87]. Спільною ознакою деконцентрації та децентралізації є те, що право приймати важливі рішення вилучається у центральних органів влади і виконуються на місцях.

Децентралізація влади передусім пов'язана з процесом делегування певних повноважень від «центру» до «периферії». Первинною формою політичного делегування як такого вважають інститут виборів. Прийнято вважати, що вибори – це демократичний спосіб формування та зміни персонального складу органів влади шляхом голосування. В основоположних документах про права людини зазначається, що кожен має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо чи шляхом вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити себе в періодичних і не сфальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві таємним голосуванням чи через інші рівнозначні форми, які забезпечать свободу голосування.

Український дослідник виборчого процесу Ю. Шведа визначає вибори як процедуру безпосереднього обрання або висунення осіб шляхом відкритого чи закритого (таємного) голосування для виконання громадських функцій, один зі способів інституювання державної влади, найпоширеніший механізм створення органів та інституцій влади [299]. Вибори є центральним елементом демократичного політичного процесу, визначальна характеристика участі громадян у політичному житті демократичних країн.

Класик світової політичної думки Г. Алмонд зазначає, що вибори належать до тих небагатьох демократичних механізмів, які дають змогу висловлювати різноманітні інтереси шляхом опускання бюлетенів, і через агрегацію цих голосів нація може прийняти колективне рішення, яке стосується її майбутніх лідерів та державного курсу [299]. У процесі виборів відбувається передача громадянами

свого права керувати державою через індивідуальне голосування представників (президенту, губернатору, меру чи конкретному представницькому інституту, наприклад парламенту, місцевій раді тощо) на чітко окреслений тимчасовий період.

Отже, вибори є сучасною, цивілізованою, правовою формою отримання й оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність до потреб життя. Всі різновиди виборчих систем можуть застосовуватися для проведення виборів місцевих чи муніципальних органів влади, хоча при цьому часто враховуються додаткові міркування з огляду на особливу роль органів місцевого самоврядування в політичній системі країни. По-перше, оскільки органи місцевого самоврядування переважно займаються вирішенням різних повсякденних проблем на місцевому рівні, при їхньому обранні перевага віддається фактору географічного представництва. Щоб кожному району дати змогу брати участь через своїх представників у вирішенні місцевих питань, часто вибори проводяться в одномандатних виборчих округах. З іншого боку, деякі країни, де існує система пропорційних виборів до органів місцевого самоврядування, вважають за доцільне формувати округи в межах окремих муніципалітетів для голосування за партійними списками з метою пропорційного відображення різних політичних настроїв відповідного муніципалітету. Основні засади та порядок підготовки і проведення місцевих виборів, референдумів, загальних зборів громадян за місцем їх проживання мають визначатися окремими законами, а місцевих ініціатив та громадських слухань – статутами самих територіальних громад.

Повертаючись до місцевого самоврядування, що беззаперечно має гуртуватися на принципах децентралізації та виборності, не можна оминати увагою не менш важливу якісну характеристику – субсидіарність. Принцип субсидіарності визначає ідею самоврядування, складовими частинами якої є розподіл публічної влади між центром та регіонами. Так, наприклад, центральна влада може втручатися в діяльність місцевих органів влади лише тоді, коли проблема виходить за межі їх повноважень [289, с. 68]. На думку фахівців з державного управління, передача повноважень на більш високий рівень управління може бути здійснена тільки за умови неможливості їхнього виконання на нижчому рівні [222].

Поняття «субсидіарності» з'явилося ще у Середньовіччі в європейському міському праві. Філософською підвалиною принципу субсидіарності можна вважати слова папи Пія XI з його енцикліки 1931 р.: «Цей найсерйозніший принцип соціальної філософії не повинен бути ані змінений, ані послаблений: так само як можливості, що можуть використовуватися з власної ініціативи і власними силами, не повинні відбиратися у людей та передаватися громаді, так само буде несправедливим і порушити суспільний порядок, якщо у менших угруповань буде відібрано та передано ширшим громадам вищого рангу функції, з якими вони могли б упоратися і самі» [231, с. 2].

Ідея субсидіарності у своїй теоретико-історичній ретроспективі може бути розглянута у контексті двох етапів становлення:

1. Етап концептуальних прототипів субсидіарності. На прикладі вчень, що обґрунтовують політико-правовий порядок суспільного життя, громадянського суспільства та держави (Аристотель, Аквіант, Дж. Локк, І. Кант, Г. Гегель та ін.).

2. Етап розвитку ідеї субсидіарності з моменту формування її поняття. Відбувається оформлення принципу субсидіарності, у тому числі, конституційно-правового. З'ясовується її сутність, елементи, умови функціонування та сфери застосування, насамперед у політичному концепті місцевого самоврядування.

Уперше ж принцип субсидіарності був чітко сформульований у католицькій соціальній доктрині, але при цьому субсидіарність не є суто теологічним, етичним чи католицьким принципом. Навпаки, мета та площина застосування його вказують на зв'язок з політико-правовою сферою, де він є обов'язковим елементом політико-адміністративних трансформацій у державі.

Поняття субсидіарності констатує, що місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, має відповідати весь час змінюваним та оновленим потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання. Перевагою передання повноважень на найнижчий можливий рівень є те, що там послуги надаються під пильним контролем споживача. Цей контроль здійснюється через вибори, через щоденне спілкування

обраних представників з громадянами, чим забезпечується ефективність і відповідність послуг потребам громади. Посилення застосування принципу субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування актуалізується у процесі виконання місцевих бюджетів щодо необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача через розподіл видатків між бюджетами всіх рівнів. Це можливе тільки зі збільшенням ступеня самостійності громади у формуванні, розгляді, затвердженні та виконанні місцевих бюджетів. При цьому важливим чинником втілення євроінтеграційних намірів України залишається не тільки реформа міжбюджетних відносин, а системність втілення реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіальної реформи, які забезпечать створення системи адміністративно-територіальних одиниць, спроможних виконувати покладені на них функції в процесі реалізації суспільних потреб.

Необхідність практичної реалізації принципу субсидіарності в Україні для реалізації завдань європейської інтеграції широко визнається фахівцями. Раціональність його втілення у державну практику пов'язана з розумінням субсидіарності як інструменту вирішення конфлікту повноважень з можливостями справедливого їх розподілу та використанням його як для захисту місцевих інтересів, так і прерогатив держави. Принцип субсидіарності формує достатньо чітку схему розподілу функцій і його застосування в практиці державного управління відбувається за такою схемою: по-перше, потреби громадянина можуть бути задоволеними самостійно або у результаті договірних відносин з іншими громадянами чи приватними компаніями. По-друге, такі послуги можуть бути організовані безпосередньо самими органами самоврядування [218, с. 2-3].

Таким чином, враховуючи багатоманітність підходів у наукових дослідженнях, специфіку формування та імплементації принципу субсидіарності на досвіді європейських країн, пропонуємо визначити субсидіарність як спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, ресурсів) та можливості

обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності і системності надання якісних послуг населенню.

Істотною умовою ефективного втілення принципу субсидіарності в системі органів місцевого самоврядування в Україні є розуміння динамічності. Коли місцеві умови та обставини не тільки різняться між собою, але й змінюються протягом певного відрізка часу. Тому обсяг послуг, що надаються, так само як і обсяг функцій місцевих органів управління, повинен відповідати весь час змінюваним та оновлюваним потребам і умовам, враховуючи місцеві вимоги та побажання. Зазначений принцип виконує роль ефективного інструментального методу децентралізації (муніципалізації), що дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно виробляти і приймати управлінські рішення та здійснювати управлінські дії щодо вирішення питань місцевого значення, сприяє формуванню відчуття відповідальності за їхнє прийняття, а отже, гарантує автономність функціонування системи місцевого самоврядування.

Відходячи від загальнополітичних основ, зупинимося також на громадянських елементах місцевого самоврядування, які втілилися у формуванні територіальних громад та реалізації громадських ініціатив. Попри численні розбіжності у розумінні сутності місцевого самоврядування практично всі дослідники погоджуються з тим, що відправною точкою у її визначенні є поняття територіальної громади. Як слушно зазначає корифей української науки в галузі місцевого самоврядування Ю. Панейко: «головним предметом науки про самоврядування... є громада» [194, с. 23].

Територіальний підхід до визначення поняття територіальної громади пов'язаний з використанням такої характеристики, як постійне проживання осіб на території певного населеного пункту, і відповідним застосуванням термінів «населення», «жителі», «громадяни, які мешкають на території», «територіальний колектив» тощо. Зокрема, М. Корнієнко визначає територіальний колектив як первинний суб'єкт місцевого самоврядування, ототожнюючи його з населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці [126, с. 17]. В. Кампо вказує, що початковим суб'єктом місцевого самоврядування фактично виступає територіальний колектив в особі жителів села, селища або міста [110, с. 70-71].

Доповнює територіальний підхід нове тлумачення, що розглядає територіальну громаду як особливу соціальну спільноту, засновану на спільності інтересів і потреб осіб, які складають її, системності зв'язків і відносин між ними, і який у зв'язку з цим можна визначити як інтелектуально-комунікативний [21, с. 65-66]. Зокрема, Ю. Наврузов характеризує територіальну громаду як певний соціальний організм, визначальною ознакою якого є узгодженість, гармонійність суспільних і індивідуальних потреб та інтересів. Саме за умови існування такої узгодженості і спільності громада, вказує П. Білик, має право і можливість існувати [19, с. 145].

Більшість дослідників наголошують, для виділення певної спільності у територіальну громаду необхідне дотримання ряду ознак – спільне проживання на одній території, наявність спільних інтересів та цілей, нерідко сюди відносять єдине громадянство тощо. Натомість, дослідник М. Орзіх зазначає, що члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на даній території, вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків [188, с. 67].

Окреслюючи можливості та повноваження громад на певній території проживання, одним з пріоритетніших залишається можливість реалізації громадських ініціатив, спрямованих на задоволення потреб власне громади. Місцеві громадські ініціативи – це форма волевиявлення членів територіальної громади, що полягає в ініціюванні розгляду обласною, міською, сільською, селищною радою будь-якого питання місцевого значення. Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через утворені нею органи місцевого самоврядування. Виходячи з цього положення, ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у відповідній раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування [122, 92].

Саме громадські ініціативи як мотив локальної спонтанної колективної самоорганізації громадян на сьогодні є рушійною силою процесу інституціоналізації

громадянського суспільства в Україні, виступаючи інструментом захисту соціальних інтересів від утисків влади, непрофесійних дій її органів, механізмом гуманізації суспільно-політичних відносин [107, с. 129]. Таким чином, можна стверджувати, що у рамках реалізації прав та можливостей територіальної громади громадська ініціатива є формою колективного волевиявлення громадян, через яку думка їхньої певної групи артикулюється до компетентних державних органів або інститутів з метою оперативного і конструктивного реагування. Частіше за все, громадські ініціативи реалізуються шляхом збору необхідної кількості підписів громадян або ухваленням рішення на зборах громадян за місцем їхнього фактичного проживання або працевлаштування. Законом України «Про місцеве самоврядування» саме територіальним громадам делеговано право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування (ст. 9).

Предмет даного дисертаційного дослідження має певні просторово-геополітичні обмеження. Вони зводяться до вивчення реалізації самоврядних структур на прикладі Вишеградської групи. Вишеградська група (Вишеградська четвірка) – це регіональне угруповання чотирьох центральноєвропейських країн: Польщі, Чехії, Угорщини і Словаччини. Асоціація з'явилася внаслідок зустрічі президентів Польщі Л. Валенси і Чехословаччини В. Гавела та прем'єра Угорщини Й. Антала 15 лютого 1991 р. в угорському місті Вишеград у результаті підписання Вишеградської декларації. Головною метою нового міждержавного союзу була проголошена інтеграція до євроатлантичних структур.

Попри те, що Вишеградська група – угруповання регіонального рівня, результати її діяльності спричинили початок кардинальних трансформацій як європейської, так і світової політики. З огляду на винятковий геополітичний потенціал регіону Центрально-Східної Європи, у вирішення його історичної долі були втягнуті найбільші країни Європи та США. Так, аналізуючи успіхи країн регіону на шляху до НАТО та ЄС, американський політолог, радник президента США у справах Східної Європи З. Бжезинський пояснює його виключно геополітичними розрахунками Сполучених Штатів Америки та країн-лідерів

Європейського Союзу. В одній зі своїх праць він написав: «... щоб не втратити усі здобутки «холодної війни», НАТО і ЄС повинні розширюватися, навіть якщо зі вступом кожного нового члена втрачається політична єдність Євросоюзу і ускладнюється воєнно-оперативна взаємодія в рамках НАТО» [41, с. 132].

Українська дослідниця Г. Зеленько, аналізуючи позитивний досвід країн Вишеградської групи, наголошує на прийнятності і необхідності запозичення і врахування здобутків країн Центральної і Східної Європи в реалізації виборчих реформ, розвитку структур місцевого самоврядування, територіальних громад та інститутів громадянського суспільства [97]. Географічна близькість та політико-історична дотичність України та країн Вишеградської четвірки зумовлюють актуальність паралельних досліджень процесів державотворення та конституювання нових європейських практик.

Головною передумовою процесів трансформації та модернізації самоврядних структур в Україні є тенденція євроінтеграції, курсу якої з різною інтенсивністю дотримується наша держава протягом років незалежності. За визначенням європейська інтеграція є процесом політичної, юридичної, економічної, соціальної та культурної інтеграції європейських держав, у тому числі й частково розташованих в Європі. Сьогодні євроінтеграція є найбільш помітною тенденцією серед країн колишнього Радянського Союзу та постсоціалістичного табору. Процеси економічного, енергетичного та промислового об'єднання європейських структур не могли не призвести до політичного об'єднання. На наш погляд, це зумовлено невід'ємною властивістю політикою будь-якого рівня – інклюзивністю.

Першими ідеями європейської інтеграції є похідні концепції міжнародних відносин. Вони спочатку презентували Європейське співтовариство як процес із власною внутрішньою логікою, пізніше – як міжнародну організацію, що керується рішеннями урядів своїх держав-членів. Однак, з підвищенням запиту на європейську інтеграцію від геополітичних сусідів, вона стала предметом дослідження й аналізу з точки зору порівняльної політології та державного управління. Саме тому, на думку дослідника Дж. МакКорміка, ЄС вартий уваги з огляду на характер його інститутів, процесів та динаміки зовнішньої та внутрішньої політики [339, с. 11].

До основних теорій, що намагаються збагнути, пояснити та спрогнозувати подальший розвиток ЄС належать неофункціоналізм, ліберальний інтегравернменталізм та новий інституціоналізм. Кожна з даних теорій намагається пояснити сутність Євросоюзу на певному етапі його розвитку. Так, у період активних інтеграційних процесів і домінуючої ролі євроустанов, найбільш об'єктивною теорією інтеграції був неофункціоналізм. Натомість у період, коли роль наднаціональних інституцій була зведена до мінімуму, а уряди держав-членів ЄС зайняли провідні позиції у визначенні пріоритетів, напрямків та меж європейської політики, ліберальний інтегравернменталізм виявився спроможним пояснити інтеграційні процеси ЄС [280, с. 152]. Україна ж визначила свої євроінтеграційні напрямки, підписавши ряд основоположних документів, які визначили її зовнішньополітичну та економічну доктрини розвитку. 13 березня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Постанову, якою підтвердила курс країни на інтеграцію із Європейським Союзом [202].

Отже, науковий потенціал ідеї самоврядності розкривають теоретичні конструкції, базові політологічні категорії, які сприяють оформленню відповідних теорій, концепцій, моделей місцевого самоврядування. Аналізуючи хронологію їхньої появи, зазначимо, що спочатку метою ідеї місцевого самоврядування був розвиток у громадян відчуття належності до однієї спільноти (громади), а згодом – зв'язок з громадянськими та політичними правами і свободами людини. Основою місцевого самоврядування є вчення про природне право, що виражається в загальнолюдських цінностях справедливості, свободи, рівності тощо. Важливим елементом дослідження концепту самоврядності є вивчення зовнішніх умов та чинників, що так чи інакше впливають на трансформацію інституту самоврядування. У контексті дисертаційного дослідження нами визначено, що такими умовами є курс на євроінтеграцію України, в рамках якого є актуальним і доцільним вивчення та застосування досвіду країн Вишеградської групи у процесі політичної модернізації політико-адміністративних структур держави.

Висновки до другого розділу

Використання комплексної сучасної методології політологічного дослідження дозволяє виробити певну дослідницьку парадигму, яка в рамках аналізованої проблеми сполучає принципи синергетики та компаративного аналізу. На нашу думку, саме застосування засад синергетики (зміна стабільних станів періодами хаотичної поведінки; вибір певного шляху розвитку в точці біфуркації, непередбачуваність постбіфуркаційного періоду; твердження про відкритий та динамічний характер системи; поєднання принципів організації та самоорганізації; розуміння багаторівневості системи) дало можливість трактувати систему місцевого самоврядування як таку, що складається з елементів, які у свою чергу пов'язані між собою відносинами внутрішньої детермінації та структурної залежності, що спричиняє гостру реакцію системи на зміни у окремих її елементах. Вивчення принципу системності місцевого самоврядування стало можливим крізь призму його територіальних, інституціональних та функціональних властивостей. Враховуючи необхідність вивчення досвіду країн Вишеградської групи, до наукового аналізу було залучено морфологічне, синхронічне, горизонтальне порівняння, що проходило на двох рівнях – функціональному та інституціональному.

Серед групи загальнотеоретичних методів використовувались аксіологічний, герменевтичний, інституціональний, економіко-теоретичний. Також при проведенні дисертаційного дослідження застосовувалися загальнологічні (діалектичний, аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції тощо) та емпіричні (аналіз документів, експертні оцінки провідних наукових установ України, рейтинги, вторинний соціологічний аналіз) методи. Крім того, ми виходили із розуміння того, що діяльність органів місцевого самоврядування повинна базуватися на дотриманні таких принципів: об'єктивності, демократизму, правового упорядкування.

Враховуючи предметне поле дисертаційного дослідження, до понятійно-категоріальної групи наукового пошуку включено: самоврядування (самоврядність); державне управління; децентралізація та централізація, деконцентрація влади; вибори як політичний інститут та процес; принцип субсидіарності; громадянські

форми організації, такі як територіальна громада, громадська ініціатива; категорію «муніципалітет», що зберегла свою сутність з періоду первинного формування органів місцевого самоврядування; геополітичну структуру «Вишеградська група»; євроінтеграцію як умову новітнього політичного процесу в Україні тощо.

Базується ж дослідження на аналізі чотирьох взаємопов'язаних аспектів – євроінтеграції, децентралізації, місцевого самоврядування та субсидіарності. Євроінтеграція, що зумовила вектор внутрішньополітичних перетворень, визначена як процес політичної, юридичної, економічної, соціальної та культурної інтеграції європейських держав, у тому числі й частково розташованих в Європі. Децентралізація як умова входження України до європейського співтовариства є процесом перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях в частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій. Здійснення політики децентралізації неможливе без відповідних реформ місцевого самоврядування – гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення. На основі ж узагальнення теоретичних розробок зарубіжних та вітчизняних учених у дисертації категорізовано поняття «субсидіарність», що визначається як спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню.

РОЗДІЛ 3

ДОСВІД КРАЇН ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

У РОЗБУДОВІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Конституювання системи розмежування сфер компетенцій між інститутами місцевого самоврядування та органами державної влади

Розвиток України як демократичної правової держави передусім визначається тим, наскільки раціональною й ефективною є організація державної влади. Останнім часом можна спостерігати тенденцію зміни прикутої уваги від центральної влади до місцевої, яку представляють органи місцевого самоврядування. Самоврядування на місцях є однією із фундаментальних демократичних засад конституційного устрою України. Саме тому його модерна трансформація й актуалізується роллю найважливішого чинника розвитку усієї системи української державності. А обравши вектором зовнішньої інтеграції європейський напрямок, доцільним стало вивчення досвіду держав, що пройшли складний, але прогресивний, шлях реформ.

Співставляючи євроінтеграційні прагнення з програмою змін, яких потребує Україна, варто правильно обрати орієнтир, на який можна або необхідно спиратися у процесі сучасної інституціоналізації системи влади. На нашу думку, хибним є варіант обрання за приклад країни сталої демократії, які пройшли шлях багаторічних змін, що містили революційні перевороти, та мають специфічний історичний розвиток. Натомість, сусідні європейські країни, що не лише межують з Україною, але й пройшли подібні етапи розвитку, можуть задати базисний вектор вітчизняним інституційним змінам. Міждержавне об'єднання країн Вишеградської четвірки протягом тривалого часу є партнером і провідником зовнішньополітичного курсу України. Крім того, слід зважувати на певну схожість історичних передумов державного будівництва Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини.

Після Другої Світової війни Польська Народна республіка стала частиною повоєнних домовленостей, особливо в частині територіальних поділів. Країна зазнала політичного та ідеологічного впливу як сателіт СРСР. Спільна доля спіткала

і Чехію (у тому числі, й у складі Чехословаччини), яка після перемоги антигітлерівської коаліції за Ялтинською угодою опинилася у зоні впливу Радянського Союзу. Словаччина як країна тривалих територіальних спорів мала неоднопорядкові політичні відносини з Німеччиною, Угорщиною, Чехією. Здобувши широку автономію у 1938 р. у результаті Віденського арбітражу Словаччина все одно втратила частину територій. А союзництво з Німеччиною у війні з Польщею та СРСР вилилося в отримання статусу «соціалістичної республіки». Це і визначило шлях розвитку держави аж до 1989 р. Угорщина також в історичному арсеналі має період Угорської Народної республіки. Поступове згасання радянського впливу призвело до лібералізації економіки, а у період «перебудови» Угорщина скористалася шансом перетворитися на державу парламентської демократії.

Отже, історичний шлях країн Вишеградської групи прийшов до переломного етапу політичної модернізації у 1989-1990 рр. – за рік до отримання Україною незалежності. Зазначені країни здійснили комплексні реформи, що на початку передбачали відхід від соціалістичних форм державного управління, а у підсумку – наслідування європейських традицій формування політичної стратегії. Однією із провідних та стратегічно важливих ланок реформування стала система місцевого самоврядування та розмежування сфер впливу держави та органів локального управління.

Для аналізу та оцінки системи розмежувань сфер впливу центральної влади та органів місцевого самоврядування нами обрано ряд критеріїв:

- передумови переходу до децентралізації політичної влади;
- напрями реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхні межі;
- прерогатива формування місцевого бюджету і можливості його використання;
- можливості та процедури впливу на органи центральної влади.

Безумовно важливими показниками функціонування місцевих органів влади та якості їхньої діяльності є система формування таких органів та участь у реалізації їхніх функцій інститутів громадянського суспільства. Враховуючи значимість

означених показників, дослідження їхньої сутності буде висвітлено в окремих підрозділах.

Польський досвід функціонування місцевого самоврядування нараховує історію у понад 300 років. Найактивніший етап адміністрування системи місцевого управління стартував у 70-ті роки XX ст. А періодом удосконалення законодавства щодо системи місцевого самоврядування вважається 1997 рік, коли у новій Конституції Республіки Польща зафіксували норму, що територіальний устрій Польщі забезпечує децентралізацію публічної влади (ст. 15) [120].

Отже першою адміністративною реформою фахівці вважають реформу 1970-х рр., коли відбулися значні зміни у структурі місцевих органів влади. У контексті зазначеної реформи було ліквідовано мережу з 300 повітів, кількість воєводств збільшилася з 17 до 49. Замість колишніх громад, кількість яких до реформи сягала 4313, створили 2394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру [353]. Реформа призвела до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці й організаційно розпорошила управління.

У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації стояли воєводи, міську адміністрацію очолювали бургомістри, або президенти, адміністрацію міст і гмін – бургомістри, а адміністрацію гмін – війти. Відповідно до Конституції 1952 р. народні ради конституювалися як місцеві органи державної влади та основні органи громадського самоврядування трудящих міст і сіл [332].

Наступним кроком у реформуванні ознаменувався вже посткомуністичний період. Ухвалений у 1990 р. Закон «Про територіальне самоврядування» (з 1999 р. «Про самоврядування в гміні») запровадив самоврядування в гміні. Дана реформа дозволила обирати місцеві уряди тільки на муніципальному рівні, тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Поруч із лібералізацією політичної системи стали можливими і більш відкриті публічні дискусії щодо необхідності реформи територіальної організації влади. Зокрема, основою для напівлегальних дослідницьких робіт у сфері місцевої

демократії був план реформи по відновленню місцевого самоврядування, представлений Є. Регульським у 1981 р. Його обґрунтовано вважають автором самоврядних польських перетворень. Реформа, яка мала місце у 1989 р., стала можливою тільки завдяки десятирічному плануванню. Перші її передумови Є. Регульський продемонстрував ще в 1981 р. На його думку, тоді тільки суспільство могло позитивно вплинути на систему, адже еліта нічого змінити не могла. «Мала бути підтримка політичної сили, і цієї силою була виключно громадянська активність суспільства» [223]. Коли з'явився шанс реалізації спланованих намірів, програма дій була готова. Саме тому реформа відбулася у досить короткий термін. У липні 1989 р. після перших виборів до парламенту Сенат здійснив законодавчу ініціативу, щоб відродити самоврядування. Потім було створено уряд Т. Мазовецького, в якому Є. Регульський обійняв посаду уповноваженого у справах реформування місцевого самоврядування. До березня 1990 р. було створено законодавче підґрунтя для оптимізації кроків реформи, яка потягла за собою зміну 94 законів [223].

Конституювання державної влади, орієнтованої на децентралізацію управління, відбулося з ухваленням Конституції Республіки Польща 1997 р. Перш за все, статті 15 та 16 закріплюють децентралізацію публічної влади, яка забезпечується територіальним устроєм Республіки Польща. Децентралізація та демократизація місцевого управління лягли в основу реформування територіального поділу Польщі кінця 90-х років XX століття. Ця реформа відбулася на рівні повітів і воєводств і здійснювалося шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства. Країна зазнала трирівневого територіального поділу – на 16 воєводств, 308 сільських і 65 міських повітів і 2489 гмін. Законодавцями була досягнута головна мета – конкуренція урядової і самоврядної адміністрації стали врівноваженими, що сприяло раціоналізації громадських витрат. Одним із головних правил самоврядної системи Польщі стала незалежність між рівнями самоврядної громадської адміністрації.

Подальші зміни у реформуванні місцевого самоврядування стосувалися переважно вдосконалення вже існуючої системи – її економічної та адміністративної складових. Починаючи з 1998 р., оптимізувалася нова модель управління, яка передбачала реальну участь суспільства у здійсненні влади та ефективність ухвалених рішень. А період 2000-2003 рр. ознаменувався приведенням організації публічної влади у відповідність до стандартів ЄС. Новий етап якісних змін та вдосконалення існуючих традицій почався вже з травня 2004 р., коли Польща стала повноправним членом Європейського співтовариства.

З 1 січня 1999 р. в Польщі закріпилася триступенева структура територіального самоврядування: I рівень – гмінне самоврядування; II рівень – повітове самоврядування; III рівень – воєводське самоврядування. До того ж, територіальне самоврядування у Польщі не має ієрархічної структури. Гміна, повіт і воєводство є незалежними один від одного і разом підпорядковуються нагляду винятково з боку держави в рамках, визначених законом.

Що ж до напрямів реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхніх меж, то варто зазначити – дане питання регламентується двома основними політико-правовими нормами. По-перше, це Конституція Польщі, де у Розділі VII «Територіальне самоуправління» як раз і визначено вектори самоврядних повноважень. А ось їхні межі фіксує Закон «Про самоуправління у гмінах» 1990 р. (зі змінами 1999, 2013, 2014, 2015 рр.).

Так, у Конституції зазначено, що територіальне самоуправління виконує публічні задачі, за виключенням тих, що закріплені Конституцією чи відповідним законом за іншим публічним органом влади. А ось основною одиницею місцевого самоврядування є гміна, тобто низова ланка управлінської структури [120].

Межами повноважень органів місцевого самоврядування Закон «Про гмінне управління» визначає таке [358]: ухвалення статуту муніципальної одиниці; визначення обсягу винагороди голови муніципалітету, напрямків його діяльності та форми звітності перед громадою; ухвалення місцевого бюджету, використання міжбюджетних трансферів; формування місцевої інфраструктури, її подальше планування; формування господарчих програм; розпорядження муніципальною

власністю; ухвалення рішень щодо податків та зборів на місцевому рівні; ухвалення рішень про співробітництво з іншими самоврядними територіальними одиницями; ухвалення резолюцій щодо місцевої символіки, назв вулиць тощо; надання почесного громадянства, почесних стипендій та інших форм заохочення.

Важливим питанням, яке визначає самодостатність органів місцевого самоврядування та рівень децентралізації політичної влади в цілому, є формування джерел фінансування та бюджетонаповнюючої сфери регіонів. Саме на матеріальну самодостатність гмін зроблено акцент у системі реформ самоврядування Польщі. Конституція держави забезпечує одиницям територіального самоврядування участь у публічних прибутках відповідно до виконуваних задач (ст. 167). Окрім того Основний Закон визначає, що прибутки самоврядних територій складають їхні власні прибутки, загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету. А ст. 168 Конституції надає органам місцевого самоврядування право встановлювати місцеві податки. Закон про територіальне самоврядування також наголошує на можливостях отримання прибутку, його використання, планування та примноження.

За словами голови Союзу польських міст А. Поравського, у Польщі бюджети місцевих громад складають третину загального бюджету країни [199]. Починаючи з 1997-1998 рр., коли з'явилися райони (повіти) та області (воєводства), ці адміністративні одиниці отримали лише те майно, яке було потрібно для виконання покладених на них обов'язків. Наприклад, середні школи перейшли районам, тому будівлі цих шкіл стали власністю районів.

Гміни ж отримали у своє розпорядження приміщення, які змогли здавати в оренду магазинам, банкам тощо. Таким чином, отримавши свободу дій, місцева влада могла залучати бізнесменів, пропонуючи їм низькі ставки за оренду нерухомості. Показовим можна назвати такий підхід: місцева влада створює спільне підприємство з бізнесменом (тут існують певні вимоги – наприклад, боротьба з безробіттям), вносячи в якості своєї частки нерухомість. Після того, як бізнесмен ставав на ноги, він міг викупити частку місцевої громади [199].

Як вже наголошувалося, характерною рисою польських гмін є велика кількість належного їм майна, яке приносить 7 % всіх доходів громади. Основна частина цих

надходжень – від оренди майна, решта – від продажу. У 2013 р. центральний бюджет Польщі становив 300 млрд. злотих (майже 89 млрд. доларів США). А бюджети всіх органів місцевого самоврядування – більше 53 млрд. доларів США, з яких 78 % мають гміни, 13 % – райони і тільки 9 % – області.

На думку одного з авторів програми реформ місцевого самоврядування Польщі Є. Стемпеля, базові одиниці місцевого самоуправління не можуть бути надто маленькими. Ця характеристика позбавляє їх права ухвалювати важливі та серйозні рішення [267]. Окрім того, самоврядування на місцях має бути власником територій, засобів виробництва, капіталу, адже у сукупності це дозволить задовольнити потреби мешканців.

Однією з прерогатив органів місцевого самоврядування Польщі, закріплених Конституцією та законами, є можливість комунікувати з центральною владою і відповідно впливати на неї в інтересах громади. Так, державні органи влади зобов'язані реагувати на рішення місцевих референдумів. Окрім того, гмінне управління, яке формує і реалізує публічну політику від власного імені і без урядової адміністрації, є частиною державної регіональної політики. Держава є ланкою-посередником між грантовими проектами ЄС та місцевими бюджетами.

Польща, яка сьогодні є повноцінним членом Європейського Союзу, отримала багато переваг перед сусідами, які залишились поза об'єднаною Європою. Польські міста та села змінюються буквально на очах. Причому йдеться не про елітне будівництво, якого і в Україні достатньо, а про прекрасні дороги, освітлені вулиці та глобально перебудовану інфраструктуру: системи каналізації, водогонів, транспортних розв'язок, Інтернет-мереж тощо. Значна частина цих робіт, причому незалежно від того, чи вони є сферою відповідальності Уряду чи місцевого самоврядування, здійснюється за кошти Європейського Союзу, які Польща отримує з його структурних фондів. Для прикладу, у Мазовецькому воєводстві протягом 2004-2006 рр. було витрачено приблизно 300 млн. єврокоштів ЄС, що склало 10,8 % загального фінансування на Інтеграційні Оперативні Програми Регіонального Розвитку для Польщі за ці роки.

Отже, можемо стверджувати, що гмінна локальна демократія Польщі є вагомим доказом існування у цій країні децентралізованої влади. Україна неодноразово зверталася до польського досвіду, формулюючи власну програму реформ місцевого самоврядування. У 2014 р. Президент Польщі Б. Коморовський на прес-конференції у Варшаві наголосив на готовності польського уряду розробити пакет рекомендацій для втілення системної реформи на Україні [118]. Передусім, мова йшла про реформу місцевого самоврядування.

За словами ж Є. Регульського, для втілення системних реформ інститутів місцевого самоврядування в Україні варто подолати п'ять основних монополій: політичну, ієрархічну, монополію власності та фінансів, і насамкінець, адміністративну монополію. Для успіху ж реформ, на думку фахівця, мають бути виконані такі умови: політична воля керівників держави; знання експертів; підтримка суспільства; кваліфіковані кадри [224].

Унітарна парламентська республіка Словаччина – сусідня з Україною країна, яка з 1 травня 2004 р. є повноправним членом Європейського Союзу. На сьогодні Словаччина має дворівневу систему територіально-адміністративного поділу, яку складають вісім країв та 79 округів. Крім того, існує поділ на територіальні самоврядні одиниці: вісім самоврядних країв, чиї межі збігаються з межами країв, та населені пункти – села та міста.

Реформування місцевого самоврядування Словаччини було довгим і проблематичним, адже проект не мав підтримки більшості представників політичних сил країни. Тому уряд Словаччини виявив ініціативу в здійсненні реформи системи державного управління. Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена на його засіданні в 2000 р. Уряд країни не виносив цю концепцію на розгляд Народної Ради Словаччини, оскільки не був упевнений в тому, що концепцію підтримають опозиція та деякі партнери по коаліції. Таким чином, уряд взяв на себе відповідальність за проведення реформи. За словами міністра Кабінету міністрів Словаччини В. Ніжнянського, вона базувалася на таких трьох складових комплексної модернізації державного управління:

- по-перше, децентралізація влади, що містить передачу повноважень на рівень місцевого самоврядування. Передбачалося також впровадження принципів фінансової децентралізації, підготовку системних змін в охороні здоров'я, освіті, соціальній сфері, культурі та транспорті;

- по-друге, територіальна реформа, в результаті якої створено другий рівень місцевого самоврядування і тим самим розв'язувалися проблеми організації або об'єднання невеликих селищ;

- по-третє, адміністративна реформа, що передбачала реорганізацію державного управління шляхом вдосконалення системи виборів до органів місцевого самоврядування та визначення відповідних механізмів, яка ґрунтувалася на принципах законодавства та настановах державного управління Європейського Союзу [65].

Ця концепція стала основою для політичної угоди між партіями владної коаліції, представниками місцевого самоврядування (Союз міст і сіл Словаччини та Унія міст Словаччини) і громадських об'єднань. У 2001 р. розбіжності в поглядах щодо концепції територіальної реформи Словаччини між депутатами владної коаліції у парламенті мало не призвели до розколу уряду. І тільки після виборів 2002 р. новий сформований уряд розпочав процес децентралізації влади. Кроки реформи проходили таким чином:

- 1998 рр. – уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом, на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня;

- 2002 р. – на базі концепції реформування державного управління було запроваджено другий виборний рівень територіального самоврядування; у грудні Народна Рада Словаччини прийняла програмну заяву уряду щодо реформ місцевого самоврядування у напрямку децентралізації державної влади;

- 2003-2004 рр. – ухвалений «Проект подальшого впровадження децентралізації державної влади»; у травні 2003 р. парламент Словаччини ухвалив «Проект децентралізації державної влади на 2003-2006 роки», який став підґрунтям

для підготовки і впровадження відповідних законів; близько 400 повноважень центрального уряду було передано місцевому рівню селищ та територіальних одиниць вищого рівня;

- з 1 січня 2005 р. була запроваджена нова система фінансування місцевого самоврядування – фіскальна децентралізація.

Конституція Словацької Республіки, ухвалена у 1992 р., основою територіального самоврядування визначає громаду. В цілому ж, місцеве самоврядування складають громади та територіальні одиниці більш високого рівня (ст. 64). Відповідно до ст. 65, адміністративні одиниці місцевого самоврядування є юридичними особами, які самостійно ведуть господарство з власним майном та власними фінансовими коштами. Також Конституція визначає право громади на об'єднання з іншими громадами задля забезпечення спільних інтересів; аналогічне право надано й територіальним одиницям більш високого рівня (ст. 66).

Після завершення адміністративно-територіальної реформи у Словаччині виникли близько трьох тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було створено 8 країв, які діляться на 79 округів. Райони складають громади, яких налічується 2891. З них 130 є містами, інші – сільськими громадами. Останні, у свою чергу, утворюються з кадастрових районів.

Територіальне самоврядування Словаччини здійснюється на зборах громади, на місцевому референдумі, органами громади (представництво громади та старости громади) або органами територіальної одиниці більш високого рівня. Обов'язки та обмеження при здійсненні територіального самоврядування можуть також регламентуватися міжнародними договорами [318]. Держава ж може втручатися у діяльність громад виключно у порядку, встановленому законом.

Що ж до питань розмежування повноважень між місцевими та центральними ланками влади, то за останньою залишилося здійснення макроекономічної та валютної політики, митних операцій, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, функціонування транснаціональних магістралей (автобани та дороги першого класу), аеропортів, охорона навколишнього середовища.

До власних функцій органів місцевого самоврядування відносять місцеві комунікації, міський транспорт, житло, збір місцевих податків та зборів, забезпечення роботи водоканалу та водоводу, місцеву поліцію, поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні та позашкільні заклади, комунальні відходи, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток населеного пункту тощо. Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їхній реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, адже вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу.

Зазначимо, що окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проектів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування.

Найбільш успішною, на думку фахівців, була словацька реформа з децентралізації бюджетної системи. Відтоді 70 % доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, а решту становлять цільові дотації з державного бюджету. Так, відповідно до чинних норм, 70,3 % податку на прибуток фізичних осіб передано органам місцевого самоврядування, 23,5 % залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2 % надходить до державної казни. [235].

Словаччиною була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їхня фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

Ще одна країна Вишеградської групи – Чехія – всі політичні реформи підпорядковувала єдиній меті консолідувати демократію як політичний режим. Власне й реформа місцевого самоврядування як неодмінний демократичний атрибут ґрунтувалася на принципах громадянської демократії. Сама ж модель місцевого самоврядування Чеської республіки отримала структурні та описові компоненти у

розрізі євроінтеграційних прагнень країни. Відтак можемо етапізувати процес створення самоврядної системи регіонального управління Чехії:

- 1990-1991 р. – Чехія відмовилася від трирівневої структури адміністративного управління зразка 1960 р. муніципалітет – район – область. Дворівнева структура передбачала скасування областей, чиї повноваження і функції перейняли райони та громади. Базовим рівнем місцевого самоврядування визнали громаду;

- 1992-1995 рр. – Чеська Республіка стала суверенною державою, відокремившись від Словаччини. Набрала чинності Конституція Чеської Республіки [121], у якій Глава 7 регламентує діяльність місцевого самоврядування;

- 1996-1997 рр. – утворено Міністерство регіонального розвитку Чехії; ухвалено Конституційний закон про створення 14 вищих територіальних одиниць самоврядування, які після вступу країни до ЄС стали основою регіональної політики;

- 1998-1999 рр. – створено Координаційний комітет і Агентство з регіонального розвитку Чехії; ухвалено Конвенцію реформи публічного управління [330], яка визначила пріоритетність адміністративної реформи. Прийнято Акт про підтримку регіонального розвитку;

- 2000 р. – Ухвалено Закони Чеської Республіки «Про краї» [368], «Про вибори до органів місцевого самоврядування» [371]. Вищими територіальними одиницями місцевого самоврядування стали 14 країв (областей);

- з 2001 р. у Чехії розпочато етап консолідації демократії. Протягом наступного періоду ухвалювалися поправки до норм про місцеві вибори, управління самоврядних територіальних одиниць, про муніципалітети тощо.

Чехія першою з держав Вишеградської групи завершила початковий етап формування сталої системи місцевого самоврядування. Вже наприкінці 1990-х рр. була створена політико-правова база, яка регламентувала діяльність місцевої влади усіх рівнів. Як бачимо, позитивним кроком стало «доконституційне» територіально-адміністративне реформування країни, а Конституція республіки вже закріпила базові напрямки та повноваження функціонування територіальних одиниць.

Починаючи з 1993 р., коли було прийнято Конституцію Чеської Республіки, в країні відбувалося конституювання системи розмежувань повноважень центральної та місцевої влади. Глава Конституції Чехії «Про основні права та свободи» містить непрямі вказівки на наявність інституту народного голосування на місцевому рівні [121]. А Глава VII повністю присвячена місцевому самоврядуванню. Так, у ст. 99 зазначено, що Чеська Республіка поділяється на громади, які є основними територіальними самоврядними одиницями. Одиницями більш високого порядку визначено краї або області. Територіальні самоврядні одиниці є територіальними об'єднаннями громадян, які мають право на самоуправління. Громада ж завжди є складовою частиною самоврядних одиниць більш високого рівня (ст. 100) [121].

Окрім того, у ст. 103-105 Конституції визначено політичні права та повноваження одиниць місцевого самоврядування, серед яких – право країв визначати власну назву, право ухвалювати рішення з питань самоврядування, в межах власної компетенції ухвалювати загальнообов'язкові постанови, у випадках, передбачених законом, здійснювати функції державної адміністрації.

Якщо у 1990 р. у Чехії мали місце 4104 громади, то вже зараз їхня кількість зросла до 6246. Близько 80 % громад мають статус сільських з населенням до 1000 осіб, хоча в сільській місцевості проживає лише 28 % населення країни. Для координації діяльності такої кількості муніципалітетів у 2005 р. у Чехії було створено 474 союзи громад, у 2010 р. їхня кількість сягнула 570. Такі союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, що одержали також назву «мікрорегіонів». У них спрощено порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів, передбачено економічне стимулювання та введено диференційовану систему делегування державних повноважень та матеріально-фінансового забезпечення [20]. Отже наразі адміністративно-територіально Чехія поділяється на 14 областей (країв), враховуючи столицю країни м. Прага. Краї, у свою чергу, мають 77 районів, до яких входять 6242 населених пункти – громади.

Відповідно до чеського законодавства, муніципальне управління на рівні громад має такі політичні повноваження:

- у галузі самостійних повноважень муніципалітету: виконання завдань, покладених на нього муніципальним представництвом або радою громади; сприяння комітетам і комісіям у їхній діяльності;

- у галузі делегованих повноважень: виконання функцій державного управління, за винятком питань, що належать до повноважень муніципального представництва, муніципальної ради та інших органів муніципалітету; вирішення питань про надання інформації державним органам у випадках, передбачених законом [367].

Повноваження крайового представництва визначені у Законі «Про краї» [371]. Зазначений орган ухвалює рішення з усіх питань, які належать до його самостійних повноважень крайового представництва, а з питань делегованих повноважень лише у випадках, передбачених законом. До самостійних повноважень крайового представництва відносяться: питання щодо подання законопроектів до Палати депутатів; звернення до Конституційного суду з поданням про скасування правових актів у разі їхньої невідповідності закону; видання загальнообов'язкових постанов; координація розвитку відповідної території, схвалення програми розвитку території краю відповідно до визначених законів, забезпечення її реалізації та здійснення контролю за її виконанням; схвалення документації з питань територіального планування краю та її обнародування; обрання представників краю до регіональних рад співдружності регіонів; встановлення обсягу основного транспортного обслуговування краю; прийняття рішень про міжкрайову та міжнародну співпрацю; затвердження бюджету і остаточного обліку краю; обрання і звільнення голови краю, його заступників та інших членів ради.

У Чехії була вдало впроваджена реформа децентралізації бюджетної сфери. Міста і селища розпоряджаються власними засобами, мають бюджет, відокремлений від державного. В країні спостерігалася тенденція до зростання частки власних доходів місцевих бюджетів (73 %) і зменшення трансфертів з центрального бюджету (їхня частка зазвичай не перевищує 50 %). На кінець 2013 р. частка доходів місцевих бюджетів Чехії у ВВП склала 4,7 % [144, с. 84]. У той же час, відповідний показник України дорівнював 7,2 %.

Загальні прибутки муніципалітетів поділяють на податкові прибутки (майже 50 %); неподаткові прибутки (результати самостійної господарської діяльності – оренди, комунальних послуг тощо); прибуток з капіталу (продаж майна або його частки); субсидії та гранти. Крайові бюджети формуються аналогічно, переважно з податкових та неподаткових прибутків, грантів, субсидій та позик.

За словами Надзвичайного та Повноважного Посла Чеської Республіки в Україні Я. Башти, сьогодні чеські муніципалітети активно співпрацюють з Європейським Союзом, реалізуючи різноманітні проекти, які частково фінансуються з фондів ЄС. Як правило, у таких проектах передбачена часткова участь муніципалітетів у бюджеті гранту (не менше 1/3) [15].

Четвертою країною Вишеградської групи, яка має спільний з Україною кордон протяжністю 135 км, є Угорщина. Система місцевого самоврядування цієї держави переживає тривалий процес реформування. Незважаючи на впевнені успіхи, його й досі не можна назвати завершеним. Передусім тому, що конституційного оформлення реформа набула лише з ухваленням нової Конституції 2011 р., яка набула чинності з 1 січня 2012 р. У цей же період (2011 р.) було ухвалено Закон «Про місцеве самоврядування» [337].

Якщо ж ретроспективно проаналізувати хід здійснення реформи місцевого самоврядування, то можна виділити вісім її етапів:

- 1990-1993 рр. – ухвалення Закону «Про місцеве самоврядування», який заклав політико-правове підґрунтя для здійснення процесу демократизації та реформи політичної системи. Нова система місцевого самоврядування базувалася на традиційних принципах Угорщини та Європейській Хартії місцевого самоврядування. Система фактично почала діяти після ухвалення у 1990 р. Закону «Про місцеві вибори» [363];

- 1994-1995 рр. – внесення поправок до Закону «Про місцеве самоврядування». У результаті, в усіх населених пунктах запровадили прямі вибори мерів, розширився спектр форм участі громади у місцевому управлінні, збільшився обсяг повноважень округів, визначився їхній офіційний статус тощо;

- 1996-1997 рр. – ухвалення Законів «Про регіональний розвиток» та «Про планування та розвиток регіонів», які розширили та уточнили політико-правове поле діяльності місцевих влад;
- 1998-2003 рр. – підготовчий етап до подальших реформ, які б мали сприяти самодостатності регіонів. Запущено програму реалізації регіональної групи реформ IDEA;
- 2004-2005 рр. – введено систему мікрорегіонів, яка спиралася на фінансування з грантів ЄС;
- 2006-2009 рр. – створено Дискусійний форум уряду та представників органів місцевого самоврядування (КОЕФ). Сформовано чотири робочі групи з реалізації подальших реформ. Форум діє й дотепер у якості консультативного і дорадчого органу Уряду;
- 2010 р. – ратифікація Додаткового протоколу до Європейської Хартії місцевого самоврядування, що стосувалася права громади брати участь у діяльності місцевої влади;
- з 2011 р. – ухвалення та набуття чинності нової Конституції Угорщини, прийняття нового Закону «Про місцеве самоврядування». Ці документи завершили процес конституювання системи місцевого самоврядування в державі, але не стали фінальним етапом власне самоврядної реформи.

Дійсно, Конституція Угорщини, яка набула чинності з 1 січня 2012 р., стала майже революційним законодавчим актом. З одного боку, вона містили усі позитивні надбання політико-економічної сфери держави, з іншого, – досить вибірково враховувала вимоги Європейського співтовариства та власне Європейської Хартії місцевого самоврядування. При перевірці Основного Закону Угорщини, Венеціанська комісія вказала на невеликий об'єм норм, які би регулювали місцеве самоврядування у новому тексті Конституції (ст.ст. 31-35): ст. 31 нової Конституції передбачає, що «в Угорщині місцеве самоврядування встановлюється для управління громадськими справами і здійснення публічної влади на місцевому рівні». Проте, немає ніякої згадки про принцип місцевого самоврядування. Венеціанська комісія нагадує, що ЄХМС, яка є обов'язковою для

Угорщини, вимагає відповідності мінімальній кількості принципів, які формують європейську основу місцевої демократії, включаючи, як відправну точку, принцип місцевого самоврядування [317].

Згідно зі ст. 2 Хартії, «принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві і, у міру можливості, в конституції» [78]. У пояснювальній записці до Кардинального Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування» автори Закону безпосередньо посилаються на Хартію (проводячи паралель з традиціями місцевого самоврядування в Угорщині), але Закон не згадує принцип місцевого самоврядування [293, с. 351].

Конституція, перш за все, закріпила курс на стабілізацію місцевого самоврядування, виведення системи з боргів, зменшення її фрагментованості та посилення контролю з боку органів державної влади. Так, наприклад, за новим законом органи місцевого самоврядування можуть брати кредити лише після отримання згоди на це центральних органів влади (Міністерства економіки). Окрім цього, планується вжити заходів для зменшення кількості випадків участі третіх осіб у виконанні субконтрактів загальнодержавного значення. У такий спосіб планується підвищити стабільність надходжень до бюджету й скоротити необов'язкові витрати [197].

Відповідно до Закону, територія Угорщини наразі діляться на регіони, які поділяються на медьє (області), вони на райони або кіштершеги. Отже, країна поділена на сім регіонів, які включають 20 адміністративних одиниць (19 медьє та місто Будапешт), а медьє – усього на 173 райони, одним із яких є столиця. Місцеві органи самоврядування представляють мери і муніципальні збори, які формуються шляхом виборів з терміном повноважень у п'ять років (до 2014 р. – чотири роки). Також виділяють 23 міста з правами медьє..

Незважаючи на те, що шлях євроінтеграції Угорщина розпочала ще 1998 р., вимоги щодо децентралізації владних повноважень були виконані державою не у повному обсязі. В основу реформи місцевого самоврядування було покладено мотив задоволення внутрішньо-економічних потреб Угорщини. У підсумку, головним принципом реформи місцевого самоврядування (окрім збереження коштів) було те,

що органи місцевого управління повинні вирішувати лише місцеві питання та надавати послуги місцевого значення, а все інше повинно відбуватися тільки під наглядом центрального уряду. Ще більше скорочення делегованих повноважень відбулося у січні 2013 р., коли вони були передані до 198 «районних управлінь», які підпорядковані окружним підрозділам центральної влади. Внаслідок реформи муніципалітети втратили більшу частину персоналу і значну кількість фінансових ресурсів.

Для задоволення проблем населених пунктів в Угорщині функціонують сім асоціацій. Це є особливістю Угорщини, яка породжує певну складність системи, оскільки різноманітність інтересів суб'єктів асоціацій відображається у великій кількості об'єднань місцевих та окружних органів влади. При цьому Уряд однаково не прагне до консультації з місцевими органами влади. Приклади інших країн показують, що єдина асоціація місцевих влад має реальний вплив на консультаціях. [293, с. 351]. Окрім того, в Угорщині існує більше 3 тисяч муніципальних фрагментацій (громад). Це означає, що великі муніципалітети мають у своєму складі менші муніципалітети. Зберігаючи принцип, закладений ще в 1990 році, згідно з яким кожна місцева громада може мати власні органи місцевого самоврядування, ст. 85 Закону CLXXXIX «Про місцеве самоврядування» встановила, що для створення місцевих органів у муніципалітеті, повинно проживати мінімум 2000 жителів [362]. Муніципалітети нижче цієї кількості жителів, починаючи з 2013 р., утворюють місцеві органи управління в «районі» або «мікрорегіоні». Кожен муніципалітет буде мати свого мера і муніципальну раду, але адміністративні структури і повноваження доведеться передати до об'єднаної адміністрації [354].

Показовим для бюджетної сфери регіонів є незмінність з 2007 р. доходів округів (83 млрд. форинтів у 2007 р. і 82 млрд. форинтів у 2011 р.). Констатовано, що й система центральних дотацій стала більш жорсткою, так як місцеві органи влади втратили можливість вільно витрачати центральні фінансові надходження на місцеві потреби. Колишня фінансова система «на основі ресурсів» була змінена на більш жорстку – «на основі завдань» [312]. Децентралізація в Угорщині не обмежилася зниженням тільки обсягів повноважень й фінансових ресурсів. Значно

знизилися фінансові дотації та частка деяких податків, за рахунок яких фінансувалися муніципалітети.

Закон «Про місцеве самоврядування», у розділі VI «Економічні основи місцевого самоврядування», підкреслює необхідність контролю над місцевими бюджетами [362]. За Законом, муніципалітети можуть встановити земельний податок, муніципальні податки та місцеві корпоративні податки. Вони можуть також отримувати доходи з операцій з нерухомістю та зборів за комунальні послуги. Мають право на державні дотації, які визначаються парламентом щороку. Округам не дозволяється стягувати місцеві податки. Наприклад, в окрузі Чонград 86,5 % бюджетних коштів у 2012 р. склалися з державних субсидій. В умовах економічної кризи, доходи місцевої влади стали особливо вразливими. 70 % бюджетних ресурсів місцевого самоврядування збираються у містах і виокремлюються з їхнього бюджету, в той час як у сільських районах муніципалітети швидко стають бідними [293, с. 353].

Таким чином, можемо констатувати, що реформа місцевого самоврядування в Угорщині була дещо радикальнішою, ніж в інших досліджених державах, і менш зорієнтованою на децентралізацію. Більше того, ряд фахівців характеризує кроки реформи як рецентралізацію. Перш за все, через бюджетну політику, яка позбавила регіони доходної самостійності. Наразі в країні реформовано як нижчі, так і вищі рівні місцевого управління, завершено визначення функцій та обсягу майна громад, запроваджено структуру фінансових відносин між центральним та місцевим рівнями.

Отже, важливим висновком проведеного дослідження є визначення спільних та відмінних рис у процесі конституювання розподілу повноважень центральної та місцевої влади в країнах Вишеградської четвірки. По-перше, спільною рисою є підпорядкованість кроків реформ загальній євроінтеграційній тенденції, яка визначила вектор зовнішньої та внутрішньої складових державної політики країн у постсоціалістичний період. Сама ж реалізація реформ, їхній зміст і інтенсивність мали свою специфіку. Якщо Польща проводила кардинальні зміни з метою здійснити якісну децентралізацію влади, то Словаччина зіткнулася з внутрішніми

суперечностями у сприйнятті змін політичної системи. Вірогідно, саме з цим пов'язаний той факт, що відповідальність за реформу місцевого самоврядування взяв на себе уряд, а не парламент. Особливістю чеського варіанту становлення місцевого самоврядування є наслідування європейської традиції з посиленою увагою до економічної самодостатності регіонів, які, незважаючи на надто строкату розгалуженість адміністративно-територіальних одиниць, отримали широкий спектр джерел фінансування. Угорщина при формуванні програми реформ пріоритетом визначила економічний інтерес, а головною початковою метою – зменшення боргу та контроль за витратами регіонів. Незважаючи на критику з боку європейських структур, у тому числі й Венеціанської комісії, Конституція Угорщини все ж набула чинності і визначила ключові аспекти розвитку системи регіональної самоврядності.

3.2. Виборча система як чинник демократизації системи місцевого самоврядування

Система виборів органів місцевого самоврядування є універсальним демократичним способом реорганізації системи місцевої влади, селектором регіональної політичної еліти. Вона покликана вирішити проблему обрання представників певної територіальної одиниці, через яких можуть вирішуватися основні питання місцевого життя. Саме тому від її якості, прозорості, прогресивності залежить процес демократизації, який розпочався у державах пострадянського табору наприкінці 1980-х рр.

Сучасного вигляду система місцевих виборів в Польщі набула у 2011 р., коли було прийнято Виборчий кодекс, який містить правові норми, що регламентують політичну участь громадян, яка визнається суверенною, від національного до місцевого рівнів. До його прийняття в республіці декілька разів відбувалася зміна виборчого законодавства, що була спрямована на забезпечення демократичності виборів та покликана сприяти децентралізаційним реформам.

Перший закон – «Виборче положення до рад гмін», який регламентував місцеві вибори в сучасній Польщі, було прийнято Сеймом 8 березня 1990 р. [358].

Це був перший правовий акт, що визначав засади та порядок виборів депутатів до рад гмін на засадах демократичного виборчого процесу. Закон декларував загальні, рівні, безпосередні, вільні вибори при таємному голосуванні. Активне та пасивне виборче право характеризувалося такими рисами: право обирати мав громадянин, якому на день виборів виповнилось 18 років; з пропозиції Сенату було надано право обирати також особам, які не мали польського громадянства і не були громадянами інших держав, якщо вони не менше 2 років постійно проживали на території Польщі (у наступних законах цю норму було вилучено) [358].

Закон передбачав таку систему виборів органів місцевого самоврядування: вибори у територіальних одиницях з населенням менше 40 тис. жителів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості із голосуванням у один тур у одномандатних округах; у населених пунктах із кількістю жителів понад 40 тис. осіб запроваджувалася пропорційна система у багатомандатних округах.

Передбачалося, що вибори повинні відбуватися не пізніше, ніж за місяць до закінчення терміну повноважень рад; день виборів призначався Головою Ради Міністрів. Окремим законом «Про територіальне самоврядування» регулювалася кількість депутатів, які мали бути обраними: 15 – в гмінах з населенням до 4 тис. жителів; 18 – в гмінах до 7 тис. жителів; 20 – в гмінах до 10 тис. жителів; 22 – в гмінах до 15 тис. жителів; 24 – в гмінах до 20 тис. жителів; 28 – в гмінах до 40 тис. жителів; 32 – в гмінах до 60 тис. жителів; 36 – в гмінах до 80 тис. жителів; 40 – в гмінах до 100 тис. жителів; 45 – в гмінах до 200 тис. жителів; і далі по 5 депутатів на кожних 100 тис. жителів, але не більше ніж 100 депутатів [362].

Точну кількість депутатів, які повинні були бути обраними, оголошував, спираючись на закон, воєводський виборчий комісар за пропозицією воєводи не пізніше, ніж за 50 днів до виборів.

У цілому, аналізуючи цей закон, необхідно відзначити, що він сформулював виборчу систему новітнього зразка; визначив основних акторів виборчого процесу, їхні повноваження; деталізував технічну складову, яка послідовно регламентувала етапи проведення виборів; залучав до виборчого процесу нові інституції – Генерального виборчого комісара і воєводських виборчих комісарів. Серед

недоліків можна назвати відсутність регламентації перебігу виборчої кампанії; неунормованість правил проведення передвиборної агітації; відсутність санкцій за порушення правил виборчого процесу; нечітко прописаний механізм фінансування та фінансової звітності учасників виборів тощо. Проте саме його застосування дозволило провести 27 травня 1990 р. перші демократичні (а не за соціалістичним зразком) вибори до органів місцевого самоврядування в Польщі.

У 95 % випадків місцеві ради формувалися за допомогою мажоритарної системи. Таким чином, було обрано близько 90 % депутатів. Лише у 110 містах, населення яких становило понад 40 тис. мешканців, використовувалася пропорційна система [252, с. 63].

Для проведення наступних виборів депутати парламенту намагалися ухвалити новий закон, який би запровадив застосування пропорційної системи в населених пунктах від 15 тис. осіб, проте Сейм не подолав вето президента. Внаслідок чого місцеві вибори 19 червня 1994 р. відбулися відповідно до норм аналізованого закону із внесеними до нього змінами: воєводські виборчі комісари отримали постійний статус і їхні повноваження закінчувалися відповідно до закону за 6 місяців до завершення строку повноважень рад; були змінені засади доповнення складу гміни після втрати мандата депутата; надано можливість радам гмін відмовитись від проведення додаткових виборів протягом трьох місяців з дня підтвердження закінчення мандата, якщо склад гміни зменшився не більше ніж на 1/5; протягом півтора року після ухвалення цього положення 307 рад гмін прийняло рішення про непроведення додаткових виборів відносно 350 втрачених мандатів; якщо у виборчому окрузі висунений один кандидат на депутата, то голосування не проводиться; можливість проведення додаткових виборів депутатів, які вибрані в багатомандатному окрузі, якщо в цьому окрузі неможливе заміщення втраченого мандата кандидатом з цього ж списку, який у виборах отримав почергово найбільшу кількість голосів [360].

Після тривалих дискусій та консультацій 16 липня 1998 р. було прийнято новий закон «Виборче положення до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств», який визначив процедуру проведення місцевих виборів у 1998, 2002, 2006 і 2010 рр.

Погоджуючись із М. Лендъел, відзначимо, що такий довгий та дискусійний шлях прийняття виборчих законів пов'язаний із намагання еліт не стільки створити середовище, у якому гарантувалося б проведення чесних і вільних виборів, скільки сформувати дизайн бажаних для правлячих політичних сил умов та правил [152, с. 245].

У виборчому законі 1998 р. у гмінах було збережено мажоритарну систему відносної більшості, проте вона використовувалася у населених пунктах із кількістю жителів до 20 тис. осіб. Голосування за цією системою проводилося в багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритого виборчого списку. У пунктах, де кількість населення перевищувала 20 тис. жителів, застосовували пропорційну систему із голосуванням у багатомандатних виборчих округах з 5 % виборчим бар'єром [359]. У 2006 р. цей виборчий поріг запроваджено в усіх гмінах із чисельністю населення більшою, ніж 20 тис., а для списків об'єднаних політичних сил його було визначено на рівнях: 10 % – для гмін і повітів та 15 % – для воєводств [10, с. 8]. Інновацією закону стало запровадження інституту виборчих комітетів, які могли бути створені політичними партіями та їхніми коаліціями; асоціаціями та громадськими організаціями; виборцями у кількості щонайменше п'ять осіб. Виборчий комітет отримував право на формування одного списку кандидатів.

У 2002 р. в рамках внесення змін до закону було запроваджено застосування мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах війтів, бурмістрів і президентів міст.

5 січня 2011 р. набрав чинності Виборчий кодекс, який об'єднав усе виборче законодавство країни. Кодифікація виборчого законодавства мала на меті створити єдиний, правовий акт, який, з одного боку, враховував специфіку усіх видів виборів, що проходять на території країни (президентські, парламентські, місцеві, до Європейського парламенту), а з іншого – призвів до уніфікації виборчого процесу, організаційних, технічних, фінансових аспектів виборчої кампанії.

Відповідно до положень Виборчого кодексу, одномандатні виборчі округи з системою більшості були впроваджені на місцевих виборах у всіх гмінах, незважаючи на кількість жителів, за винятком міст з правами повітів (де

застосовуються пропорційні вибори). Впроваджена зміна у виборчій системі призвела до того, що 70 % виборців віддають свій голос в одномандатних округах, поділ і кордони яких визначають гміни. Вибори до ради повіту та до сеймиків воєводств проводяться за пропорційною системою із 5 % бар'єром, підрахунок голосів ведеться методом д'Ондта. Не змінилася система виборів війтів, бурмістрів і президентів міст – мажоритарна система абсолютної більшості, яка передбачає проведення другого туру у випадку, коли жоден із кандидатів не отримає 50 % + 1 голос [361]. Новацією кодексу стало запровадження статевих квот. Відповідно до кодексу, у списку кандидатів на виборах до рад гмін кількість жінок, як і кількість чоловіків, не може бути меншою за 35 %. Така регуляція стосується виборів до рад повітів та сеймиків воєводств. Законодавець прийняв рішення, відповідно до якого відмовляють у реєстрації списку у випадку порушення виборчої квоти. Ефективність прийнятої конструкції значно знижує факт, що не передбачене обов'язкове почергове розміщення жінок і чоловіків у списку, що може призвести до того, що жінки, хоч і присутні в списку у значній кількості, опиняться на останніх місцях списку, що ускладнює отримання мандату [209].

Тривалий пошук оптимальної виборчої моделі, детальна регламентація виборчого процесу, прозорості призвели до формування ефективної, стабільно діючої виборчої системи в Польщі. У щорічному звіті Nations in Transit – 2015 експерти правозахисної організації Freedom House високо оцінили рівень організації виборчого процесу та визнали систему однією із найбільш демократичних. Протягом останніх десяти років Польща демонструє стабільно високі показники укріплення демократичних традицій (Таблиця 3.1) [311, с. 477].

Таблиця 3.1 – Рейтинги демократичності виборчого процесу та місцевого самоврядування в Республіці Польща (оцінки виставляються за шкалою від 1 до 7, де 1 – найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 – найбільш низький)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Виборчий процес	1,75	2,00	2,00	2,00	1,75	1,50	1,25	1,25	1,25	1,50
Місцеве демократичне управління	2,00	2,25	2,25	2,00	1,75	1,75	1,75	1,75	1,50	1,50

Від 29 травня 2014 р. виборчий процес у Словацькій Республіці також регламентується Виборчим кодексом. До його прийняття вибори до різних органів влади відбувалися за такими нормативними актами:

1. Конституція Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. Як Основний закон держави вона закріплює основні права громадян (у тому числі у ст. 30 – право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через вільні вибори своїх представників); декларує основні принципи виборчого права (ст. 30 – виборче право є загальним, рівним, прямим, здійснюється при таємному голосуванні); загальні принципи проведення парламентських (ст. 74), президентських (ст. 101), місцевих (ст. 69) виборів. Зокрема, у ст. 69 закріплюється, що «муніципальні ради складаються з муніципальних депутатів. Депутати обираються на 4-річний період громадянами, які постійно проживають на території відповідних муніципалітетів. Вибори муніципальних депутатів проводяться шляхом таємного голосування на основі загального, рівного і прямого виборчого права» [318]. Таким чином, Конституція у загальному вигляді визначає порядок організації та проведення різних виборів.

2. Вибори до парламенту Словаччини регулювалися Законом про вибори до Національної ради (1998 р.), а після втрати ним чинності – Законом про вибори до Національної ради Словацької Республіки (2004 р.).

3. Процедура виборів Президента республіки регламентував Закон про порядок виборів Президента Словацької Республіки (1999 р.), який включав не тільки норми щодо інституту виборів глави держави, але також і механізм його відкликання шляхом всенародного голосування.

4. Закон про вибори до Європарламенту (2003 р.) регулює порядок організації та проведення виборів представників від Словаччини до Європарламенту.

5. Закон про вибори крайових органів місцевого самоврядування і поправки до Цивільно-процесуального кодексу № 303/2001 від 4 липня 2001 р. регламентував вибори органів місцевого самоврядування територіальної одиниці вищого рівня – краю. Мова в даному Законі йде про підготовку, організацію та проведення виборів,

по-перше, крайових рад, що виконують представницьку функцію відповідного краю, по-друге, керівника (глави) краю, що здійснює виконавчу владу в краї.

6. Закон про місцеві вибори від 28 серпня 1990 р. присвячений організації виборів органів місцевого самоврядування територіальної одиниці нижчого рівня, а саме: муніципальних рад і мерів.

До інших законів, які побічно регулюють виборчий процес, можна віднести Закон про обмеження рекламних витрат політичних партій напередодні виборів до Національної ради Словацької Республіки (1994 р.), Закон про політичні партії і рухи (2005 р.), Закон про мовлення і ретрансмісію (2002 р.), Закон про пресу (2009 р.), Кримінальний кодекс (2005 р.) [255, с. 158-164].

Муніципальні вибори, як і інші вибори в країні, здійснюються на основі загального рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Активне і пасивне виборче право належить громадянам, які постійно проживають на території відповідного муніципалітету, які досягли віку 18 років. Віковий ценз для пасивного виборчого права на виборах мера встановлений на рівні 25 років.

Для обрання депутатів муніципальних рад територія муніципалітету являє собою єдиний багатомандатний виборчий округ, а для обрання мера – єдиний одномандатний виборчий округ. Кількість депутатів муніципальної ради встановлюється безпосередньо муніципальною радою і підлягає опублікуванню не пізніше ніж за 65 днів до дня голосування. У муніципалітетах, де проживають національні меншини та представники етнічних груп, ці верстви населення повинні бути представлені в муніципальній раді пропорційно чисельності національних меншин та етнічних груп, що проживають на території відповідного муніципалітету [373].

На відміну від Польщі, на муніципальних виборах в Словаччині передбачено два способи висування кандидатів: висування політичними партіями; самовисування (для участі у виборах на посаду мера) – у такому випадку самовисуванець повинен зібрати на свою підтримку підписи не менше 10 % виборців, які постійно проживають на території муніципалітету, від якого він збирається балотуватися.

На муніципальних виборах застосовується мажоритарна виборча система, яка передбачає, що обраними вважаються ті кандидати, які дістали найбільшу кількість дійсних преференційних голосів виборців у відповідному виборчому окрузі. У разі якщо кілька кандидатів від однієї політичної партії чи коаліції в одному і тому ж виборчому окрузі набрали однакову кількість голосів виборців, обраним вважатиметься той кандидат, який у списку даної партії стоїть вище інших кандидатів [373].

Перші в історії Словаччини вибори до органів крайового самоврядування відбулися у 2001 р. Це було зумовлено новою територіальною організацією країни, яка передбачала поділ Словаччини на 8 країв. Закон про вибори крайових органів місцевого самоврядування від 4 липня 2001 р. передбачає таку кількість депутатів від кожного краю (Таблиця 3.2) [255, с. 242].

Таблиця 3.2 – Кількість депутатів крайових рад

Назва самоврядного краю	Кількість депутатів крайової ради
Братиславський край	46
Трнавський край	40
Тренчинський край	45
Нітранський край	52
Жилінський край	52
Бансько-Бистрицький край	49
Пряшівський край	60
Кошицький край	57

Порядок організації виборчого процесу дублює процедуру проведення муніципальних виборів. Активне і пасивне виборче право належить громадянам, які постійно проживають на території відповідного муніципалітету, які досягли віку 18 років. Віковий ценз для пасивного виборчого права на крайових виборах становить 25 років.

Вибори призначаються Головою Національної ради Словацької Республіки не пізніше ніж за 90 днів до дня голосування. На відміну від інших видів виборів (парламентських, президентських, до Європарламенту) систему виборчих комісій на місцевих виборах в країні утворюють такі виборчі комісії: Центральна виборча

комісія (ЦВК); крайові виборчі комісії; окружні виборчі комісії; дільничні виборчі комісії.

Висування кандидатів на виборах в крайові поради та на посаду керівника краю може здійснюватися: політичними партіями та самостійно незалежними кандидатами (при цьому самовисуванець на виборах до крайової ради повинен зібрати на свою підтримку підписи не менше 400 виборців, що проживають у відповідному виборчому окрузі, від якого незалежний кандидат планує балотуватися, а на виборах керівника краю – підписи не менше 1000 виборців, що проживають у відповідному виборчому окрузі) [373].

Вибори проводяться один раз на чотири роки, починаючи з 2001 р., підрахунок голосів відбувається за такою мажоритарною системою, яка використовується на виборах муніципальних рад. На виборах керівника краю обраним вважатиметься той кандидат, який набере абсолютну більшість голосів виборців. Якщо жоден з кандидатів не набере абсолютної більшості голосів виборців, то через 14 днів проводиться другий тур, в якому беруть участь два кандидати, що набрали в першому турі найбільшу кількість голосів виборців. У другому турі обраним вважається кандидат, набрав найбільшу кількість голосів виборців. У разі рівності набраних обома кандидатами голосів виборців Голова Національної ради призначає нові вибори глави краю.

Враховуючи проведені децентралізаційні реформи, внаслідок яких на місця було передано значну кількість повноважень, явка на муніципальні вибори складає у середньому 52,6 % (найвища становила 63,8 % у 1990 р., найнижча – 47,65 % у 2006 р.) [364]. Для порівняння: явка на останні президентські вибори в Словаччині у 2014 р. становила 43,4 % (у першому турі) та 50,48 % (у другому турі), а на парламентських виборах 2012 р. волевиявилось 59,11 % виборців [320]. Таким чином, явка на місцеві вибори становить усереднені показники між виборами президента та парламенту.

Отже, усі вибори, які відбулися у Словаччині на сьогодні регламентувалися аналізованим законодавством. У 2013 р. релевантні політичні партії країни ініціювали розгляд проекту Виборчого кодексу, який узгоджував виборчі процедури

Що стосується ефективності місцевого самоврядування, то внаслідок децентралізації у 2014 р. частка податкових надходжень на індивідуальний дохід до муніципалітетів була збільшена на 67 % у порівнянні з 2013 р. [319].

Таким чином, виборча система у поєднанні з діючою децентралізаційною реформою в цілому забезпечує високий ступінь демократичності місцевого самоврядування.

Сучасна виборча система органів місцевого самоврядування Чеської Республіки, як і у Словаччині, сформувалась після адміністративної реформи 2000 р., коли в територіальному дизайні країни було запроваджено 14 округів, які після муніципалітетів сформували другий рівень місцевого самоврядування. Таким чином, законодавчу базу місцевих виборів складають такі акти:

1. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р., особливість якої полягає у відсутності спеціального розділу, присвяченого виборам, проте є статті (18-20), у яких сформульовані загальні принципи виборчого права.

2. Закон «Про вибори до представницьких органів країв» від 12 квітня 2000 р. зі змінами та доповненнями.

3. Закон «Про вибори до муніципальних рад» від 6 грудня 2001 р. зі змінами та доповненнями.

4. Директива № 62 970/2013/12-1204 про роль муніципалітетів і регіонів у фінансуванні виборів.

Відповідно до Закону «Про вибори до муніципальних рад» місцеві ради обираються терміном на чотири роки. Вибори до ради проводяться шляхом таємного голосування на основі загального, рівного і прямого виборчого права, на основі пропорційної виборчої системи із застосуванням 5 % бар'єра [372].

День виборів оголошується Президентом за 90 днів до дати їхнього проведення. Специфікою є те, що регіональні вибори в Чехії проводяться протягом двох днів – в п'ятницю і суботу. Активне виборче право має особа, яка є громадянином Чеської Республіки (або громадянином іншої держави, але який постійно проживає на даній території), досягла 18-річного віку, зареєстрована для постійного проживання на території муніципалітету, у якому проводяться вибори.

До організації виборчого процесу залучаються такі органи: Держава виборча комісія; Міністерство внутрішніх справ; Чеське статистичне управління; уряд краю; уповноважене муніципальне управління; мер міста; окружні виборчі комісії.

Закон фіксує, що списки кандидатів на виборах до муніципальних рад можуть бути представлені зареєстрованими політичними партіями та політичними рухами, їхніми коаліціями, незалежними кандидатами, асоціаціями незалежних кандидатів або асоціаціями політичних партій або політичних рухів і незалежних кандидатів. Кожна політична партія, рух і коаліція можуть подати на виборах до муніципальної ради тільки один список кандидатів; якщо політична партія або політичний рух окремо подають список кандидатів, вони не можуть сформувати коаліцію. Кожна політична партія чи політичний рух може бути членом тільки однієї коаліції. Списки кандидатів повинні бути подані не пізніше, ніж за 66 днів до виборів в муніципальну раду.

При формуванні муніципальних рад використовується пропорційний принцип: у пунктах із населенням до 500 жителів обираються від 5 до 15 радників; у пунктах із кількістю жителів від 501 до 3 тис. – від 7 до 15; у пунктах із населенням від 3001 до 10 тис. жителів обирають 11-25 депутатів; у населених пунктах із кількістю мешканців від 10001 до 50 тис. до складу муніципальної ради входять 15-35 радників; якщо кількість населення коливається від 50001 до 150 тис. жителів, то до складу ради входять 25-45 депутатів; у населених пунктах, де проживає понад 150 тис. жителів обирають 35-55 депутатів [372]. При цьому точну кількість депутатів визначає кожен муніципалітет.

Вибори до крайових рад мають подібну процедуру проведення до муніципальних. Так, відповідно до Закону «Про вибори до представницьких органів країв» регіональні ради обираються терміном на чотири роки. Вибори до ради проводяться шляхом таємного голосування на основі загального, рівного і прямого виборчого права, на основі пропорційної виборчої системи із застосуванням 5 % бар'єру [371].

Визначимо специфічні моменти при організації виборчої процедури до рад краю. По-перше, активне та пасивне виборче право може бути обмежене, якщо це

необхідно для забезпечення національної безпеки. По-друге, чеське законодавство (порівняно з Польщею, Словаччиною, Угорщиною) дає найменшу кількість варіантів висування кандидатів на виборні посади. Так, списки кандидатів у регіональних виборах можуть бути представлені лише зареєстрованими політичними партіями та політичними рухами, а також їхніми коаліціями. Таким чином, варіант самовисування відсутній. Подання списків кандидатів регіонального відділення підтверджує агент політичної партії, політичного руху або коаліції.

Кількість депутатів крайових рад визначається формується пропорційно до кількості мешканців краю: в регіоні до 600 тис. жителів обирається 45 депутатів; в регіоні з населенням від 600 тис. до 900 тис. – 55 депутатів; в регіоні з населенням понад 900 тис. – 65 депутатів [371].

Що стосується мерів та губернаторів країв, то в Чехії вони не обираються на прямих виборах. Хоча, починаючи з 2000 р., у країні триває дискусія щодо запровадження прямих виборів мерів населених пунктів. Зокрема, це питання розглядалося в Палаті депутатів у лютому 2000 р. при обговоренні проекту Закону «Про муніципалітети», а потім і у жовтні 2001 р. при обговоренні законопроекту уряду щодо виборів муніципальних рад. Незважаючи на пропоновані поправки, депутати не включили їх до тексту закону. У 2008 р. на основі проведеного порівняльного дослідження законодавств країн Європи та моделей політичної організації місцевого самоврядування в рамках Європейського Союзу були проведені відкриті громадські дебати з цього питання. У червні 2008 р. це питання також обговорювалося на конференції, яка була організована Міністерством внутрішніх справ. Проте ідея прямих виборів мерів знайшла позитивний відгук тільки з боку Асоціації місцевих урядів [327, с. 152].

Після парламентських виборів у 2010 р. впровадження прямих виборів мерів стало одним із пунктів коаліційної угоди в рамках підвищення рівня фінансової відповідальності, верховенства закону і боротьби з корупцією. Проте муніципальні вибори 2014 р. так і відбулися без прийнятої поправки. Сьогодні триває процес пошуку оптимальної моделі виборів мерів населених пунктів.

Таким чином, сьогодні в Чеській Республіці сформувалися сталі традиції організації проведення виборчого процесу. Чеське виборче законодавство є найбільш стабільним із досліджуваних країн. Це призвело до найкращих показників серед країн Вишеградської групи щодо популярності сприйняття виборчого процесу громадянами країни, про що свідчать дані Freedom House (Таблиця 3.4) [333, с. 205].

Таблиця 3.4 – Рейтинги демократичності виборчого процесу та місцевого самоврядування в Чеській Республіці (оцінки виставляються за шкалою від 1 до 7, де 1 – найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 – найбільш низький)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Виборчий процес	2,00	1,75	1,75	1,50	1,50	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25
Місцеве демократичне управління	2,00	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75

Виборча система Угорщини вважається однією із найбільш складних у світі. Зумовлено це значною кількістю типів самоврядних територій, на виборах до яких використовуються різні виборчі системи. Нова Конституція Угорщини у ст. XXIII закріплює право людини обирати, бути обраною, брати участь у референдумах. Так, активне виборче право на місцевих виборах надається повнолітнім громадянам Угорщини, повнолітнім громадянам держав-членів Європейського Союзу, що постійно проживають на території муніципалітету. Виборці можуть здійснювати своє виборче право за місцем постійної реєстрації або місцем офіційної тимчасової реєстрації.

Активного виборчого права особи можуть бути позбавлені рішенням суду через скоєння злочину або зважаючи на обмежену дієздатність.

Відповідно до розділу «Місцеве самоврядування» депутатів місцевих рад та мерів обирають на основі загального і рівного виборчого права, шляхом безпосереднього і таємного голосування на виборах, на яких забезпечується вільне волевиявлення виборців, у порядку, встановленому законом. Депутатів органів місцевого самоврядування і мерів з 2014 р. обирають терміном на п'ять років.

На регіональному рівні керівники регіону обираються зі складу регіональної ради, а не на прямих виборах.

Окрім Конституції, виборчий процес в Угорщині регламентується такими актами:

1. Законом XXXVI про порядок виборів (2013 р.), який містить детально прописану процедуру проведення усіх видів виборів (парламентських, президентських, місцевих, до Європейського Парламенту), визначає органи, які відповідають за організацію виборчого процесу, терміни його протікання тощо.

2. Законом LXXXVII про фінанси передвиборної кампанії, їхню прозорість (2013 р.), шляхом прийняття якого Національні збори поставили на меті забезпечити прозорість витрат на виборчі кампанії і, таким чином, рівність можливостей для кандидатів у депутати, створити умови для добросовісної юридичної практики і захисту чистоти виборів.

3. Законом CLXXXIX про місцеве самоврядування (2011 р.), який фіксує принципи місцевого самоврядування, органи, що його здійснюють, їхні повноваження, а також виборний характер їхнього формування.

4. Закон L про вибори місцевих органів влади та мерів (2010 р.), який безпосередньо регламентує процедуру місцевих виборів та спосіб обрання переможця.

5. Закон CLXXIX про права меншин (2011 р.), у якому закріплюються права національних меншин, у тому числі на участь у місцевому самоврядуванні.

Закон XXXVI про порядок виборів визначає такі органи, відповідальні за організацію проведення місцевих виборів: Національна виборча комісія; територіальна виборча комісія; місцева виборча комісія; комітет для підрахунку голосів [308].

Дата виборів мерів і депутатів до органів місцевого самоврядування оголошується Президентом Угорщини. Національним виборчим комітетом Угорщини призначаються вибори депутатів до органів самоврядування від національних меншин. Відповідно до законодавства голосування проводиться не раніше, ніж через 70 і не пізніше, ніж через 90 днів після оголошення виборів. За Конституцією країни муніципальні вибори в Угорщині проводяться через півроку після загальних парламентських. З одного боку, за задумом законодавців, це знижує

витрати на виборчі кампанії, з іншого, дозволяє політикам протягом п'яти років між виборами зосередитися на поточній діяльності.

Щодо виборчої системи, то вона різниться в залежності від типу виборів та кількості мешканців муніципалітету. Так, у муніципалітетах з чисельністю населення до 10 тис. осіб виборці мають один голос та переможець визначається за допомогою мажоритарної виборчої системи. Закон L про вибори місцевих органів влади та мерів закріплює таку кількість депутатів пропорційно до кількості населення: на 100 жителів обирається 2 депутати; на 1 тис. осіб – 4 депутати; на 5 тис. осіб – 6 депутатів; на 10 тис. жителів – 8 депутатів [307].

У муніципалітетах із чисельністю населення вище 10 тис. осіб і в районах столиці діє так звана система «двох голосів». Ще ця система має назву «змішана система пропорційного представництва». Вона поєднує одномандатну систему з принципами пропорційного представництва і прагне поєднати позитивні риси обох систем. Отже, одна частина депутатів обирається в одномандатних округах, а інша – в рамках системи пропорційного представництва. Місця, зарезервовані для системи пропорційного представництва, використовуються для компенсації будь-якої диспропорції при розподілі місць, що може виникати в результаті голосування в округах, а одномандатні округи при цьому забезпечують представництво для виборців у географічному плані [6, с. 85-86].

Таким чином, кожен виборець голосує і за певного кандидата, і за партійними списками. Кількість мандатів визначається законом в залежності від кількості мешканців регіону (наприклад, у населених пунктах до 25 тис. осіб обирається 8 депутатів за мажоритарною системою та 3 мандати розподіляються за партійними списками; у пунктах з населенням до 50 тис. осіб відповідно обираються 10 «мажоритарщиків» та 4 «пропорційники»; у пунктах з населенням до 75 тис. відповідно обираються 12 та 5 депутатів; з населенням від 100 тис. – 14 та 6; і у пунктах із населенням, що перевищує 100 тис. осіб, кількість депутатів збільшується на одного на кожні додаткові 25 тис. населення за пропорційним принципом) [307].

Спосіб обрання мера також залежить від розмірів муніципалітету: з чисельністю населення до 10 тис. осіб мер обирається безпосередньо громадянами

за однотуровою мажоритарною системою відносної більшості; з чисельністю населення вище 10 тис. осіб – міською радою. Необхідно зауважити, що мер не бути може відкликаний зі своєї посади протягом усього терміну обрання.

За новою системою в Угорщині пройшли міські вибори у 2014 р. вони довели загальну тенденцію домінування політичної партії В. Орбана «Фідец» (Fidesz), яка отримала більшість і на парламентських виборах, і на виборах до Європейського Парламенту. Експерти Freedom House відмічають, що нові виборчі закони та Конституція в цілому приймалася із порушенням процедури і без виправлень зауважень з боку Венеціанської Комісії. Зумовлено це було прагненням партії «Фідец» залишатися при владі і, сформувавши більшість, «встигнути» прийняти необхідні закони, які б дозволили їй зберігати статус-кво.

Аналізуючи місцеві вибори 2014 р., експерти назвали вибори вільними, але несправедливими, а спостерігачі від Організації з безпеки і співробітництва в Європі відзначили відсутність збалансованого висвітлення в ЗМІ. В результаті цих факторів, виборчих зниження рейтингу Угорщини процес від 2,25 до 2,75. Через характер і строків внесення змін до локальної системи виборів, також спостерігається зниження рейтингу демократичності місцевого управління в Угорщині від 2,75 до 3,00 (Таблиця 3.5) [334, с. 267].

Таблиця 3.5 – Рейтинги демократичності виборчого процесу та місцевого самоврядування в Угорщині (оцінки виставляються за шкалою від 1 до 7, де 1 – найвищий рівень демократичного прогресу, а 7 – найбільш низький)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Виборчий процес	1,25	1,75	1,75	1,50	1,50	1,25	2,25	2,25	2,25	2,75
Міське демократичне управління	2,25	2,25	2,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,75	2,75	3,00

На нашу думку, ефективність виборчої системи залежить не тільки від ретельної законодавчої регламентації виборчих процедур, але й від його реального втілення на практиці. Останнє, зокрема, визначається (окрім типу політичного

режиму, політичної культури, рівня політичної свідомості, економічної ситуації), у тому числі і рівнем корупції в країні. Серед держав Вишеградської групи, за даними Transparency International, у 2014 р. найнижчий рівень корупції має Польща (35 місце у загальносвітовому рейтингу, покращивши свої позиції порівняно з 2012 р. на шість позицій), потім Словаччина (39 позиція, падіння на два пункти), Угорщина (47 місце, падіння на один пункт), Чехія (53 сходинка, яка на одну позицію покращила показник 2012 р.) [101]. Відзначимо, що новий уряд Чехії активно акцентує увагу на боротьбі з корупцією. Після десятирічних дискусій парламент прийняв новий Закон «Про цивільну службу», який покликаний зробити процес призначення на державні посади більш прозорим. Також першими діями нового уряду Б. Сobotки стала заміна багатьох чиновників у міністерствах і державних підприємствах.

Дещо інші оцінки рівня корупції зроблено експертами Freedom House. За шкалою від 1 (найкращий показник) до семи (найгірший показник) країни отримали такі бали: Чехія та Польща по 3,5, а Угорщина та Словаччина по 3,75 [344]. Таким чином, найбільший прогрес демонструють саме Польща та Чехія, які у сукупності із рейтингами місцевого самоврядування та виборчих систем, мають найкращі показники демократичного розвитку в регіоні.

Проведений аналіз виборчих систем дозволяє зробити висновок, що їхня стабільність позитивно впливає на ефективність та сталість функціонування органів місцевого самоврядування. Найкращі показники демократичності виборчого процесу та місцевого самоврядування демонструє Чеська Республіка, виборче законодавство якої є найменш змінюваним. Лише дві країни із чотирьох (Польща та Словаччина) запровадили Виборчі кодекси, що дозволило уніфікувати виборчі процедури під час усіх видів виборів. Найгірші показники у розвитку демократії має Угорщина, чия виборча система є однією із найбільш складних у світі, а також останні зміни в якій були спричинені волюнтаристським рішенням правлячої сили з метою збереження свого панівного становища.

3.3. Роль інститутів громадянського суспільства у функціонуванні місцевого самоврядування

Загальною ознакою для сучасних європейських країн є пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової та духовної трансформації. Одним із пріоритетних інтересів залишається розвиток місцевого самоврядування. Аналіз актуальних систем місцевого самоврядування свідчить, що воно будується на поєднанні різних теорій, концепцій і відповідно на поєднанні різних варіантів взаємодії громадських та державних елементів. Інститути громадянського суспільства останнім часом розширили свій діапазон впливу на здійснення місцевої політики. Це можна простежити й на прикладі функціонування місцевого самоврядування в державах Вишеградської групи.

На нашу думку, для оцінки ролі громадянського суспільства у функціонуванні системи місцевого самоврядування в державах Вишеградської групи необхідно враховувати такі індикатори:

- типи інститутів громадської самоорганізації, які функціонують в країні на локальному рівні;
- функції, покладені на дані інститути громадянського суспільства;
- економічна складова та політико-правове обґрунтування умов, за яких громадяни мають можливість об'єднуватися і брати участь в місцевому управлінні або контролі над ним.

На думку вітчизняного дослідника В. Горленка, процес становлення громадянського суспільства у державах Вишеградської групи пройшов три етапи: період до Другої світової війни; соціалістичний період; період після 1980-х років, або сучасний період [51].

Саме останній період відзначився якісними перетвореннями не лише у царині формування демократичних політичних інститутів, але й процесом активізації громадянського суспільства нового типу. Саме воно здатне доповнювати та коригувати діяльність органів влади як на центральному, так і на локальному рівнях. Запорукою інституціоналізації громадянського суспільства в країнах Вишеградської

групи можна вважати вироблення повноцінних механізмів взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Аналіз функціонування громадянського суспільства та його інститутів за визначеними вище напрямками дозволить дати обґрунтовану оцінку ролі неурядового сектору у роботі органів місцевого самоврядування.

Республіка Польща пройшла через численні реформи, мета яких полягала у створенні демократичної країни на основі верховенства права. В основі багатоетапного переходу від комуністичної держави до демократичної лежала передача повноважень з вертикального розподілу на горизонтальний на різних рівнях: національному, регіональному та місцевому. Важливе значення мала реформа саме місцевого самоврядування – вона визначила громаду основною ланкою громадянської самоорганізації.

Важливим аспектом участі громадянських інституцій у функціонуванні органів місцевого самоврядування в Польщі є наявність розгалуженої системи недержавних організацій. Особливості їхнього функціонування, як і порядок та передумови створення, визначається їхнім похідним характером відносно рад гмін. Окрім того, організації громадянського сектору забезпечують зворотній зв'язок у взаємодії самоврядних структур з населенням. Саме в цьому полягає основна їхня цінність як інститутів демократії.

Становлення неурядових організацій в Республіці Польща зумовлене підвищенням якості надання соціальних послуг громадянам, ефективністю та оперативністю здійснення відповідних дій. Виконуючи роль «суспільних новаторів, інститутів реалізації рішень та критиків традицій проектування» ці структури здатні формувати та реалізовувати альтернативні напрями розвитку спільнот. Правову основу їхнього функціонування було закладено конституційним принципом субсидіарності, за яким держава реалізує лише ті функції, які не в змозі виконати самоврядні органи чи об'єднання громадян, а також ратифікацією Польщі ЄХМС.

Основними формами реалізації громадянської участі у Польщі визначено:

- налагодження контактів шляхом підписання договорів з метою покладання на недержавні організації виконання певних функцій;

- визначення засад та процедур подачі заявки недержавними органами з метою отримання можливості виконувати певні функції самоврядних структур;
- співпраця у розробці стратегії розвитку локальних рівнів управління;
- аналіз комплексних заходів та їхнього виконання (таких, приміром, як бюджетна робота) і надання рекомендації місцевій раді, допомога в інформуванні громади;
- нормативно-правове забезпечення співпраці цих структур громадянського суспільства;
- здійснення спільних програм, джерелом фінансування яких є зовнішні засоби;
- можливість користуватися інфраструктурою, що перебуває у розпорядженні органів самоврядування;
- спільна закордонна співпраця: можливість скористатися інформацією, якою володіє самоврядування; спільна участь у міжнародних, державних та міжрегіональних програмах тощо.

Враховуючи політико-правове поле, сформоване в Польщі, можна визначити основні механізми забезпечення політичної участі громадян на рівні органів місцевого самоврядування, а саме, участь у виборах, референдумах, у роботі допоміжних органів самоорганізації та недержавних організацій. Механізми безпосередньої участі громадян і процедури їхньої реалізації формуються з урахуванням політичних традицій, засад адміністративно-територіального устрою, особливостей представницької системи (компетенції і повноважень) на конкретному рівні місцевого самоврядування.

З кожним роком роль неурядових організацій Польщі зростає, зокрема у великих містах. Станом на 2012 р. у Польщі зареєстровано понад 80 тис. недержавних організацій, із яких майже половина є місцевими, а чверть – регіональними [11]. Згідно з польським законодавством орган місцевого самоврядування може делегувати свої повноваження громадській організації, зокрема у галузі освіти й соціальній сфері. Формами комунікації між інститутами громадянського суспільства та владою на місцевому рівні є функціонування рад при

муніципальних органах чи робочих груп, які працюють на постійній основі. Успіхом неурядового сектору в Польщі називають «громадські бюджети», які стають з кожним роком більш поширеними. Їхня сутність полягає в тому, щоб частку місцевого бюджету віддавати у розпорядження мешканців, які шляхом голосування обирають об'єкт призначення цих коштів. Так, частка фінансової підтримки з державного чи місцевого бюджету Польщі інститутів громадянського суспільства (у вигляді грантів чи плати за надані послуги) складає 24 %, а частка прибутків від продажу послуг відносно загального доходу неурядового сектору – 60 % [348]. Для прикладу, в Україні ці показники дорівнюють 3 % та 19 % відповідно.

Недоліками у реалізації механізмів участі польських неурядових організацій та громадськості у функціонуванні органів місцевої влади називають слабку продуктивність та активність громадських слухань. Органи місцевого самоврядування нерідко ігнорують їхнє залучення до співпраці, і на законодавчому рівні й досі не прописано процедури їхнього проведення. Окрім того, залишається низьким показник працевлаштування громадян у сфері неурядових організацій – усього 1 % економічно активного населення. До слова, аналогічний показник зафіксовано й в Україні [135]. Натомість, завдяки структурним фондам ЄС місцеві і регіональні громади стали головним інвестором в Польщі.

У Словаччині з 1999 р. існує структура під назвою Рада уряду Республіки Словаччина по роботі з неурядовими некомерційними організаціями. Рада є консультативним та ініціативним органом Уряду Республіки Словаччина з підтримки діяльності неурядових некомерційних організацій. Вона може виступати з ініціативою або рекомендаціями з питань політики та законодавства, що стосуються неурядових організацій; співпрацює з органами державної влади на всіх рівнях з розробки технологій фінансування діяльності громадянського сектора та співпраці з ним, а також підтримує офіційну державну базу даних неурядових організацій Словаччини.

Однак, як зазначають фахівці, залишається ряд невирішених питань щодо можливостей участі громадянського суспільства у функціонуванні органів місцевого самоврядування. По-перше, сама громада поки що не достатньо усвідомлює

важливість своєї участі у реалізації місцевої влади. По-друге, політична участь й досі розцінюється як участь в ухваленні управлінських рішень, а ця процедура поки не зафіксована нормативно. По-третє, процес децентралізації, покладений в основу програм розвитку держави, ще не здобув процесуального оформлення на низових рівнях реалізації громадянських ініціатив.

Законодавство Словаччини надає широкі можливості громадським організаціям на місцевому рівні брати участь у здійсненні муніципального управління. Такі можливості включають: місцеві вибори; місцеві референдуми; участь у роботі муніципальних рад; участь у функціонуванні тимчасових галузевих комісій; реалізацію громадських ініціатив у рамках процесу консультування з громадою.

Соціологічні дані доводять, що залучення громади до реального вирішення місцевих проблем спільно з представниками влади позитивно впливає на низку важливих питань щодо функціонування системи місцевого самоврядування [351]. З цього випливають певні закономірності:

- рівень громадянської участі у муніципальних справах відображає ступінь довіри до місцевих політиків;
- укріплення громадянської участі в управлінні суспільними справами допомагає у боротьбі з корупцією на місцях;
- ступінь громадянської участі корелюється з місцевою ідентичністю;
- ідентифікація громадянина з певною місцевістю позитивно впливає на реалізацію спільних ініціатив влади і громади.

Важливим інструментом розвитку громадянського суспільства у Словаччині стала ухвалена Концепція розвитку громадянського суспільства на 2012-2020 рр. [331]. У ній були викладені стратегічні цілі розвитку громадянського суспільства та поетапні плани дій. У концепції також проаналізовані переваги та недоліки участі неурядових організацій у муніципальному управлінні. Позитивними сторонами такої співпраці є:

- послуги неурядових організацій завжди відповідають своїй вартості, у той час, як послуги державних структур у свою ціну включають надто багато

невиробничих параметрів. Окрім того, виконання замовлених у громадських організацій функцій виключає залучення бюрократичного апарату, що також здешевлює «товар»;

- залучення неурядових установ до реалізації муніципальних проектів підвищує конкурентоспроможність ідей щодо державної політики;
- громадська участь сприяє якісному моніторингу витрат з місцевих бюджетів, особливо, якщо мова йде про наглядові організації;
- участь громадянських установ також дає можливість попередньо апробувати певне управлінське рішення, перевівши його у площину пілотного проекту або інноваційного експерименту.

Серед потенційних недоліків співпраці можна визначити такі:

- можливе дублювання послуг, які пропонуються;
- розмиті та невизначені потреби муніципалітетів іноді зумовлюють реалізацію «проектів заради проектів», що призводить до неефективного використання державних коштів;
- відсутність ясності у визначенні правил для надання послуг комерційними та некомерційними структурами.

Зараз у Словаччині можливе запровадження таких організаційних форм участі інститутів громадянського суспільства у функціонуванні місцевого самоврядування, які ще не випробовувалися. Наприклад, у формі відкритих незалежних грантових організацій або проекти малих масштабів (такі, як гранти уряду Норвегії, європейські економічні програми, швейцарські фінансові механізми тощо). Безумовно, використання нових інструментів можливе лише на основі оцінки їх у тих місцях, де вони знайшли позитивну оцінку за ефективність [331, с. 10-11].

Фінансову самостійність інститутів громадянського суспільства гарантує ряд державних проектів та ініціатив:

- фінансування неурядових організацій у роботі експертних та робочих груп при органах місцевого самоврядування;
- створення відомчих фондів та програм субсидіювання громадянських структур при місцевих радах;

- підтримка громадських некомерційних організацій, чий установчі норми не передбачають власних бюджетів;
- запровадження системи малих грантів (500-5000 євро);
- підтримка добровольчих та волонтерських ініціатив, які функціонують паралельно з державними благодійними проектами [331, с. 18-19].

Одна із статей державного бюджету Словаччини призначена для громадських організацій. Окрім того, в країні п'ять міністерств і чотири державні фонди використовують гранти як засіб фінансування проектів. Також функціонують чотири державних позабюджетних фонди: Державний культурний фонд, Фонд боротьби з наркотиками, Державний фонд фізичної культури і Державний фонд по захисту навколишнього середовища. Кожен із цих фондів отримує гроші з державного бюджету і розподіляє їх у формі грантів на конкурсній основі для регіональних ініціативних з неурядового сектору.

Незважаючи на доволі сприятливе політико-правове підґрунтя для оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів місцевого самоврядування, у Словаччині все ж підготовлено проект поправки до Закону «Про регіональний розвиток». Його сутність полягає в створенні правил для участі зацікавлених кіл з числа громадськості в процесі проектування та планування регіональної політики. Важливим є більш чітке визначення принципу партнерства у взаємодії неурядових та муніципальних структур. Таким чином, держава на рівні нормативного конституювання визнає інститути громадянського суспільства рівноправним партнером у реалізації місцевого управління та самоврядування.

Основу функціональної частини громадянського суспільства складають громадські організації. Так, законодавство Чехії про неурядові організації експерти визнають таким, що потребує вдосконалення. Правове регулювання створення та діяльності неприбуткових організацій здійснюється Законом Чехії «Про об'єднання громадян» № 83/1990, «Про фонди та фундації» № 227/1997, «Про добродійні організації» № 248/1995, «Про церкви і релігійні громади та організації» № 3/2002. Політико-правове поле функціонування неурядових громадських організацій виявляє свою недосконалість через те, що було сформоване ще у пострадянський

період. Сьогодні їхні норми переглядаються законодавцями. Як варіант, може бути скасовано закон про об'єднання громадян, а комплекс правових норм, що регламентують дане питання, буде включено до Цивільного кодексу країни [306].

Безумовно сприятливою умовою для розвитку громадського сектору в Чехії є тривалі ініціативи влади щодо залучення громадян до роботи органів управління різних рівнів:

- у структурі органів державної влади Чехії діє відділ публічної адміністрації Міністерства внутрішніх справ, що сприяє виробленню рішень щодо залучення громадянського суспільства до юридичного процесу;
- при відділі охорони прав людини та національних меншин також створена рада уряду з питань неурядових організацій;
- Рада уряду для недержавних неприбуткових організацій (РУННО) в Чехії створена як постійний координаційний орган, що є частиною канцелярії уряду та займається проблематикою неприбуткового сектора. Вона формується зі складу представників неурядових організацій, очолює її Прем'єр-міністр країни. У складі РУННО діють комітети, в тому числі: комітет з питань ЄС, комітет регіонів, комітет з питань законодавства та фінансування й інші.

Уряд Чехії навіть розробив Методику залучення громадськості до прийняття рішень [165], яка стосується консультації із громадськістю щодо розробки законопроектів. Натомість щодо інших органів, у тому числі виконавчих, відповідні рішення мають бути прийняті самими органами влади. Дана Методика зараз перебуває в стадії апробації.

Також неурядові організації Чехії активно залучаються до надання соціальних послуг, що досить поширено на місцевому рівні. Кожен етап здійснення такого виду діяльності регламентується законодавчим актом (Закон Чехії «Про соціальні послуги», Біла книга соціальних послуг тощо). В країні навіть запроваджений реєстр надавачів соціальних послуг. Повноваження залучати неурядові організації до соціальних послуг делеговані на місцевий рівень.

Важливим елементом надання соціальних послуг на місцевому рівні є врахування потреб цільової групи та планування їхнього надання. Прикладом

конструктивної співпраці між представниками громадських та владних інституцій є діяльність організації Agora. Як зазначив її представник П. Мічка, значним відкриттям для організації та муніципальної влади, яка замовляла соціальні послуги, було те, що при опитуванні в одному із містечок Чехії бідних жителів похилого віку щодо надання гарячих обідів, виявилось, що важливим є не тільки пошук організації – найбільш придатного надавача послуг, але й визначення потреб цільової групи [306]. Після зміни способу надання послуги – доставки обідів додому, що мало б покращити надання послуг, з'ясувалося, що це погіршило ситуацію. Результати дослідження довели, що більшість з людей похилого віку хотіли б їздити самостійно до місця роздачі обідів, адже для них це була можливість живого спілкування, якого бракувало. Так з'явилась ідея нової послуги – організація місця для спілкування людей похилого віку.

Зауважимо, що плануванню послуг на місцях приділяють чималу увагу, хоча законодавство не визначає певного порядку чи процедуру такого планування. Органи влади зацікавлені в тому, щоб бюджетні кошти спрямовувались не на послуги, які спроможні надати організації громадянського суспільства, а на потреби цільових груп, що є соціально вразливими.

Щодо економічних показників розвитку громадянського суспільства у Чехії, то їхній високий рівень підтверджує той факт, що 1,7 % громадян працездатного віку фахово реалізують себе саме в неурядових громадських організаціях. Частка фінансової підтримки з державних або місцевих бюджетів організацій громадянського суспільства (у вигляді грантів або відшкодування за надані послуги) складає 39 %, а рівень доходів від продажу послуг у загальних доходах неурядових організацій дорівнює 47 % [135].

Останнім часом у Чехії впроваджуються зміни, які орієнтовані на стимулювання активності на місцях. Держава намагається мінімально регулювати діяльність неурядових організацій, ведеться мова про те, щоб внести норми про створення та діяльність організацій до Цивільного кодексу. Орієнтирами для внесення змін до законодавчих актів та проведення реформ є вивчення практики застосування, посилення на результати судових справ, що зменшує хаотичність та

несистемність у правовому регулюванні. Значна увага приділяється простоті викладу та формулювання законодавчих актів, щоб вони були зрозумілими як звичайному громадянину, так і співробітникам муніципальних органів влади.

Угорщина як країна, яку на етапі формування нового постсоціалістичного устрою європейського напрямку критикували за обмеження прав та можливостей місцевих громад, у розбудові громадянського суспільства досягла певних успіхів. Наприклад, в Угорщині ще з початку 1990-х існує парламентський Комітет з підтримки організацій громадянського суспільства, який видавав гранти з держбюджету національним асоціаціям. Крім того, в країні функціонує Громадське управління Парламенту, яке виконує роль інформаційного центру, наприклад, формує базу даних неурядових організацій, яким розсилає інформацію про плани обговорення законопроектів, в зацікавленій їх галузі (наприклад, якщо організація хоче отримувати інформацію про плани розгляду законопроектів, пов'язаних з екологією, вона може підписатися на таку розсилку).

В складі уряду Угорщини працює центральний департамент, відповідальний за зв'язки з неурядовими громадськими організаціями незалежно від лінійних міністерств. Так, у 1998 р. при апараті Прем'єр-міністра був створений Департамент зі зв'язків з громадянським суспільством, в обов'язки якого входила розробка та координація політики щодо некомерційного сектора в цілому. Практикується також запровадження консультативних рад з числа громадськості на центральному та місцевому рівнях влади. Перша така рада була створена в 1997 р. і стосувалася пошуку місця для муніципального звалища відходів.

Упродовж 1989-1999 рр. угорський уряд проводив досить сприятливу політику та створив доволі ефективну законодавчу базу для діяльності організацій громадянського суспільства (Закон «Про об'єднання» 1989 р.; доповнення щодо фондаций, внесені до Цивільного кодексу держави у 1987 та 1993 рр.). Громадські дискусії 1994-1996 рр. щодо ролі громадського сектору сприяли ухваленню у 1996 та 1997 рр. низки законів, що стали правовою основою для діяльності інститутів громадянського суспільства: так званого одновідсоткового Закону та «Закону про суспільно корисну діяльність». Тоді для підтримки ОГС також було створено фонди

різних міністерств. Найважливішою подією стало ухвалення Урядової стратегії Угорщини щодо громадянського суспільства на 2002-2006 рр., яка задекларувала принципи співпраці, соціального діалогу й партнерства між урядом та організаціями громадянського суспільства, створивши для цього відповідну нормативно-правову базу [108].

Безумовно важливим аспектом реалізації проєктів громадянського суспільства є діяльність громадських організацій. Право на об'єднання в Угорщині гарантується Конституцією, а порядок реалізації цього права визначається спеціальним законом, що ухвалюється двома третинами голосів Державних Зборів. Відповідно до цього документа право на об'єднання в Угорщині належить кожному. На основі цього права кожен може разом з іншими створювати організації або спільноти та брати участь в їхній діяльності. Фізичні та юридичні особи і створені ними організації, що не є юридичними особами (залежно від мети та наміру засновників) можуть утворювати: політичну партію, професійну спілку, масовий рух, організацію із захисту інтересів, об'єднання та будь-яку іншу організацію, що не суперечить законодавству.

Угорська правова доктрина розглядає громадські об'єднання ширше, ніж громадські організації. До таких утворень відносять будь-які «проміжні структури», які знаходяться між особою і державою і які тим чи іншим чином пов'язують особу з державою та/або суспільством. Отже, до таких утворень належать також і господарські товариства, фонди, профспілки, професійні об'єднання (палати, цехові товариства), клуби за інтересами, спортивні товариства, об'єднання самоврядувань, партії, релігійні організації, тобто практично всі утворення, які не залежать від держави і засновані за принципом добровільного об'єднання їхніх членів та внутрішнього самоврядування (самоуправління) суб'єктів, що їх утворили [273, с. 90].

Зауважимо, якщо органи місцевого самоврядування в Угорщині дещо обмежені у власних економічних ресурсах, тому саме громадський неурядовий сектор отримав від держави ряд преференцій, які до того ж регламентуються на рівні законів. Відповідно до Закону про державний бюджет щорічно затверджується

розмір фінансування, що направляється громадським та благодійним організаціям у якості субсидій. В угорському парламенті існує Комісія з громадських організацій, яка приймає заяви від неурядових об'єднань та видає рекомендації парламенту про те, яким групам виділяти субсидії на покриття їхніх витрат. Парламент, проголосувавши за цими рекомендаціям, надає субсидії адресним групам.

Крім парламентської комісії, розподілом субсидій займаються окремі міністерства, ґрунтуючись на власних бюджетах і програмних потребах. Одержувачі нормативної підтримки повинні подавати звіт про використання фондів до 31 січня кожного наступного року. Закон також регулює контракти з місцевими органами влади, відповідно до яких громадські організації зобов'язуються управляти установами освіти, отримуючи за це «нормативну» підтримку у вигляді субсидій. Відповідно до Соціального від 1993 р. органи місцевого самоврядування можуть передавати окремі види діяльності та повноваження неурядовим організаціям на підставі контракту, надаючи їм відповідне фінансування у вигляді «нормативної підтримки».

В державі також існують кілька громадських фондів, засновані за участю держави, які після створення працюють незалежно. Фонди розподіляють кошти між неурядовими організаціями та іншим групам відповідно до їхніх статутів з метою забезпечення постійного виконання громадських зобов'язань. Фонди працюють в тих областях, де держава має зобов'язання надавати послуги. Фонди використовуються як засіб співпраці між державою та громадянським суспільством, щоб забезпечувати виконання зобов'язань державними органами.

У 2003 р. угорський уряд заснував Національний Громадянський Фонд (NCF) в якості одного зі спеціальних фондів, призначених безпосередньо для розвитку сектора громадянського суспільства в Угорщині. Метою даного фонду є фінансування некомерційних організацій. Вибрані представники таких організацій беруть участь у роботах всіх регіональних та інших комітетів, які приймають рішення відносно розподілу фондів. У перший рік свого існування сумарно 28 млн. євро були спрямовані на підтримку понад 3,5 тис. організацій. Угорський Закон про місцеве самоврядування також всіляко заохочує місцеві органи влади сприяти

громадянському суспільству, передбачаючи, наприклад, фінансові і багато форм нефінансової підтримки для неурядових організацій.

Якісними показниками суспільних дивідендів від функціонування інститутів громадянського суспільства в Угорщині є такі факти:

- 2 % економічно активних громадян працевлаштовані у сфері неурядових організацій;
- 27 % бюджетів неурядових організацій складає частка фінансової підтримки з державних або місцевих бюджетів, яка покриває грантові виплати або ж відшкодування наданих послуг;
- 55 % складає частка прибутків від продажу послуг у загальних доходах інститутів громадянського суспільства [135].

Щодо кількісного показника, то Угорщина обіймає одну з найвищих позицій серед країн Європи – на 10 тис. населення тут припадає 46 громадських організацій. Тож можна констатувати, що в країні створені необхідні політичні, нормативні та економічні умови для формування громадянського суспільства та реалізації функцій його елементів (інститутів) як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Даючи, в цілому, позитивну оцінку рівню залученості інститутів громадянського суспільства до функціонування органів місцевого самоврядування, варто зазначити, що у рейтингу країн перехідного періоду за 2014-2015 рр. Freedom House [344] Польща, Чехія та Словаччина віднесені до країн консолідованої демократії, в Угорщина – до напівконсолідованих демократій. Одним із найважливіших показників для аналізу світовими фахівцями було обрано саме рівень розвитку громадянських інституцій з градацією від 1 (найвищий показник розвитку) до 7 (найнижчий показник).

У Польщі створено надійну правову базу для зростаючого числа благодійних та неурядових організацій, що займаються різними видами діяльності. Реформування норм та правил щодо збору коштів, які набули чинності у 2014 р., як очікується, поліпшать фінансове становище таких організацій. У той час, як поляки сприятливо налаштовані до неурядових організацій, їхня активність залишається

помірною. Оцінка громадянського суспільства Польщі залишається незмінно високою – 1,5 бали.

Чеське громадянське суспільство залишається досить динамічним. Новий Цивільний кодекс, який набув чинності 1 січня 2014 р., змінив правову основу, на якій функціонують неурядові організації. Уряд, а також регіональні та місцеві органи влади, традиційно співпрацюють з суб'єктами громадянського суспільства. Оцінка громадянського суспільства Чеської Республіки протягом останніх шести років залишається незмінною – 1,75 з 7.

Громадянське суспільство Словаччини є незалежним і різноманітним. Лідери неурядового сектору в цілому скептично ставляться до готовності нинішнього уряду консультуватися з групами громадянського суспільства при розробці законодавства. Протягом 2014 р. активісти неодноразово зверталися до омбудсмена країни Я. Дубовцової з приводу неповаги депутатів правлячих партій до прав людини. Проте призначення М. Гіртла посередником між владою та громадянським суспільством дало позитивні результати. Зміни до Податкового кодексу, які набули чинності в 2015 р., потенційно можуть нести додаткові труднощі у зборі коштів для неурядових організацій. Але все одно рейтинг Словаччини з громадянського суспільства залишається незмінним – 1,75.

Громадянське суспільство в Угорщині й досі у значній мірі залежить від державних коштів. Упродовж 2014 р. риторика уряду стала більш ворожою до неурядових організацій, а прем'єр-міністр та урядовці звинуватили представників громадянського суспільства у тому, що вони ніби «платять політичним активістам». У червні і вересні 2014 р. Управління державного контролю обшукувало офіси неурядових організацій, які отримують кошти з європейських грантів та від міжнародних донорів, і звинуватило їх у безгосподарності, незаконній фінансовій діяльності, політичній упередженості. Громадянськість стала в опозицію до політики уряду у зв'язку з проблемами корупції, які призвели до вуличних протестів наприкінці 2014 р. У зв'язку з погіршенням суспільно-політичного мікроклімату НУО, рейтинг громадянського суспільства Угорщини знижується з 2,25 до 2,50.

Отже, в країнах Вишеградської групи достатньо розроблені і діють на практиці основні принципи взаємодії місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства. Цю взаємодію визначають за напрямками діяльності об'єднань громадян:

- об'єднання громадян є основним джерелом формування структур громадянського суспільства. Насамперед, політичні партії виконують функцію основного каналу впливу громадянського суспільства на систему органів державної влади та місцевого самоврядування й є інституційною формою самоорганізації громадянського суспільства;

- об'єднання громадян є найефективнішою формою структурування суспільства, захисту та артикуляції інтересів соціальних груп та організованого впливу на структури влади та самоуправління для прийняття необхідних рішень;

- неурядові організації на місцях частково беруть на себе функції місцевого самоврядування і значно полегшують виконання їхніх завдань. У зв'язку з цим відбувається перехід від адміністрування до менеджменту. Наглядним прикладом на підтвердження даної тези є виконання інститутами громадянського суспільства функції надання соціальних послуг;

- об'єднання громадян є найдоступнішими формами повсякденного прояву соціальної активності для великої кількості людей, вони є своєрідною школою активістської (громадянської) політичної культури, без якої неможливо створити громадянське суспільство.

Порівнюючи специфіку участі громадянських інституцій у діяльності місцевого самоврядування, ми дійшли висновку, що, наприклад, Угорщина і Польща демонструє два різні підходи до розв'язання проблеми задоволення потреб громадського сектору. Якщо в Угорщині домінують ліберальні умови функціонування організацій громадянського суспільства, то в Польщі головна увага приділяється жорстким стандартам дотримання законодавчих норм. А ось Угорщина та Чехія, які досить схожі за соціально-політичною ситуацією та перебігом інституціоналізації громадянського суспільства, істотно різняться політичними методами, які застосовують їхні уряди для розвитку громадянського

суспільства. Дві інноваційні, але відмінні стратегії цих країн (інвестиційні фонди у Чехії та «одновідсотковий» механізм і Національний громадянський фонд в Угорщині) сприяли досягненню відчутного позитивного результату, вплинувши на сталість громадянського суспільства. У цілому ж, для країн Вишеградської групи оцінки рівня розвитку громадянського суспільства рівноцінні із оцінками електорального процесу, незалежності медіа та демократичного місцевого врядування, та випереджають решту оцінок.

Внаслідок здійсненого дослідження ми дійшли висновку, що поряд з організаційними компонентами та політико-правовою базою важливу роль відіграє економічна надбудова громадянського сектору у структурі місцевого самоврядування. Фінансова незалежність самої системи місцевого самоврядування позитивно впливає на можливість громади контролювати органи державної влади, а отже, і на розвиток інституцій громадянського суспільства.

Також визначено, що актуальною проблемою для багатьох країн з перехідною економікою є відсутність методології обрахунків реальних витрат на утримання муніципальної інфраструктури (наприклад, шкіл, лікарень, соціальних служб тощо), а також оцінки впливів тієї чи іншої реалізованої політики. Тобто розподіл місцевих ресурсів не завжди є ефективним. Приклад реформаторських положень, наприклад Словаччини, доводить здійснення організаціями громадянського суспільства моніторингу доходів і витрат з метою забезпечення прозорості управління коштами місцевих бюджетів.

Таким чином, з одного боку, утвердження принципів місцевого самоврядування є однією з важливих передумов для розвитку громадянського суспільства, з іншого, – саме громадянське суспільство інтегрується (самоорганізується) навколо органів місцевого самоврядування. Прозорість та ефективність самоврядних органів є наслідком співпраці між усіма зацікавленими суб'єктами на місцевому рівні, а саме: органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та посадовими особами цих органів, ЗМІ, організаціями громадянського суспільства, незалежними експертами, представниками територіальних громад. Окрім того, досвід країн Вишеградської групи довів, що

локальний рівень є найбільш сприятливим для побудови дієвого громадянського суспільства, адже це та площина, де люди, відділені від державної влади, реалізують свою соціальну активність.

Висновки до третього розділу

Дати комплексну оцінку системі розмежувань сфер впливу центральної влади та органів місцевого самоврядування в державах Вишеградської групи, на нашу думку, можливо, враховуючи такі критерії, як: передумови переходу до децентралізації політичної влади; напрями реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхні межі; прерогатива формування місцевого бюджету і можливості його використання; можливості і процедури впливу на органи центральної влади.

Проаналізувавши шлях реформ системи місцевого самоврядування Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини, констатуємо, що спільним для чотирьох країн було підпорядкування усіх етапів перетворень євроінтеграційним прагненням. Реалізуючи власні моделі децентралізації, країни майже одночасно отримали позитивні результати і стали повноправними учасниками Європейського Союзу. Змін зазнали сфери адміністративно-територіального устрою, бюджетних компетенцій, виборчого законодавства. Конституювання розмежування сфер повноважень центральної та місцевої влади відбувалося з урахуванням забезпечення принципу субсидіарності.

Варто відзначити й деякі принципові відмінності в мотивації здійснення реформ. Якщо Польща та Чехія від початку формувала модель самоврядних громад з широкими економічними можливостями та дотаціями, то Словаччина пережила етап внутрішньополітичних суперечок з приводу ухвалення концепції реформи державного управління. В свою чергу, Угорщина керувалася економічними інтересами, намагаючись зменшити борг регіонів. Тому замість деконцентрації влади було централізовано прибутково-видаткові операції органів місцевого самоврядування.

Аналіз виборчих систем, що використовуються при формуванні органів місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, дозволив зробити такі висновки. По-перше, на початковому етапі демократичних перетворень виборча система стала механізмом узгодження інтересів нової політичної еліти, яка прагнула закріпити своє панівне положення на усіх рівнях – від національного до локального. По-друге, виборче законодавство удосконалювалося з часом як шляхом внесення змін до законів (Польща, Словаччина), прийняттям нових законів у 2000-х рр., які замінили законодавство 1990-х рр. (Чехія, Угорщина), так і запровадженням у подальшому Виборчих кодексів (Польща, Словаччина).

По-третє, у ході еволюції виборчих систем сьогодні вони мають такі конфігурації: змішана у Польщі (ради повітів обираються за мажоритарною системою відносної більшості, ради повітів і сеймиків воєводств – за пропорційною системою із використанням 5 % бар'єру; новацією є запровадження статевих квот); мажоритарна система відносної більшості у Словаччині; пропорційна виборча система із застосуванням 5 % бар'єра у Чехії; змішана в Угорщині (найскладніша система з усіх аналізованих країн, яка передбачає, що у муніципалітетах з чисельністю населення до 10 тис. осіб виборці мають один голос та переможець визначається за допомогою мажоритарної виборчої системи, а у муніципалітетах із чисельністю населення вище 10 тис. осіб і в районах столиці діє так звана система «двох голосів» («змішана система пропорційного представництва»), яка поєднує одномандатну систему з принципами пропорційного представництва і прагне поєднати позитивні риси обох систем. Таким чином, одна частина депутатів обирається в одномандатних округах, а інша – в рамках системи пропорційного представництва. Місця, зарезервовані для системи пропорційного представництва, використовуються для компенсації будь-якої диспропорції при розподілі місць, що може виникати в результаті голосування в округах, а одномандатні округи при цьому забезпечують представництво для виборців у географічному плані).

На нашу думку, найбільш ефективна система сформована в Чеській Республіці (виборче законодавство якої є найбільш стабільним серед визначених країн), проте її використання в Україні виглядає недоречним внаслідок інституціонально-

деформованої партійної системи України. Вітчизняні партії-«симулякри» при низькому рівні політичної культури населення не в змозі забезпечити демократичний порядок формування місцевої влади за умов використання лише пропорційної системи. Тому існує сенс використання польського досвіду як найбільш оптимального для українських умов.

Для оцінки ефективності впливу інститутів громадянського суспільства на функціонування місцевого самоврядування визначено ряд індикаторів, серед яких: типи інститутів громадської самоорганізації, які функціонують в країні на локальному рівні; функції, покладені на дані інститути громадянського суспільства; економічна складова та політико-правове обґрунтування умов, за яких громадяни мають можливість об'єднуватися і брати участь в місцевому управлінні або контролі над ним. У результаті застосування даних індикаторів з'ясовано, що запорукою ефективної взаємодії громадського сектору та місцевої влади в Угорщині є спрощений механізм реєстрації неурядових організацій та, водночас, необмежені напрямки реалізації громадянсько-корпоративних ініціатив; у Чехії – розгалужена система державних структур-комунікаторів, які забезпечують узгодження соціально-політичних інтересів на усіх рівнях взаємодії; у Словаччині – залучення неурядових організацій до виконання контрольних, моніторингових та апробаційних функцій при органах місцевої влади; у Польщі – можливість використання потенціалу європейських грантових проектів, яка дозволила місцевим громадам перетворитися на внутрішніх інвесторів. Вивільнення місцевої ініціативи з-під опіки центральних органів влади та тиску державних політичних структур позитивно позначається на розвитку населених пунктів. Створення сприятливих політичних, економічних та нормативних умов для розвитку місцевого самоврядування наразі приносять свої дивіденди у вигляді самодостатніх регіонів, формування низового і одночасно дієвого рівня громадянського суспільства, створення мережі неурядових організацій, здатних виробляти спільно з владою програми та концепції, узгоджені з громадою, та покращення інвестиційного клімату як в регіонах, так і в державі в цілому.

РОЗДІЛ 4

СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. Політико-інституціональні засади діяльності органів місцевого самоврядування

Особливістю процесів демократизації політичної системи України протягом тривалого періоду було вирішення проблем розмежування сфер компетенції державної влади і місцевого самоврядування шляхом спроб подолання дисфункціональних практик (інституціональних бар'єрів) в їхній взаємодії. З визначенням пріоритетності євроінтеграційної політики, особливо з підписанням 27 червня 2014 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, перед Україною актуалізувався ряд чергових завдань щодо наближення її до європейських стандартів діяльності органів місцевого самоврядування на принципах субсидіарності, адміністративної та фінансової децентралізації і розширення участі громадян в управлінні як державою, так і конкретними територіями.

Провівши ґрунтовний аналіз передумов реформування моделей місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки (підрозділ 3.1.), звернімось до виявлення специфічних рис функціонування цієї системи в сучасній Україні.

Перші роки незалежності відрізнялись численними спробами з боку політичної еліти законодавчо унормувати домінування централізованих тенденцій, що проявлялось у закріпленні права рад вищого рівня скасовувати рішення рад нижчого рівня [93, ст. 144]. Відтак, у системі адміністративно-територіального управління України встановилася практика умовного виділення чотирьох рівнів влади: рівень населених пунктів, районний, обласний та загальнонаціональний. Ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії існували лише на першому рівні. Сама система управління характеризувалась надмірною адміністративною централізацією та недостатнім врахуванням інтересів регіонів.

Вона провокувала створення перманентного конфлікту компетенцій: голова обласної державної адміністрації (губернатор) – голова обласної ради – мер міста. Ці особливості призвели до стримування ініціативи на місцях та створення занадто громіздкого адміністративного апарату [246].

Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їхню надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування [127].

З проголошенням євроінтеграційного вибору українська територіальна організація влади на фоні європейських моделей виглядала архаїчною і не відповідала усталеним демократичним стандартам. Певні сподівання на поновлення змін у державній політиці стосовно розширення ступеня автономності місцевого самоврядування та втілення у практику адміністративної реформи, що були покладені у 2004 р. в основу «Національної стратегії реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування» [177] за президентства В. Ющенка, не виправдались. Отримавши значний кредит довіри від населення, нова влада виявилася не в змозі успішно розв'язати системні проблеми реформування країни. Урядові заходи відрізнялись непослідовністю та відсутністю необхідної роз'яснювальної роботи щодо запропонованих змін, а також спротивом щодо спроб реалізації на місцях і в органах законодавчої влади.

Чергова зміна президентської влади у 2010 р. посилила деструктивні наслідки для реформування. Створення Президентом В. Януковичем жорсткої вертикалі влади з відміною змін до Конституції 2004 р., повернення до президентсько-парламентської республіки призвело до концентрації влади у руках Президента. Втім у рамках заявлених українською владою прагнень стати членом європейської спільноти процес розробки проектів здійснення адміністративно-територіальної реформи формально тривав.

Слід зазначити, що проведення адміністративної реформи в Україні було започатковане ще з прийняттям Указу Президента від 2 жовтня 1997 р. № 1089 «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи», сама ж «Концепція адміністративної реформи» була схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. [282]. На жаль, жоден із напрямків концепції в той час так і не отримав результативної реалізації її положень, залишившись формальними намірами. Відтоді першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування стала Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України 25 травня 2001 р. № 341/2001 [123]. Потім визначальним для подальшого розвитку місцевого самоврядування стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р [238], яким було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування, але необґрунтовано скасовано в 2012 р.

Після проведення президентських виборів у 2014 р. на тлі посилення політичної кризи в сучасній Україні, а також з появою зони ведення воєнних дій актуальності набув заклик до термінового відходу від централізованої моделі управління, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудови ефективної системи територіальної організації влади, реалізації у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Для подолання деструктивних процесів функціонування системи місцевого самоуправління 1 квітня 2014 р. Урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні [237] та презентований проект концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Основною метою цього проекту було визначено закріплення та дотримання принципу субсидіарності та передбачено гарантії вирішення питань конкретного регіону на рівні цього регіону і в межах компетенції місцевої влади [168, с. 12]. Однак, і сьогодні проблеми, які виникають в процесі інституційного унормування засад функціонування органів місцевого самоврядування, створюють ряд бар'єрів, посилюючи інституційну конфліктність у відносинах з державними

представниками виконавчої влади на місцях як результат процесу надмірної централізації та неефективної організації влади на місцях.

Розглядаючи політико-інституційні засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі, варто звернутися до порівняльного аналізу законодавчої бази його функціонування та пропозицій змін щодо удосконалення існуючої системи взаємовідносин «державна влада – місцеве самоврядування».

Так, необхідно визнати той позитивний факт, що чинне законодавство України закріплює достатній обсяг повноважень для вирішення основної частини проблем на місцевому рівні. Зокрема, ці питання врегульовані Конституцією України та численною низкою відповідних законів. Проблемою інституціонально-нормативного функціонування місцевого самоврядування і сьогодні залишається той факт, що частина з них містить норми, які породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами. Тому проведення конституційної реформи актуалізує необхідність внесення змін до частини цих документів. Це потребуватиме додаткових зусиль протягом певного часу та адаптації законодавства до нових умов з необхідним, на нашу думку, прийняттям Муніципального Кодексу як основного комплексного законодавчого акту, що відповідно до Конституції України та загальновизнаних норм міжнародного права регулює суспільні відносини, пов'язані з вирішенням соціально-економічних, комунально-побутових та інших питань місцевого значення громадянами України – жителями сіл, селищ, міст.

Базовою законодавчою основою діяльності органів місцевого самоврядування є Конституція України, яка закріплює право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Це цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 ЄХМС, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [78].

Поняття місцевого самоврядування більш чітко визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», про що мова йшла у підрозділі 2.2.

Закон, так само як і законодавчі акти країн Вишеградської четвірки, які детально розглянуті в підрозділі 3.1., наділяє громаду конкретною правосуб'єктністю, а саме правом формування відповідних органів місцевого самоврядування, проведенням місцевих референдумів, управлінням місцевими бюджетами та комунальною власністю тощо. Однак, порушення принципів та стандартів ЄХМС в законодавстві України полягає у невизначеності територіальної основи місцевого самоврядування (територіальних меж юрисдикції громади) [275, с. 40].

Закон України «Про місцеве самоврядування» (Базовий закон – авт.) закріплює систему місцевого самоврядування, структурні елементи якої подібні до елементів системи Польщі (підрозділ 3.1.), а саме: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова, староста (від часу внесення змін законом № 157-VIII від 05.02.2015 р.) [92]; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, органи самоорганізації населення. У той же час варто відмітити, що законопроект змін до Конституції України, відтворюючи існуючу систему, пропонує закріплення за районними та обласним радами можливості створення виконавчих комітетів. Їхня відсутність сьогодні практично унеможливорює здатність рад районного та обласного значення виконувати свої повноваження.

Базовий закон, який регулює особливості вирішення місцевих питань, закріплює територіальну громаду системоутворюючим елементом місцевого самоврядування. Однак, основною проблемою публічного управління, пов'язаною із статусом територіальних громад, є неможливість реалізації права громад на самостійне вирішення місцевих питань, їхня подрібненість, відсутність власних можливостей розвитку, старіння та зменшення населення поряд із збільшенням кількості сільських рад. Із 12 тис. існуючих територіальних громад понад половину мають чисельність жителів менше ніж 3 тис. осіб. Чинне законодавство для таких громад не передбачає створення виконавчих органів місцевих рад, наявність бюджетних установ, комунальних підприємств тощо [230].

Необґрунтоване збільшення управлінського апарату порівняно з демографічними проблемами розвитку територіальних громад та фінансова неспроможність такої ради реалізовувати надані їй законом повноваження актуалізує необхідність інституційних змін в системі місцевого самоврядування для формування самодостатніх, дієвих й активних територіальних громад в Україні.

Для ефективного здійснення своїх функцій по забезпеченню всіх необхідних умов життєдіяльності мешканці громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громаду зі створенням єдиної спільної системи органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови [90]. Цей процес об'єднання громад набуває актуальності в рамках реалізації адміністративно-територіальної реформи. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій має бути трирівневим: область, район і рівень громад (тобто село, селище, місто).

Серед причин, які зумовлюють реформування територій виділяють, по-перше, нерівномірність представництва територіальних громад. Сьогодні в Україні при наявності 28 тис. сіл представницькі органи мають 10270 сіл, дотаційність яких складає майже 90 % [159]. По-друге, територіальні громади повинні бути наділені таким діапазоном повноважень, який дозволяв би їм ефективно вирішувати повсякденні питання життєдіяльності громад. По-третє, у якості інструментарію формування адміністративного устрою виступають перспективні плани як орієнтир та критерій об'єднання громад. Станом на 23 вересня 2015 р. Кабінет Міністрів України затвердив перспективні плани об'єднаних громад 16 областей [207].

В Україні нині існує 11338 сільських, селищних, міських рад [127]. За розрахунками Міністерства фінансів України результатом втілення адміністративної реформи повинні стати скорочення сільських рад до 1500-2000 та створення спроможних громад, кількість районів зменшиться втричі при збереженні кількісного складу обласних рад [159]. «Спроможність» громади у широкому сенсі цього слова означає наявність ресурсного потенціалу для забезпечення якісного рівня життя громадян. З метою створення таких спроможних громад та консолідації їхніх ресурсів для вирішення питань місцевого самоврядування протягом першого періоду реформування було ухвалено Закон України «Про об'єднання

територіальних громад», Закон України «Про співробітництво територіальних громад», внесені зміни до Бюджетного та Податкового Кодексів.

У той же час непростий процес об'єднання територіальних громад супроводжується складнощами, пов'язаними з фрагментарністю інформаційної підтримки реформи адміністративно-територіального устрою, неготовністю, іноді небажанням (через відсутність достовірної інформації та побоювання втрати фінансів) сільських громад до прискорення об'єднавчого процесу, непрофесійним розумінням застосування Методики формування спроможних територіальних громад [207], відсутністю досвіду місцевого самоврядування самостійного адміністрування та збирання податків, низькою довірою до обласних адміністрацій та обласних рад, які і приймають кінцеві рішення [193]. Втім необхідність здійснення адміністративно-територіальної реформи очевидна: спроможні територіальні громади – запорука успіху євроінтеграційного курсу України. Більше того очікування, пов'язані з завершенням процесу об'єднання громад до 5 вересня 2015 р. і до початку місцевих виборів, не справилися. Це зрозуміло позначиться на результатах виборів та процесі формування рад на різних рівнях та вимагатиме продовження об'єднавчого процесу.

Існуюча система місцевого самоврядування закріплює дворівневу структуру представницьких органів: перший рівень – сільські, селищні, міські ради (місцеві ради), другий – районні, обласні ради. І хоча Базовий закон гарантує незалежність функціонування цих рівнів, на практиці і наявність делегованих повноважень, і фінансова залежність від центральної влади нівелює дане положення.

У своїй діяльності згідно із ст. 11 Базового закону виконавчі органи місцевого самоврядування підзвітні відповідним радам та підконтрольні радам і відповідним органам виконавчої влади у питаннях здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади. Звертаючись до проекту змін до Конституції України, наголошуємо, що при збереженні механізму взаємовідносин рад та їхніх виконавчих органів коло компетенцій місцевих органів розширюється, що значним чином підвищує їхню автономність у взаємовідносинах з державними представниками [200].

Особливе місце в системі місцевого самоврядування залишається за сільським, селищним, міським головою – головною посадовою особою територіальної громади, який (яка) здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Очолюючи виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головуючи на її засіданнях (і законопроект не вносить зміни), важливим демократичним положенням є обмеженість голови суміщати службову діяльність з іншою посадою. Це спонукає, на нашу думку, таку посадову особу до зосередження на ефективному виконанні широкого функціонального блоку його повноважень, а також до результативності у взаємовідносинах з виконавчою владою на місцях та до прозорості у роботі з громадськістю.

Голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. Підконтрольність голови перед територіальною громадою встановлюється шляхом застосування механізму звітності перед громадянами на відкритих зустрічах. Не рідше одного разу на рік вимагає закон від голови звітувати про результати своєї роботи. Частіше контролювати, мати можливість спостерігати та координувати роботу голови мають право депутати відповідної ради. На вимогу не менше половини членів ради голова зобов'язаний прозвітувати перед радою про роботу виконавчих органів ради у будь-який визначений ними термін.

Механізм стримування та противаг у взаємовідносинах голови та ради характеризується з одного боку, можливістю голови у п'ятиденний строк призупинити рішення ради, з іншого – можливістю останньої підтвердити попереднє рішення двома третинами депутатів від загального складу ради і подолати так зване «вето» голови. Останній може ініціювати дострокове припинення ради за рішенням місцевого референдуму, також за рішенням не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Сільська, селищна, міська, районна в місті рада, повноваження якої достроково припинено за рішенням місцевого референдуму, а також рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про проведення позачергових виборів,

продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради. В свою чергу, дострокове припинення повноважень голови також можливо за участю ради та частини громадян [92].

Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування (другий рівень), що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Ради очолюються відповідним головою, який обирається з числа її депутатів у межах строку повноважень ради таємним голосуванням.

Особливістю цього рівня системи самоврядування, як зазначалось вище, є фактична відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу, наділеного достатнім переліком повноважень аналогічних виконавчих комітетів рад першого рівня. Виконавчий апарат районних та обласних рад не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради (ч. 2 ст. 58). Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делеguють відповідним місцевим державним адміністраціям. Ця правова неузгодженість створює невиправдане розширення повноважень місцевих державних адміністрацій, яким районні та обласні представницькі органи самоврядування зобов'язані відповідно до закону делегувати виконавчі функції місцевого самоврядування.

Отже, місцеві ради як представницькі органи є виборними органами місцевого самоврядування, що складаються з депутатів, обраних безпосередньо територіальною громадою. Вони виражають інтереси жителів територіальних громад і володіють правами представляти ці інтереси і саму територіальну громаду. Місцеві ради володіють виключним правом прийняття колегіальних рішень від імені територіальної громади. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань

місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність.

Система представницьких органів в Україні включає також органи самоорганізації населення (ОСН), які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» є самостійним елементом системи органів місцевого самоврядування. Як правило, окремим пунктом завдання та повноваження ОСН прописуються в статутах територіальних громад міст України.

Для підтримки розвитку ОСН у більшості громад в сучасній Україні приймаються рішення щодо програми їхньої діяльності, включно з організаціями конкурсів проектів, ініціатив серед окремих локальних структур. У Києві, наприклад, існує близько 128 органів самоорганізації (станом на 26.03.2015 р.), окрім того у столиці діє міська програма підтримки цих утворень на 2012-2016 рр. [106], в Одеській області – 113 одиниць, загалом по Україні зареєстровано 1529 ОСН (станом на травень 2014 р. за даними Державного комітету статистики України) [243]. Самоорганізація громад підтримується також в рамках міжнародних проектів, зокрема тих, що фінансуються європейською спільнотою і спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних з розширенням участі громадян в роботі рад та збільшенням впливу мешканців громади на процес прийняття рішень.

Однак система функціонування ОСН в Україні не набула поширення і гальмується рядом моментів, визначальним з яких є фінансова залежність та незахищеність. Законодавство передбачає можливість фінансування ОСН з міського бюджету, за допомогою добровільних внесків та інших не заборонених законом джерел. Однак, на практиці, фактично, фінансування відбувається за рахунок місцевого бюджету зі значними обмеженнями. Визначальним чинником, що гарантує втілення принципу субсидіарності в роботі органів місцевого самоврядування, є наявність у громади досконалої та відповідної до національного законодавства системи таких документів: статuti територіальних громад, положення про раду, регламенти ради, положення про громадську раду при голові, низка кодексів (честі депутата, честі та ефективного управління територіальною громадою) тощо. Цими актами окреслюються більш детально і залежно від

специфіки функціонування територіальних громад, основні пункти діяльності органу місцевого самоврядування.

Тож основним документом, що регламентує засади, форми та порядок діяльності територіальної громади, її взаємовідносини з представницькими виконавчими органами, норми і правила взаємодії з населенням та громадськими організаціями, є статут. Це, свого роду, дієвий спосіб саморегуляції територіальної громади, кодекс писаних і неписаних норм, котрі затверджують цінності, спільні для всього суспільства конкретної території і дозволяють врегулювати всі можливі конфлікти, які виникають між людьми та соціальними групами. Як правило, у ньому відображені історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості місцевого самоврядування. Статути територіальної громади міста затверджуються на сесії ради та реєструється державними органами влади.

Однак, багато органів місцевого самоврядування утримуються від прийняття статутів через його рекомендаційний характер, нормативну неврегульованість інструментарію безпосередньої демократії та бажання місцевої політичної еліти обмежити участь громадян у прийнятті політичних рішень. На сьогодні біля 80 % населених пунктів України рад не мають статутів [149, с. 2].

Наслідком відмови територіальних громад від ухвалення власних статутів є те, що деякі питання діяльності територіальних громад залишаються нормативно неврегульованими або недостатньо врегульованими [213]. А результати дослідження, проведеного експертами Українського незалежного центру політичних досліджень, дозволяють зробити висновок, що норми окремих статутів територіальних громад прямо спрямовані на обмеження права місцевої ініціативи та інших засобів впливу територіальних громад на органи місцевої влади [148, с. 13].

Серед дискусійних питань залишається проблемним прийняття програм розвитку територій, тому що жоден український закон не дає визначення поняття «програма соціально-економічного та культурного розвитку». Отже, аналіз програм розвитку територіальних громад свідчить про необхідність закріплення уніфікованого механізму її складання з закріпленням системи критеріїв, за

допомогою яких можна оцінювати заявлені наміри та результати діяльності рад та виконкомів.

З метою більш ефективного здійснення своїх повноважень, захисту прав та інтересів територіальних громад органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися в асоціації органів місцевого самоврядування та їхні добровільні об'єднання [92, ст. 15]. Асоціації ОМС є організаційно-правовою формою участі громадян в управлінні, причому в країнах ЄС ця форма участі практикується не лише всередині країн (про що зазначається у підрозділі 3.1), а й на міжнародному рівні. Серед асоціацій ОМС провідну роль відіграють із всеукраїнським статусом – Асоціація міст України, Всеукраїнська асоціація сільських та селищних рад, Українська асоціація районних та обласних рад; із міжнародним – Конгрес місцевих та регіональних влад України, Асоціація органів місцевого самоврядування «Шлях Гедиміновичів», за принципом сприяння розвитку певної галузі чи сфери життєдіяльності – Асоціація «Енергоефективні міста України», Асоціація шахтарських міст України, Асоціація малих міст України тощо.

Перелік повноважень всеукраїнських асоціацій [86] дозволяє здійснювати значний вплив – як офіційними, так і неофіційними каналами на перебіг політичних процесів в країні, передусім в питаннях здійснення регіональної політики, та політики в сфері розвитку місцевого самоврядування. Відповідно до статутних положень вони здатні забезпечувати залучення до взаємодії на загальнодержавному рівні широкого кола органів місцевого самоврядування, що містить значний потенціал в забезпеченні легітимності державної політики на етапах її формування і реалізації. Завдяки формату об'єднань в асоціації, які можуть акумулювати значні ресурси, органи місцевого самоврядування отримують змогу представляти за захищати спільні інтереси місцевого самоврядування на регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Досягнення балансу інтересів органів місцевого самоврядування за участі асоціацій органів місцевого самоврядування має також додаткові позитивні ефекти – горизонтальний тип відносин, властивий для інституту асоціацій органів місцевого самоврядування формує в учасників асоціації норми колективної поведінки,

вироблення моделей колективних дій, створює умови для прояву довіри між ними. Ці чинники є важливими складовими соціального капіталу, необхідного для ефективного втілення євроінтеграційної стратегії України [7, с. 6]. У той же час їхнє функціонування носить організаційно-інституційний легалізований, але почасти декларативний характер, що значною мірою спричинено незавершеністю формування правової бази їхньої діяльності.

Визначальним кроком на шляху інституціональної модернізації місцевого самоврядування є подальше упорядкування системи та структури органів місцевої влади за функціональним принципом. Цей процес надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для посадовців, неузгодженість дій парламентарів, протидія опозиційних сил тощо. Але досвід країн Вишеградської четвірки, розглянутий у підрозділі 3.1., доводить, що гальмування темпів оптимізації управління на місцевому рівні посилить проблемність створення якісної нормативної бази реформування місцевих органів влади та адміністративно-територіального реформування в майбутньому.

Найсуттєвішою сьогодні рисою органів місцевого самоврядування (міських, районних, обласних рад) є те, що їхня легітимізація відбувається за безпосередньої чи опосередкованої участі територіальної громади через політичні партії, що діють у межах відповідних адміністративно-територіальних утворень і виключно через вибори. Законодавче закріплення пропорційної виборчої системи з відкритими списками актуалізує питання спроможності партій та їхніх місцевих організацій формувати якісний склад рад та їхніх виконавчих органів, вимагає підвищення відповідальності за стан справ у країні від загальнонаціонального рівня до рівня кожного міста, району чи села.

Система правил формування місцевої влади, яке пропонує сучасне виборче законодавство України, істотним чином визначає ефективність та результативність вирішення проблем громади. Це доводить і аналіз виборчих систем при формуванні органів місцевої влади у Польщі, Словаччині та Чехії, про що йде мова у підрозділі 3.2. дисертаційного дослідження.

Довгий час недосконала система добору до депутатського корпусу місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів в Україні, використання закритих виборчих списків сприяли проходженню до представницьких органів депутатів без належної підготовки до діяльності в органах місцевої влади, а також політизації роботи депутатського корпусу. Починаючи з 1994 р., розвиток вітчизняного законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування характеризувався «обов'язковими» змінами типу виборчої системи. До речі, такий досвід достатньо кардинальних змін напередодні виборів має і польське виборче законодавство, що висвітлено на сторінках підрозділу 3.2. За цей час склад рад в Україні формувався окремо як за мажоритарною, так і за пропорційною системами. Вибори 2010 та 2015 рр. (із певними зафіксованими в законі змінами) відбулись за змішаною (мажоритарно-пропорційною) виборчою системою. Варто відмітити, що незважаючи на зміни, основні демократичні засади виборчого процесу залишались сталими і передбачали створення достатнього правового підґрунтя для розвитку інституту політичної конкуренції.

Охарактеризуємо процес трансформаційних змін виборів місцевої влади. Виборче законодавство 1994-2003 рр. передбачало формування складу органів місцевого самоврядування усіх рівнів за класичним варіантом мажоритарної системи відносної більшості. Однак, саме її можливість при низькій явці електорату забезпечувати обрання голів із відносно низькими результатами ставить під сумнів легітимність обраного представника місцевої ради і сприяє збільшенню рівня конфліктності у відносинах рад та голів міст. Наприклад, для набуття мерства в м. Біла Церква кандидатів посеред 18 зареєстрованих вистачило всього 12,9 % голосів виборців.

Тож актуальність модернізаційних змін виборчого законодавства на місцевому рівні посилювалась і вимагала чергового переформатування виборчого законодавства [88]. Вперше застосування пропорційної системи із закритими списками відбулось на виборах 2006 р. Як результат, місцеві органи було сформовано при нерівномірності представлення інтересів електорату мешканців районів і міст в обласних радах, домінуванні обласного центру та міст обласного

значення, що значним чином скоригувало векторність та розстановку акцентів у політиці регіону (наприклад, у Волинській обласній раді більшість депутатів представляли міста обласного значення – 43 із 80; місто Херсон у обласній раді представляло 72,5 % депутатів) [284, с. 12].

Система закритих списків обмежила можливість доступу виборців до інформації про конкретних осіб, за яких вони віддають свій голос, фактично просувала серед виборців технологію «голосування за бренд», розширювала можливості для бізнес-кіл потрапити до органів місцевої влади. Так, у Вінницькій міській раді питома вага підприємців становила 42 %, службовців – 34 %; у Волинській обласній раді 35 % депутатів були представниками бізнесу [284, с. 12].

Розширювалась зона конфлікту у взаємовідносинах мерів та рад, які представляли інтереси ідеологічно протилежних політичних сил. Орієнтуючись на рішення центральних партійних органів, концентруючись на з'ясуванні відносин між місцевими партійними організаціями, ради поглиблювали розрив між реальними проблемами населення (зайнятністю, освітою, соціальним забезпеченням та медичним обслуговуванням тощо). Так, наприклад, у Харківській області однією з проблем, на якій було зосереджено найбільшу увагу обласної ради, стала проблема статусу російської мови. При цьому проблеми житлово-комунального господарства не отримали реального вирішення з боку місцевих рад [284, с. 12]. Нарікання на надлишкову політизованість органів місцевого самоврядування, викривленість їхнього початкового призначення, домінування партійного принципу прийняття рішень призвели до переформатування виборчої системи.

Місцеві вибори 2010 р. стали першими виборами, проведеними за змішаною виборчою системою, однак і даний варіант оцінювався експертами як нездатний повною мірою забезпечити принцип справедливого представництва. Проведене експертне оцінювання у 2010 р. напередодні виборів продемонструвало відсутність єдиного бачення щодо оптимальної виборчої системи для рівня обласних рад так і не сформувалось. Змішану і мажоритарну підтримала однакова кількість респондентів (по 28 %). Пропорційна ж з відкритими списками тоді отримала 8,4 %

голосів підтримки. У той же час сумнів не викликала оптимальність мажоритарної виборчої системи для районних, міських та селищних рад [169, с. 37-40].

Відповідно до сучасного виборчого закону вибори 2015 р. депутатів сільських, селищних рад проводитимуться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах; депутатів міських, міських районних, районних та обласних рад проводяться за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм [87].

Оптимальність закріплення виборчої системи такого формату підтверджується результатами опитування Всеукраїнською громадською організацією «Комітет виборців України» (лютий 2015 р.). Найбільш досконалою для системи обрання сільських, селищних та міських голів, за думкою експертів, залишається однотурова мажоритарна система. Щодо проведення виборів сільських, селищних рад думка експертів розділилась: мажоритарну виборчу систему відносної більшості та пропорційну систему з відкритими списками підтримала однакова кількість фахівців. У той же час найбільш ефективною виборчою системою при формуванні рад великих міст вважається пропорційна з відкритими списками. На цьому рівні, вважають експерти, вже існують партійні структури і використання відкритих списків дозволяє також ввести елементи мажоритарної системи. Таким чином, з'являється додатковий стимул у розвитку місцевих партійних осередків, але залишається фактор індивідуальних переваг кандидатів [186].

У той же час експертне оцінювання, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва з 27 серпня по 2 вересня 2015 р. продемонструвало неоднозначність сприйняття та оцінки нового виборчого закону. Серед переваг втілення нового формату виборчої системи було визнано запровадження двотурових виборів мерів великих міст, підвищення ролі партій місцевого рівня, якості партійних списків учасників виборчого процесу. У той же час побоювання викликали складність виборчого процесу та процедур, обмеження можливостей для

маленьких партій та самовисуванців, обмеженість запровадженого принципу «відкритих списків» правом партій висувати лише по одному кандидату на виборчий округ, низька якість представництва виборців в органах місцевого самоврядування, сумніви щодо дотримання чесності боротьби між учасниками виборчого процесу [170].

На нашу думку, визначена відкритість виборчого списку, але яка має номінальний характер, вимагатиме від партій працювати на засадах внутрішньопартійної демократії, діяти на основі прозорості (розкриття інформації про всіх кандидатів із виборчих списків та висування кандидатур, що користуються довірою виборців) та відкритості прийняття рішень, створення демократичних засад для політичної конкуренції кандидатів, широкого обговорення кандидатур та обмеження партійних лідерів та партійних організацій можливості реалізовувати власні одноосібні рішення стосовно визначення черговості кандидатів у списках, тобто повсюдного застосування механізмів внутрішньопартійної демократії.

У той же час повернення до пропорційної системи формування органів місцевої ради (незважаючи на високу оцінку чеського досвіду у запровадженні виборчих процедур подібного роду) актуалізує ряд ризиків та загроз для України, що можуть негативно позначитись на розвитку місцевого самоврядування: неоднозначні тенденції у сфері мотивації виборців, які голосуватимуть виходячи з оцінки як політичної партії, так і кандидата у виборчому окрузі; можливе нерозуміння громадянами процедури встановлення результатів голосування; фактичне блокування прямої конкуренції між кандидатами всередині виборчого списку та дискримінація партійних організацій міст районного значення [233].

Закріплення сучасної виборчої системи, зокрема механізму висування кандидатів на місцевих виборах лише за місцевими організаціями партій (блоками), продовжує носити дискусійний характер. По-перше, йдеться про звуження конституційного права громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, гарантоване частиною першою ст. 38 КУ, оскільки його реалізація ставиться в залежність від рішень зібрань місцевих організацій партій. Достатньо звернутися до аналізу досвіду країн, де законодавством передбачена можливість

участі в виборах незалежних (позапартійних) кандидатів (підрозділ 3.2.) [39]. По-друге, формування обласних і районних рад за пропорційною системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами району та області, суперечить конституційній природі зазначених органів.

Однак, незважаючи на певні труднощі реалізації нового законодавства, ряд науковців, політиків, практиків місцевого самоврядування стверджує, що запровадження виборчої системи місцевих виборів до районних та обласних рад з часом та подоланням апробаційних перешкод буде мати позитивний ефект для розвитку місцевого самоврядування: на рівні громад вже створюються умови для стимулювання результативної партійної роботи; депутатський корпус місцевих рад пропорційно і найбільш повно набуває здатності представляти політичні симпатії населення; практично створенні умови для формування регіональної партійної еліти, яка зможе реально виборювати місця в місцевих представницьких органах влади. Партійна структуризація (чи партійне форматування) рад надасть їм можливість виконувати роль регіональних органів влади – виразників спільних інтересів громад, обраних демократичним шляхом з урахуванням їхніх політичних уподобань.

Таким чином, місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до громадян. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано ЄХМС, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Однак, напрямок та якість розвитку системи самоврядування в сучасній Україні істотним чином визначає рівень політико-економічного розвитку країни та швидкість подолання політичної кризи. Саме тому існуюча нині модель самоврядування вимагає подолання ознак дисфункціональності у задоволенні потреб суспільства, у створенні та підтримці сприятливого простору для розвитку і самореалізації людини, у наданні громадянам якісних та доступних послуг, створенні можливостей проведення власної місцевої політики та довгострокового муніципального планування на обласному та районному рівнях.

4.2. Принцип субсидіарності як умова модернізації системи місцевого самоврядування

Запорукою ефективного функціонування системи самоврядування, як зазначалось у підрозділах 2.2 та 3.1., є адекватне розмежування повноважень місцевих, районних, обласних рад та їхніх виконавчих органів та державної влади на місцях. Такий розподіл сфери повноважень створює умови для недопущення виникнення конфліктності на місцях, а відтак сприяє сталому розвитку територій та втіленні принципів концепції «Good Governance» в муніципальному управлінні.

Однак, в Україні сьогодні ще не створена якісна система повноцінного самоврядування в областях, більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій сконцентрована в урядових органах, що суперечить і принципів субсидіарності, який закріплений в ЄХМС і Конституції України, і намірам посилення процесів децентралізації.

Втілення в державному управлінні України принципів децентралізації означає: по-перше, отримання жителями соціальних, адміністративних, комунальних послуг максимально наближено до місця проживання; по-друге, можливості для громади отримати у своє розпорядження основний ресурс місцевого самоврядування – землю, права на встановлення місцевих податків і зборів, достатніх для виконання власних повноважень та стимулювання економічного розвитку в громадах з метою створення нових робочих місць; по-третє, можливості об'єднати фінансові, майнові та інтелектуальні ресурси консолідованої громади для покращення якості освітніх, медичних та інших послуг і утримання місцевої інфраструктури (доріг, громадського транспорту, систем тепло-, водопостачання тощо).

З одного боку, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. З іншого – трансформація державного устрою може створити нові виклики для українського суспільства, особливо у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи та на перших етапах функціонування нової системи організації публічної влади.

Так, науковці виділяють такі групи ризиків у процесі децентралізації влади в Україні: ризики, пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць; послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях за реалізацією повноважень, які будуть передані виконавчим органам місцевих рад, в умовах слабкості інститутів громадянського суспільства поза межами великих міст; ризики для бюджетної системи країни; зниження якості місцевого управління та легітимності прийнятих рішень; зростання партикуляристських тенденцій в областях – тобто, легітимізація у суспільній свідомості претензій регіонів на правосуб'єктність щодо тих політичних інтересів, які суперечать загальнонаціональним [192].

Реалізація реформи місцевого самоврядування на практиці вимагатиме від Верховної Ради України відпрацювання близько 500 законодавчих актів, починаючи із законів про місцеве самоврядування та адміністративно-територіальний устрій; вирішення проблем втілення адміністративно-територіальної реформи, яка фактично змінює територіальний устрій України. До таких проблем сучасного адміністративно-територіального устрою слід віднести: невпорядкованість структури устрою та неврегульованість статусу адміністративно-територіальних одиниць; невідповідність статусу одиниць їхньому ресурсному потенціалу та європейському змісту адміністративно-територіальної одиниці; нераціональне розмежування між окремими одиницями; надмірну кількість адміністративних одиниць базового (12 тис.) та районного (500). Це знижує ефективність управління територіями та контролю діяльності органів місцевого самоврядування [127].

Вирішення цих проблем пропонує проект змін до Конституції України, поданий Президентом України, ухвалений парламентом у першому читанні і отримавший схвальний висновок Венеціанської комісії. Згідно з проектом адміністративно-територіальний устрій сучасної України матиме трирівневу структуру і складається з громади, району і регіону.

Важливим показником ступеня демократичності та децентралізаційних тенденцій як передумови успішної євроінтеграції країни стає законодавче

закріплення у матеріальне розпорядження громаді землі, рухомого й нерухомого майна, природних ресурсів, комунальних об'єктів, у фінансове – місцевих податків й зборів, частини загальнодержавних податків. Саме це свого часу (фінансова децентралізація місцевих рад, юридичне закріплення статусу громад) і стало для країн Вишеградської четвірки однією з основних умов, яка дозволила інтегруватись у європейське співтовариство. Район утворюються кількома громадами, а регіонами визначені області та Автономна Республіка Крим. Створювати й ліквідовувати громади, райони та області, а також встановлювати їхні межі й найменування уповноважена Верховна Рада України [200]. Таким чином, замість системи, що дісталася Україні у спадок з радянських часів, запроваджується більш гнучка адміністративно-територіальна модель.

Для успішного втілення проведення адміністративно-територіального реформування, на нашу думку, необхідно також передбачити та попередити застосування локальними елітами механізмів політичного спротиву проти реформи з підтримкою широкої громадськості; а також спрогнозувати та попередити можливість активізації та радикалізації політичних об'єднань, які представляють інтереси меншин, що мають компактний характер проживання.

Проведення децентралізації влади в Україні має корелюватися з інноваційною моделлю подальшого реформування державних фінансів та адміністративно-територіального устрою. Реформування бюджетних відносин держави та місцевого самоврядування, визнання їх рівноправними суб'єктами взаємодій є можливим при чіткому розмежуванні повноважень між рівнями ради та забезпеченні їх в повному обсязі відповідними ресурсами, включенні взаємної відповідальності за прийняті рішення. Посилення функції мотивації забезпечить можливість органам місцевого самоврядування отримувати економічну вигоду від економічного розвитку підприємств, розташованих на відповідній території.

Застосування принципу субсидіарності забезпечить як повсюдність місцевого самоврядування, так і його реальність та ефективність. Згідно з цим принципом соціальні проблеми повинні розв'язуватись на найнижчому або найвіддаленішому від центру рівні, на якому це можливо і ефективно. Центральна влада має

відігравати «субсидіарну» (допоміжну), а не субординативну (підрядну) роль, беручись тільки за ті завдання, які не можуть бути виконані на місцевому/локальному рівні.

Принцип субсидіарності на законодавчому рівні вперше було закріплено в постанові КМУ «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р. Він був визначений як принцип «розподілу владних повноважень, за якими місце надання адміністративної (управлінської) послуги максимально наближене до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному рівні територіального управління» [206]. Принципу субсидіарності як одному з головних принципів розподілу повноважень між рівнями публічної влади приділялась увага у проектах концепцій реформи адміністративно-територіального управління та місцевого самоврядування (схвалено Розпорядженням КМУ від 29.07.2009 р., № 900), у Концепції реформування публічної адміністрації (розпорядження КМУ від 26.03.2008 р. № 531-р), а також у Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р., проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [238, 124, 91, 217].

Зокрема, у Концепції реформи місцевого самоврядування 2009 р. принципу субсидіарності відповідає три з дванадцяти визначених умов передання повноважень: повноваження передаються на максимально низький рівень, на якому можливо і доцільно здійснювати ці повноваження з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні; органи місцевого самоврядування мають достатні інструменти здійснення місцевої політики по відношенню до переданих повноважень, регуляторні, інституційні, інформаційні можливості; органи місцевого самоврядування готові і спроможні виконувати надані їм повноваження [124].

Ратифікувавши Угоду про асоціацію з ЄС, та підписавши 27 червня 2014 р. її економічну частину, Україна отримала інструмент та можливості для своїх перетворень. На сьогодні одним із таких важливих аспектів євроінтеграції для

України залишається проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної реформи. Виконання вимог Угоди надає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі.

Саме тому Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, передбачено реалізацію конституційної реформи, у тому числі в частині децентралізації. Як зазначено у Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень ЄХМС, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [270].

Значним досягненням у рамках реалізації Стратегії стало прийняття Концепції про розвиток місцевого самоврядування 2015 р., де наміри реального втілення в державне управління принципу субсидіарності у діяльність місцевого самоврядування та держави шляхом внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади отримали своє продовження у проекті змін до Основного Закону України. Схвалення проекту у першому читанні наблизило місцеві громади до набуття реальних можливостей автономного управління та розвитку [220].

Розуміючи дискусійність проекту змін до Конституції України, все ж акцентуємо увагу на двох важливих можливих досягненнях у розвитку місцевого самоврядування: передача основного масиву виконавчих повноважень від місцевих державних адміністрацій до виконавчих комітетів, яких призначатимуть обрані на місцевих виборах ради; розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування шляхом надання територіальним громадам права встановлювати місцеві податки і збори.

На нашу думку, для аналізу змісту принципу субсидіарності в діяльності органів місцевого самоврядування в сучасній Україні найбільш доцільно звернутися до її змістовних складових. Вважаємо справедливим твердження: наскільки самостійно (в межах компетенції, наявності ресурсів та здатності і готовності) можуть приймати рішення ради, наскільки держава обмежує вплив на ці рішення,

настільки дотримується принцип субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування. Пропонується звернутися до системи критеріїв ефективності втілення принципу субсидіарності, основними складовими якої на нашу думку, є: ресурсно підкріплений діапазон повноважень (виключна компетенція та наявність компетентного складу службовців); самостійність прийняття рішень; ступінь обґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування (делеговані повноваження); можливість реалізації фінансової автономії.

Розглянемо специфіку субсидіарної складової у сфері повноважень місцевих, районних та обласних рад. На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні децентралізація державного управління у сфері забезпечення правопорядку прав, свобод людини і громадянина, а також забезпечення виконання рішень місцевих рад з питань благоустрою, охорони громадського порядку, торгівлі, екології тощо пов'язані з функціонуванням інституту муніципальної поліції. Дискусії щодо необхідності і доцільності його запровадження виникли ще за часів прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» (його перша редакція передбачала можливість приймати рішення місцевим радам щодо створення місцевої міліції) і тривають донині.

Сьогодні такі структури функціонують у Бердянську, Вінниці, Луцьку, Тернополі, Житомирі, Ужгороді та інших містах України. Розуміючи необхідність посилення ролі місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони громадського порядку, місцеві ради створили або знаходяться на етапі створення муніципальної варти. Так, Вінницька рада в Статуті, створюючи структури муніципальної поліції, відобразила мету її необхідного виникнення як спрямованість на виконання заходів Програм міської ради в сфері забезпечення дієвого контролю за благоустроєм території міста [262]. Тернопільська міська влада у вигляді існуючих структур муніципальної поліції значним чином опікується питаннями благоустрою міста, забезпеченням правопорядку.

Втім проблема полягає у тому, що сьогодні ці структури створюються або як комунальні підприємства, або як управління виконкому міської ради з невизначеним статусом як самої структури, так і її працівників. Це значним чином гальмує

втілення роботи місцевих рад на засадах децентралізації та субсидіарності та обмежує права громади у створенні ефективних недержавних суб'єктів правоохоронної діяльності, функції яких могли б якнайповніше кореспондуватися з очікуваннями населення конкретних громад.

Для подолання таких перешкод у забезпеченні громадської безпеки місцевою радою та на виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р., № 333-р, був розроблений законопроект № 2890 «Про муніципальну варту», який навіть був прийнятий Верховною Радою України в першому читанні [221]. Законопроект визначив муніципальну варту як орган в системі місцевого самоврядування, метою якого є забезпечення на території, що перебуває під юрисдикцією відповідної ради, охорони громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян та закріплює права місцевих рад створювати таку варту з фінансуванням за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Однак, цей законопроект так і не отримав статусу закону.

На нашу думку, відсутність законодавчо закріпленого права щодо створення місцевими радами структур для охорони порядку та забезпечення дотримання благоустрою (муніципальна варта, муніципальна поліція тощо) на територіях звужує поле для розвитку місцевого самоврядування. Втім варто визнати, що повернення до розгляду такого закону бачиться доцільним тільки після законодавчого закріплення розмежування адміністративно-територіальних одиниць згідно з реалізацією положень адміністративної реформи.

Надзвичайно цікавим прикладом застосування принципу субсидіарності є питання освіти. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування: забезпечують здобуття неповнолітніми загальної середньої освіти; сприяють діяльності дошкільних і позашкільних навчально-виховних закладів; забезпечують доступність та безоплатність освіти на відповідній території, можливість навчання в школах державною та рідною мовами; надають випускникам шкіл у працевлаштуванні тощо [92]. Відповідно до Положення про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних

закладів органів місцевого самоврядування створюють навчальні заклади або видають дозволи засновнику на створення таких закладів недержавної та не комунальної власності [208].

Роль органів місцевого самоврядування у процесах реорганізації мережі навчальних закладів та створенні освітніх округів має полягати у вивченні громадської думки, проведенні роз'яснювальної роботи серед місцевого населення, прийнятті компромісного рішення з урахуванням соціальних та економічних факторів.

Обґрунтованість втручання в питання освіти з боку держави пов'язана з необхідністю контролю якості освітніх послуг з боку держави. Тобто з одного боку, організація і управління освітою вимагає максимальної наближеності до громадян для забезпечення прав батьків, урахування місцевих культурних традицій тощо. З іншого – бути максимально централізованою, щоб не залежати від фінансового, матеріально-технічного і, що може виявитись критичним для кадрового потенціалу громади, кадрового потенціалу.

Втілення принципу субсидіарності у здійсненні освітніх послуг проявляється у затвердженні державою певних мінімальних обов'язкових стандартів навчальних програм та у можливостях місцевих рад розширювати, удосконалювати ці програми на свій розсуд, а також у забезпеченні необхідних умов для проведення навчального процесу (ремонт шкіл, придбання шкільних автобусів, забезпечення опалювального сезону) органами місцевої влади, та проведенням зрізів знань учнів шкіл, перевіркою наявності належних умов навчання з боку держави. На сьогодні отримання місцевими радами повноважень внаслідок фінансової децентралізації у бюджети додаткових доходів (близько 40 %) актуалізує здатність місцевих органів щодо вирішення актуальних освітніх питань на відповідних територіях.

Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в сфері освіти залежить від проведення як освітньої, так і адміністративно-територіальної реформ, які передбачають перерозподіл повноважень між органами влади в областях і районах. Проблемою утримання навчальних закладів із місцевих бюджетів є залишковий характер їхнього фінансування. При їхньому формуванні

провідною має бути ідея про інвестиційний характер витрат на освіту, розгляд їх як інструменту досягнення важливих цілей розвитку території, фактору їхнього економічного і соціального розвитку. Як показують дослідження офіційного визнання потребує платність освітніх послуг у державних та комунальних закладах середньої освіти як компенсація неспроможності реалізації конституційних принципів безоплатності та доступності освіти [38, с. 55].

Однак, слід також мати на увазі, що надання послуг в охороні здоров'я та освіті тільки на комерційній основі може різко знизити можливості відтворення кваліфікованої робочої сили. Тому, контролюючи розвиток цих галузей, держава враховує їхній позитивний чи негативний зворотній вплив на функціонування економіки, а також інших сфер життєдіяльності суспільства.

У питаннях надання якісних житлово-комунальних послуг населенню міські ради в Україні вживають заходів, виконання яких підкріплюється цілою низкою документів. Наприклад, у сфері житлово-комунального господарства управлінням благоустрою та житлової політики готуються, а відповідним органом ухвалюються рішення міських рад та рішень виконкому рад [171].

Муніципалітети можуть мати госпрозрахункові чи бюджетні підприємства, діяльність яких скерована виключно на задоволення передбачених законом потреб громадян, і навіть у цьому випадку часто виявляється економічно доцільнішим укладати договори з приватними структурами. Прикладом є громадський транспорт, який здебільшого є приватним. Муніципальний (чи регіональний) громадський транспорт організується тоді, коли транспортне обслуговування населення може виявитись нерентабельним – у країнах з невеликою щільністю населення і великими відстанями, – або коли організація громадського транспорту з великими автобусами, електротранспортом є необхідною для покращання екологічного стану – у великих містах.

У сфері соціального захисту саме місцеві органи здатні ефективно втілювати в життя програми для підтримки інвалідів, літніх людей з недостатніми засобами існування, сиріт тощо. Так, нездатність органів державної влади результативно вести облік соціально вразливих громадян, визначати індивідуальні потреби та

надавати дійсно ефективну і відносно економну допомогу посилює фактор самостійності місцевої влади. А надання якісних соціальних послуг на рівні громади сприяє підвищенню доступності отримання муніципальних послуг пересічному громадянину [72, с. 4].

Здатність залучати інвестиційний капітал для ефективного виконання своїх повноважень з метою сталого розвитку своїх територій – важлива умова успішності функціонування органів місцевого самоврядування. Незважаючи на цілу низку бар'єрів у втіленні цієї функції, місцева влада все ж демонструє спроможність активного залучення інвестицій для розвитку інфраструктури своїх регіонів через проведення конкурсів щодо участі у реалізації різних проектів. Наприклад, на Дніпропетровщині швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO (далі – DESPRO) виконується в Україні компанією Skat та фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське Агентство з питань розвитку та співробітництва. Його реалізація має на меті забезпечення надання результативних, ефективних та доступних за ціною послуг у сфері водопостачання та у соціальній сфері в межах децентралізованих структур. Про успішні результати реалізації цього проекту упродовж першої та другої фази (2007-2013 рр.) свідчать підтримка та реалізація 78 проектів громад із покращення водопостачання сільських територій, загальна вартість яких склала близько 37,3 млн. грн. Мета третьої фази DESPRO (2013-2017 рр.) полягає у розробці ефективних механізмів надання децентралізованих якісних публічних послуг і включенні їх до національних та регіональних програм задля подальшого поширення [259].

Місцеві органи самоврядування є активними ініціаторами налагодження стосунків взаємовигідного партнерства та поглиблення транскордонної співпраці (як зазначалось вище у підрозділі 3.1.). Однак, ще раз наголосимо, що створення ефективної моделі координації транскордонного співробітництва на місцевому рівні в Україні вимагає вирішення проблем недостатньої інституційної спроможності більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проектів (економічних, соціальних та ін.) та потребує розвитку прикордонної інфраструктури.

Як бачимо, все це демонструє, що приведення рівня надання послуг відповідно до місцевих переваг може і повинно сприяти зниженню трансакційних витрат, підвищенню ефективності та створенню стимулів для розвитку місцевої економіки. Але переваги і недоліки децентралізації при наданні однієї і тієї ж послуги можуть варіюватися залежно від умов. Досвід показує, що децентралізація навряд чи виявиться корисною, якщо не буде ефективних інституціональних та фінансальних обмежень як місцевої влади, так і національного уряду [156].

Тож розглядаючи власну компетенцію повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, варто відзначити їхній достатньо широкий спектр, що, на нашу думку, є украй позитивною рисою української політики та існуючого законодавства. У той же час реалізація принципу субсидіарності, а саме права громади вільно і самостійно надавати послуги населенню обмежуються відсутністю чіткого розподілу повноважень, їхнє дублювання як між різними рівнями місцевих органів виконавчої влади, так і місцевого самоврядування.

Так, у статтях 27-40 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», присвячених визначенню повноважень органів місцевої влади, 77 віднесено до виключної компетенції виконавчих органів сільських, селищних та міських рад, а 85 – до делегованих, не враховуючи повноважень, пов'язаних з міжгалузевим законодавством [275, с. 34]. Ця ситуація наочно простежується у визначенні законодавцем повноважень і районних державних адміністрацій. Порівняння змісту статей (щодо предметної і галузевої компетенції РДА) Закону України «Про місцеві державні адміністрації» із положеннями ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виявляє, що останні практично поглинаються. Загалом, із 79 повноважень місцевих державних адміністрацій 23 повноваження співпадають повністю і 12 – частково з повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад [232, с. 597].

Таке дублювання призводить до підвищення конфліктності у взаємовідносинах місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування. По-перше, кількість делегованих повноважень рад та їхніх виконавчих органів перевищує кількість власних. По-друге, на районному та обласному рівнях роль рад

значним чином знижена. По-третє, обласні ради мають декоративний характер і їхня роль переважно зводиться до надання видимості легітимності діяльності облдержадміністрацій (про напрямки посилення ролі районних та обласних рад в системі самоврядування йшлося в рамках аналізу законодавства в підрозділі 4.1.).

Існуючу дисфункцію щодо делегування повноважень не вирішує і законопроект яким пропонується ліквідувати інститут голів держадміністрацій (губернаторів) та запровадити натомість інститут префектів. Постатевий аналіз положень проекту змін до Конституції України свідчить про закріплення права Президента України щодо призначення префекта на посаду та звільнення з посади за поданням Кабінету Міністрів України. І дискусійним питанням залишається не механізм призначення, а відсутність змістовного наповнення повноважень голів державних представництв (префектів), а саме зміст застосування функцій нагляду та координації. Так, сумнівним з точки зору демократичності та дотримання принципів європейського самоврядування є право префекта зупиняти дію актів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду.

Законопроектом визначено ряд умов, при яких Президент України має право призупинення дії відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасового призупинення повноважень голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначення тимчасового державного уповноваженого. Механізм дострокового припинення повноважень голови громади передбачає звернення Президента до Конституційного Суду, співпрацю з Верховною Радою України, однак, на нашу думку, сприяє відновленню конкуренції між Президентом і урядом за контроль над діяльністю префектів, також надає главі держави надмірні важелі впливу на них.

Існують в середовищі експертів побоювання, що за цим законопроектом глава держави може без звернення до Конституційного Суду визначати, чи загрожує місцева рада безпеці держави, а у разі припинення діяльності місцевої ради протягом року Президент отримує право фактичного управління місцевими органами влади через свого тимчасового державного уповноваженого [300]. На

нашу думку, зміст повноважень префекта необхідно уточнити для більш позитивного трактування його ролі у взаємовідносинах з громадою, організаційну складову компетенції центрального виконавчого органу та глави держави щодо контролю над діяльністю префектів удосконалити.

Серед перешкод здійснення результативного ефективного функціонального навантаження органами місцевого самоврядування є також проблема пов'язана з делегуванням повноважень місцевими адміністраціями, не підкріплених адекватним фінансовим забезпеченням. Так, показники частини видатків місцевих бюджетів на реалізацію делегованих повноважень склали: у 2010 р. – 25,6 %, у 2011 р. – 33,4 %, у 2012 р. – 37,4 %, у 2013 р. – 38,7 % [254]. Тому в цій ситуації дисбаланс державного бюджету виступає підґрунтям загрози щодо забезпечення органами місцевого самоврядування якісних суспільних послуг мешканцям громади та покращення рівня її життя.

Принципово можливою умовою реалізації функцій місцевого самоврядування в Україні на принципах субсидіарності та децентралізації має стати фінансова автономія органів місцевої влади. Однак, згідно з положеннями Хартії ця автономія повинна підкріплюватися наявністю певного обсягу фінансових ресурсів місцевої влади для здійснення відповідних функцій, передбачених Конституцією чи законами. Тому дуже важливим показником є ступінь економічного розвитку та демократичності країни, яким визначається, наскільки створені умови та можливості реалізації субсидіарної складової державного управління в країні.

І якщо Польща, Чехія, Словаччина, навіть Угорщина, з її рецентралізаційними процесами визначаються експертами як прогресивні та перспективні країни, то «зовнішнє середовище» України почасти негативно впливає на можливість проведення ефективних реформ та віддаляє перспективи інтеграції до європейського простору. Сьогодні Україна залишається серед країн з «репресованою економікою», вважають дослідники з американського дослідницького центру The Heritage Foundation і газети The Wall Street Journal. У новому щорічному рейтингу країн щодо рівня економічної свободи – Індексі економічної свободи 2015 р. – Україна посідає 162-е місце зі 178 країн, у той час як у звіті минулого року вона посідала

155-е місце [283]. Таким чином, падіння показників рівня економічного розвитку країни, на жаль, створює значні бар'єри для втілення ефективної системи муніципального управління на принципах субсидіарності та децентралізації в сучасних територіальних громадах України.

Головними проблемами в бюджетній сфері довгий час визначалась концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які в подальшому передавались до місцевих бюджетів у вигляді трансфертів. Тому у структурі доходів місцевих бюджетів і сьогодні спостерігається домінування державних трансфертів; низька частка бюджету розвитку; значна дотаційність до 90 %; високий рівень централізованості до 70-75 % [131]. Так, залежність місцевих бюджетів від частки трансфертів з державного бюджету у 2010 р. складала 49,1 %, у 2011 – 52,3 %, у 2012 р. – 53,6 % [253]. Показово, що 2013 р. у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у п'яти – від 50 до 60 %, і лише в дев'яти регіонах – менше 50 % [196, с. 8]. Таким чином, фінансова та управлінська залежність місцевого самоврядування від центральних органів виконавчої влади погіршила якість надання суспільних товарів і послуг на місцях, оскільки органи місцевого самоврядування завжди можуть поспиратися на брак фінансових ресурсів.

Як наочно продемонструвала криза на Донбасі 2014 р., вкрай гостро постає проблема переосмислення взаємовідносин за системою «центр-регіони», яка здебільшого уніфікує потреби областей України. Треба враховувати той факт, що регіони України відрізняються один від одного за багатьма критеріями, серед яких можна навести специфіку господарської діяльності, соціальних потреб, економічним і ресурсним потенціалом, рівнем внеску в ВВП держави тощо [115, с. 355].

Тому слабкість місцевих бюджетів проявляється у відсутності з боку місцевих, районних та обласних рад додаткових можливостей на випадок надзвичайних ситуацій. Для подолання цієї ситуації бачиться необхідним розглянути можливість введення обов'язковості формування резервного фонду місцевого бюджету (за чинним законодавством рішення щодо резервного фонду місцевого бюджету приймається радою); збільшення його граничних обсягів з 1 % обсягу видатків

загального фонду місцевого бюджету до 5 %; розширення напрямів його використання (переведення частини коштів до загального фонду в умовах кризових ситуацій); встановлення порядку, за яким розподіл бюджетного призначення резервного фонду бюджету міста може проводитися за рішенням місцевої влади [184, с. 313-314].

Невирішена проблема надмірної централізації та зосередження повноважень і бюджетних коштів на рівні центральних органів провокує ускладнення в процесі вирішення базових проблем громади: зниження ефективності публічного адміністрування на місцях, рівня наближення адміністративних послуг для населення, результативності місцевих програм соціально-економічного розвитку тощо. А спроби в рамках дотацій вирівняти дохідну спроможність місцевих бюджетів, перерозподіляючи бюджетні кошти між одиницями адміністративно-територіальної системи України, ліквідує стимули в органів місцевого самоврядування на пошук додаткових джерел залучення інвестицій.

Нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів запропонована в проекті щодо бюджетної децентралізації спрямована на надання місцевим бюджетам: бюджетної автономії та фінансової самостійності, що відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача через розподіл видатків між бюджетами всіх рівнів, що можливе тільки зі збільшенням ступеня самостійності громади у формуванні, розгляді, затвердженні та виконанні місцевих бюджетів.

Розширення дохідної бази місцевих бюджетів передбачається шляхом передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг; державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 % до 80 %; зарахування до місцевих бюджетів податку на доходи громадян за новими нормативами (60 % – бюджети міст обласного значення, райони; 15 % – обласний бюджет, 40 % – бюджет м. Києва) [127]. З додаткових ресурсів у ході реформи місцеві ради отримують право встановлювати самостійно власний земельний податок з переданням до юрисдикції кожної ради всіх земель відповідної громади.

Також місцеві бюджети можуть бути поповнені коштами з місцевого податку на нерухоме майно (рада визначає його самостійно), від продажу пального на АЗС, алкогольних та тютюнових виробів (від 2 % до 5 %) [272, с. 9].

На сучасному етапі розвитку прийняті зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України вже частково створили умови для розширення меж фінансової самостійності громади та її представницьких органів. За перше півріччя 2015 р. надходження до загального фонду місцевих бюджетів сягнули близько 44,6 млрд. грн., що становить 60,7 % від річного обсягу надходжень. Бюджетна децентралізація за перше півріччя 2015 р. збільшила доходи місцевих бюджетів на 37 % [28]. Однак навіть такі позитивні результати для переважної більшості наявних дрібних територіальних громад не підвищують їхньої спроможності. Надмірна частина ресурсів у таких громадах і далі витрачатиметься на утримання управлінського апарату, а для реалізації серйозних проектів місцевого розвитку коштів не вистачатиме [211, с. 4].

Тому реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад. Цим же шляхом вже пішли уряди Польщі та Словаччини. Як бачимо, застосування такої стратегії адміністративно-територіального реформування дозволило створити належні умови для ефективного та результативного функціонування місцевого самоврядування в цих країнах. Тож і Україна, на нашу думку, здатна в результаті змін підвищити ресурсний потенціал місцевого самоврядування для створення спільного простору з країнами Європи.

Однак, серед ризиків децентралізації бюджетного процесу, науковці виділяють можливість загрози зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування. За підрахунками представників Асоціації міст України, навіть в умовах централізації бюджетного процесу щороку недофінансування лише делегованих повноважень складає 18-20 млрд. грн. Особливо гостро дана проблема постане в разі, якщо фінансування розширених повноважень органів місцевого самоврядування буде збільшене за рахунок скорочення дотацій вирівнювання, враховуючи дотаційність більшості навіть обласних бюджетів (досвід здійснення

фіскальної децентралізації країн Східної Європи відтворений на сторінках підрозділу 3.1.). Наприклад, станом на 2010 р. частка дотацій у доходах бюджетів окремих областей становила: Волинської – 71,1 %, Тернопільської – 71,9 %, Закарпатської – 72,3 %. Сьогодні дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 %, а 483 територіальні громади утримуються за рахунок коштів державного бюджету [237].

З метою вирівнювання таких диспропорцій Кабінетом Міністрів України було прийнято розпорядження «Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 р. в процесі їх виконання». Проте, увага в ньому акцентувалась на пошуку додаткових джерел надходжень шляхом детінізації економіки, дотримання жорсткого режиму економії бюджетних коштів та посилення фінансово-бюджетної дисципліни [236], що жодним чином не надавало можливості самостійно розподіляти кошти, а відтак унеможливлювало право місцевих органів формувати та нести відповідальність за реалізацію місцевих бюджетів.

Особливістю реформування міжбюджетних відносин в Україні має бути безумовна відмова від постійної дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших. Вважається за доцільне орієнтування реформи на обов'язкову наявність у структурі доходів дотаційних бюджетів альтернативних джерел фінансування (наприклад, 10-20 % коштів мають надходити до місцевого бюджету за рахунок грантів, позикових коштів, іноземних інвестицій тощо). У майбутньому така практика має бути поширена на всі місцеві бюджети України [168, с. 19].

Ключовим напрямом реформаційних змін повинні стати перехід від патерналістської парадигми ролі держави у формуванні фінансових ресурсів місцевої громади до гармонійного балансу загальнодержавних та регіональних інтересів, інтересів конкретних громад, раціонального використання власного потенціалу територій, як і підтверджують результати проведення реформ в країнах Вишеградської четвірки (підрозділ 3.1.). Реалізація права органів місцевого самоврядування на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть розпоряджатися у межах власних повноважень дозволить подолати проблемність

взаємовідносин Державної казначейської служби України та місцевої влади щодо виконання місцевих бюджетів.

Таким чином, принцип субсидіарності є принципом інституціональної організації влади і управління в демократичних державах. Його застосування виступає своєрідним індикатором для виокремлення компетенційних повноважень, які місцеві органи спроможні виконувати ефективно. Проведене дослідження дає підстави стверджувати про наявність певних доказів втілення принципу субсидіарності у здійсненні органами місцевого самоврядування України своєї діяльності. Внесені зміни до Податкового та Бюджетного кодексів започаткували процес децентралізації, а саме розширення права місцевої влади на власні адекватні фінансові ресурси. У той же час незавершеність процесу об'єднання громад, відсутність досвіду публічного адміністрування, домінування закритості та непрозорості місцевих органів гальмують здійснення перетворень.

4.3. Детермінанти впливу громадського сектору на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування

Проведення реформи місцевого самоврядування передбачає застосування комплексного підходу, який полягає у тому, що ефективність повноважень та ресурсів може бути забезпечена збалансованим застосуванням механізмів підконтрольності та підзвітності органів місцевого самоврядування. Відсутність таких механізмів призведе до підвищення рівня закритості місцевої еліти та обмеження участі громади в управлінні містом самими лише виборами. Тому втілення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, з одного боку, актуалізує необхідність вдосконалення громадського контролю за діяльністю цих органів, з іншого боку – вимагає створення механізмів запобігання використанню засобів прямої участі громадян з метою дестабілізації політичної ситуації на місцях. Діяльність органів публічної влади повинна контролюватися з боку громадськості, перш за все, для забезпечення інтересів суспільства, недопущення ухвалення незаконних або антисоціальних рішень.

Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та його інституціоналізацію, також дає змогу громадянам коригувати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб. Нажаль, протягом років незалежності українцям так і не вдалося перейняти більшість демократичних принципів управління державою та суспільними процесами.

Так, за результатами дослідження Nationsin Transit міжнародної неурядової організації Freedom House (де оцінка різних напрямів демократичного розвитку перехідних країн здійснюється за шкалою від 7 балів – «найгірша», до одного бала – «найкраща»), рівень розвитку демократичності місцевого самоврядування за останні п'ять років не змінився, хоча у той же час показники щодо громадянського суспільства продемонстрували певне покращення від 2,75 до 2,50 балів [344]. Таке, хоч і незначне, підвищення рівня розвитку громадянського суспільства пов'язано передусім з активністю українців, їхньою участю в волонтерських рухах, усвідомленням себе як громадянина України (національна ідентичність домінує над регіональною ідентичністю).

Дослідження рівня підтримки місцевої влади з боку громадян за 2006-2013 рр. демонструє низькі показники. Так, якщо у 2006 р. повністю підтримували роботу органів місцевого самоврядування 13,1 % населення, то у 2013 р. цей показник зменшився до 12,1 %. Відсоток тих, хто не підтримує дії місцевого муніципалітету у 2013 р. збільшився до 32 %, порівняно з минулими роками (найвищий показник недовіри спостерігається у грудні 2008 року – 45,9 %) [291]. У той же час спостерігаємо певну позитивну динаміку у відношенні громадян до представницьких органів місцевої влади у 2015 р. – відбулося зростання довіри до місцевих органів до 5,7 % порівняно з 3,9 % у 2014 р. [258].

Безпосередня участь у здійсненні місцевого самоврядування в Україні згідно з нормативною базою визначається у таких формах: місцеві вибори, місцевий референдум, загальні збори за місцем проживання, громадські слухання, місцеві ініціативи, участь у робочих органах постійних комісій міської та районних рад та їхніх виконавчих органів, обрання складу виконавчих комітетів відповідних рад. У

той же час застарілість деяких нормативних актів звужує вплив громади на роботу місцевої влади.

Проаналізуємо особливості реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади. Аналіз специфіки застосування механізму громадських слухань свідчить про наявність низки бар'єрів, що обмежують вплив громадян на роботу місцевих органів, знижують можливості участі в процесі прийняття рішень.

Наприклад, проведення громадських слухань з використанням нерепрезентативної кількості учасників при ухваленні важливих для розвитку міста рішень. Так, у результаті громадського обговорення «Проекту внесення змін до Плану зонування м. Вінниця» і проведення громадських слухань з даного питання 14 серпня 2015 р. рішення було прийнято всього лише 31 учасником при загальній кількості населення 371,4 тис. осіб (дані щодо кількості населення за 2012 р.) [227].

Мінімально необхідний рівень підтримки громадою ініціативи слухань визначається статутами територіальних громад та положеннями про громадські слухання. У окремих випадках мінімум складає від 5 % до 1/3 кількості мешканців території. Наприклад, за підрахунками експертів, для внесення місцевої ініціативи на розгляд міської ради у Кіровограді необхідно 19 тис., у Чернігові – 23 тис. підписів, у Миколаєві – 33 тис. В останньому, до речі, так і не було прийнято положення про громадські слухання, підтримане, в свою чергу, громадськістю, але загальмоване депутатами міської ради [147]. Статут м. Івано-Франківська визначає необхідну кількість ініціаторів громадських слухань у розмірі 5 % учасників територіальної громади, які мають право голосу на виборах тобто 9 тис. 142 ос. – (підрахунок авт.).

Поряд із цим результати нормотворчості деяких міських рад демонструють наміри місцевої влади реального забезпечення підвищення впливу громадян. Наприклад, у статутах мм. Луцька, Чернівців, Чернігова необхідна кількість суб'єктів ініціювання громадських слухань визначена у 500 членів територіальної громади, у Херсоні – 300, у Запоріжжі, Дніпропетровську – 250, у Рівному – 1000. Запровадити прозорий та дієвий механізм ініціювання громадських слухань

(достатньо зібрати 30 підписів) вдалось і Ужгородській громадській раді, що свідчить про готовність місцевих органів до співучасті та визнання відповідальності за ухвалені рішення.

У той же час недосконалі вимоги спостерігаємо і до періодичності проведення громадських слухань. Так, ч. 2 статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що громадські слухання мають проводитися не рідше одного разу на рік. При цьому періодичність не зумовлена предметом слухань. Як наслідок, проведення громадських слухань може ініціюватися органами місцевого самоврядування із зазначеною періодичністю, але з другорядних питань; і натомість проведення слухань із тих проблем, обговорення яких не вигідне посадовим особам місцевого самоврядування, може бути позбавлене у такий спосіб юридичних підстав [33].

Формою безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення є загальні збори громадян за місцем проживання. Відповідно до даних дослідження Українського незалежного центру політичних досліджень, з 26 обласних центрів України порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання урегульовано у 24 містах. У 19 містах цей порядок визначається статутами, у м. Харкові – прийнятим «Положенням про загальні збори громадян», яке ухвалено як додаток до статуту міста [210].

На відміну від пропозицій як результатів проведення громадських слухань, рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їхній діяльності. Але так як закон не визначає деталі реалізації механізму загальних зборів, а лише закріплює наявність такого механізму, практика його застосування демонструє домінування забезпечення інтересів органів місцевого самоврядування над інтересами громад.

Так, аналіз статутів міст обласного значення дозволяє виділити ряд закономірностей. Основним суб'єктами ініціативи проведення зборів є міський голова, виконком, група депутатів, ініціативна група мешканців, що проживають на відповідній території. Достатньо розповсюдженим механізмом створення такої ініціативної групи в Україні є закріплення права ініціювання зборів у кількості 1/3

населення. Поряд із цим існують альтернативні можливості для ініціаторів проведення зборів. Наприклад, згідно із статутними положеннями м. Дніпропетровська та м. Львова правом ініціативи може скористатися не менше ніж 10 жителів міста [263, 264]. Звернення до міської ради м. Суми з вимогою проведення зборів повинно бути підтримане підписами 10 % мешканців – для зборів будинку, вулиці, кварталу, 200 підписами – для зборів мікрорайону, а також 2500 підписами – для зборів району міста [266].

Найвищою нормативною формою безпосереднього волевиявлення громади щодо вирішення питань місцевого значення є місцевий референдум. Його важливість полягає у тому, що як основний акт локальної нормотворчості, він дозволяє територіальній громаді брати пряму участь в управлінні місцевими справами. В результаті збору інформації було виявлено, що відкритої узагальнюючої статистики з приводу ініціатив проведення місцевих референдумів в Україні не існує, що ускладнює моніторинг проведення дослідження місцевих референдумів та дотримання прав громадян участі в їхньому ініціюванні й проведенні [214]. Узагальнений несистематичний облік проведених місцевих референдумів демонструє такі дані: з 1991 до 2009 рр. у 19 регіонах України було проведено 151 місцевий референдум: 50 – з питань адміністративно-територіального устрою, 34 – з питань зміни назви населеного пункту; 31 – з інституційних питань, включаючи дострокове припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування; 13 – з питань благоустрою населених пунктів; 12 – із земельних питань; 10 – з інших питань. Однак, імплементація більшості результатів не отримала свого логічного завершення у прийнятих рішеннях. Крім того, більшість цих референдумів проводилися за ініціативи місцевої влади [201, с. 102].

Проблемними аспектами проведення місцевих референдумів залишались також значні фінансові витрати; ускладнена процедура організації та проведення; пасивність громадян; можливість зловживань; невідповідність результатів реальному стану речей. Після втрати чинності 27.11.2012 р. Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р., у правовому полі України утворився вакуум у питанні проведення місцевих референдумів. З одного боку, п. 2.

ст. 78 та п. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування» закріплює можливість припинення повноважень рад, селищного, сільського та міського голів достроково за допомогою рішень місцевого референдуму. З іншого, процедура порядку його проведення визначається відсутнім законом про місцеві референдуми, що робить сьогодні ініціювання місцевого референдуму неможливим. Єдиним механізмом залучення громади до вирішення місцевих питань залишаються консультативні опитування [92]. Однак, останні розглядаються радами не більш, ніж рекомендації порівняно з обов'язковістю рішень місцевих референдумів.

Відсутність політичної волі щодо прийняття закону про місцеві референдуми протягом останніх років пов'язана з особливими специфічними умовами перебування країни у стані воєнного конфлікту на Сході, зі спробами сепаратистів у Луганську та Донецьку відокремити частину території, з підвищеними ризиками для національної безпеки країни. У той же час процеси децентралізації та реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні вимагають розробки нового удосконаленого за європейським зразком законопроекту щодо місцевих референдумів як умови та безперечно ефективної можливості всебічно аналізувати та обговорювати найбільш проблемні питання громади та легітимно вирішувати тривалі конфлікти на місцях.

Можливості впливу громадськості на роботу органів місцевого самоврядування можуть бути розширені через співпрацю останніх з громадськими організаціями. Їхня діяльність, як свідчить аналіз функціонування недержавних громадських об'єднань та організацій Польщі та Чехії (про йшлась мова у підрозділі 3.3.) доводить тезу щодо визначального впливу громадянського сектору на діяльність державних органів влади. Характерним для діяльності громадських організацій в Україні є їхня слабка інституційна спроможність, недотримання в роботі спільних демократичних та етичних принципів, унаслідок чого між ними виникає недовіра та відсутнє розуміння спільної мети. Низький рівень довіри з боку самих громадян (у 2015 р. показник недовіри склав 40,3 %) обумовлює послаблення кадрового та професійного оновлення складу організацій, зниження підтримки громадських ініціатив [191]. Аналіз опитування громадських організацій

Демократичним фондом ім. І. Кучеріва за останній рік констатує зменшення їхніх можливостей впливати на ухвалення рішень влади [76].

Тож необхідно констатувати, що порівняно з країнами Вишеградської четвірки, які мають достатньо ефективних напрацювань у сфері взаємовідносин громадських організацій та держави (про що мова йшла вище), реально в Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття владних рішень, а роль громадських організацій часто зводиться до «погодження» уже готових рішень. Реалізація владою різного роду цільових програм здійснюється без громадського контролю за ними, визначення соціальних пріоритетів влади, а згодом і розподіл коштів для їхньої реалізації здійснюється не зовсім відкрито.

Найбільш вдалим прикладом впливу громадських організацій на діяльність місцевих органів є залучення перших до роботи у громадських радах як консультативно-дорадчих органів, функціонування яких при міських радах згідно з Постановою КМУ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №996 від 03.11.2010 р. носить рекомендаційний характер [204]. Однак, і він для органів місцевого самоврядування став важливим кроком на шляху до посилення участі громадськості у процесі прийняття рішень.

За даними моніторингу Українського незалежного центру політичних досліджень при органах влади на початок 2012 р. в Україні було сформовано близько 580 громадських рад із 605 необхідних, тобто 96 %. Загалом членами громадських рад сьогодні є майже 9 тис. громадських активістів, які демонструють здатність працювати з ефективністю та здійснювати позитивний вплив на управлінські процеси [57, с. 5-6].

Наприклад, результати діяльності громадської ради при міській раді м. Ужгород свідчать про активну роботу у налагодженні ефективної взаємодії міської ради з громадськістю, врахування громадської думки під час прийняття та виконання рішень ради. На сьогодні громадською радою подано понад 300 звернень у різноманітні інстанції, з них близько 20-ти – у правоохоронні органи, порушено три кримінальних провадження. Три рішення міської ради в інтересах територіальної громади було скасовано за участі Громадської ради. Діяльність ради

тісно пов'язана з намаганнями обмежити застосування корупційних схем на сесіях міської ради з земельних питань [56].

Незважаючи на позитивність діяльності інституту «громадських рад», останні наразі ще не повністю стали інструментом дієвого впливу. По-перше, відсутність досвіду формування таких органів обумовила низький рівень їхньої ефективності у співпраці з громадськістю. Так, наприклад, встановлення ініціативними групами необґрунтовано великої кількості вимог щодо подання додаткових документів інститутами громадянського суспільства (копії статутів, довідки про державну реєстрацію юридичних осіб тощо) загострювало непорозуміння в процесі формування рад. По-друге, недосконалий механізм визначення кількісного складу рад (наприклад, громадська рада м. Дніпропетровськ – 35 членів, громадська рада м. Ужгород – 57 членів, іноді більше ніж 200 членів) зумовлював низький рівень співпраці та ефективності їхньої роботи, а такий кількісний формат рад унеможлиблював проведення засідань, створення кворуму для ухвалення рішень. Втім зміни правил у формуванні громадських рад, передбачені постановою Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 234 у перспективі здатні посилити дієвість та результативність роботи громадських рад [205].

Згідно з новими правилами кількісний склад громадських рад обмежено до 35 представників. Такий кількісний склад зможе ефективно організувати свою роботу, збиратися та оперативно ухвалювати рішення. По-перше, важливим досягненням у збільшенні впливу рад на роботу місцевих рад стало отримання права участі у процесі консультацій. Відповідно до внесених змін, органи влади протягом трьох робочих днів зобов'язані подати громадській раді всі документи та проекти рішень, щодо яких проводяться консультації. Проте важливим чинником результативної роботи рад та підвищення довіри до них громадськості повинно стати забезпечення відкритості усіх засідань громадських рад, яка надасть гарантії зацікавленим представники неурядових організацій можливості подати свої пропозиції з актуальних питань. По-друге, самі інститути громадянського суспільства виявилися не готовими до належної самоорганізації та кооперації. Моніторинг діяльності громадських рад виявив також низку порушень у дотриманні вимог формування

громадських рад, які вплинули на їх якісний склад та результати співпраці з місцевими органами, закладаючи під час конфліктну модель взаємодії громадянського суспільства та владних органів на місцях. Втручання місцевої влади у процес формування рад з метою створення лояльної до місцевої ради, участь одних і тих самих представників деяких організацій у кількох громадських радах при різних органах виконавчої влади, а часом і відмова керівництва органів виконавчої влади затверджувати склад належним чином сформованих громадських рад, призводили до спотворення ідеї участі громадськості в діяльності органів місцевої влади. По-третє, необов'язковий характер створення консультативно-дорадчих органів при місцевих органах самоврядування обумовив вільне трактування останніми щодо необхідності відтворення результатів роботи консультативних органів на офіційних сайтах місцевих рад. Проведений моніторинг сайтів більшості міських рад продемонстрував низький рівень інформаційної забезпеченості щодо діяльності консультативно-дорадчих органів, відсутність можливості громадян отримати цілісні та вичерпні дані про роботу складу громадських рад та надати свої пропозиції.

У той же час внесені зміни закріпили можливість проведення консультацій з громадськістю через Інтернет. Відтепер у спеціальній рубриці «Електронні консультації з громадськістю» на офіційному веб-сайті повинні публікуватися всі проекти рішень, щодо яких проводиться обговорення. Таке спрощення у взаємовідносинах громадян та представників громадських організацій через подання своєї пропозиції в електронному вигляді сприяє збільшенню можливостей пересічних зацікавлених громадян не просто актуалізовувати, але і впливати на вирішення певних питань.

По-четверте, можливості інститутів громадянського суспільства у секторі проведення громадської експертизи є обмеженими через відсутність гарантій для її проведення з боку органів місцевого самоврядування. Можливість ігнорування практики проведення громадської експертизи посилює вірогідність зловживання окремими місцевими радами щодо створення громадських рад.

Визначальною детермінантою впливу громадськості на діяльність органів місцевого самоврядування є готовність громадян до самоорганізації та вияву громадянської активності.

Органи самоорганізації населення спонукають становлення та розвиток самої громади як активної територіальної спільноти та на основі досвіду країн Вишеградської четвірки залучення грантових проектів та фінансів міжнародних недержавних організацій. Так, у м. Луцьк створення Асоціації співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) «Лучани» за власною ініціативою громади довело ефективність та доцільність таких організацій. За допомогою Проекту USAID «Муніципальна енергетична реформа в Україні» на прикладі декількох будинків було досягнуто зниження витрат тепла на 50 %. Фінансовим підґрунтям реалізації даного проекту стала допомога USAID, кошти з місцевого бюджету та власні вклади громадян. До речі, в м. Луцьк з 2010 р. було створено понад 100 ОСББ, з яких 16 втілили заходи з енергоефективності за рахунок муніципальних ресурсів та банківських кредитів [160].

Успішні результати демонструють власні ініціативи ОСББ мм. Житомир, Рівне, Львів, Вінниця, Київ. У м. Вінниця створено понад 214 ОСББ, діяльність яких демонструє широке застосування енергоефективних технологій. Львівська громада створила майже 380 ОСББ. У рамках муніципальних програм сталого розвитку, проекту USAID, співпрацюючи з місцевим самоврядуванням та залучаючи іноземний капітал, створюються і активно діють органи самоорганізації в мм. Бердичів, Івано-Франківськ, Одеса, Миргород, Ніжин та ін. [285].

Успішний досвід цих ОСББ сприяє підвищенню громадянської активності та усвідомленню населення ефективності та результативності цих організацій. У той же час темпи створення таких органів самоорганізації повільні, що зумовлено проблемами організаційно-технічного забезпечення ОСББ, неготовністю населення брати на себе частину фінансових зобов'язань та відповідальності, відносно високим рівнем індиферентності громади щодо реалізації своїх інтересів. Так, порівняно з 2008 р. (11,6 %) кількість опитуваних у 2013 р., що активно залучені до вирішення проблем місцевого самоврядування знизилась до 8,1 %. У той же час кількість

прихильників пасивної позиції у житті територіальної громади збільшилась до 85,2 % порівняно з 2008 р. (76,2 %) [290]. Індиферентність громадян, небажання діяти, неготовність до активізації дій, схильність до патерналізму спостерігаємо і рівні заходів загальнонаціонального рівня, тобто в питанні проведення реформування місцевого самоврядування. На сьогодні понад 50 % респондентів заявляють про неготовність підтримки реформ у країні. Із них 28 % вважають, що цим мають займатися органи державної влади, а 23 % відмовляються від підтримки реформ через відсутність особистої віри в успіх реформ [229].

Така ситуація частково пояснюється відсутністю усталених демократичних традицій участі громадян у вирішенні справ, недосконалістю законодавчої складової діяльності територіальних громад та органів самоорганізації населення, що часто нівелює функціональне призначення інституту місцевого референдуму як якісного і доцільного способу вирішення багатьох важливих питань, підвищує недовіру щодо природи його застосування як ефективної форми залучення громадян до вирішення питань місцевого значення.

Для розкриття ступеня відкритості та прозорості діяльності представницьких органів місцевого самоврядування необхідним бачиться звернення до аналізу їхніх комунікативних зв'язків з громадою, а також до можливостей останньої отримувати вичерпну інформацію стосовно роботи рад та їхніх виконкомів, депутатів місцевих рад тощо. Проведений моніторинг у 2009-2012 рр. сайтів міських та обласних рад продемонстрував відсутність більшості документів або ускладнену процедуру їхнього пошуку, низький рівень змістовності розділів, відсутність пошукової системи, можливостей електронного звернення, проблемним моментом і сьогодні залишається відсутність у місцевих рад таких документів, як: Статут територіальної громади, «Положення про громадські слухання», «Регламент роботи ради», «Положення про виконавчий комітет», «Положення про постійні та тимчасові комісії», «Плани роботи ради», «Звіти про виконання планів роботи ради» [128].

Звернімося до досвіду міської ради м. Івано-Франківськ, яка в рамках проекту «Прозорі ради», що реалізується через п'ятирічний проект «Об'єднуймося заради реформ» (фінансується Агенцією з міжнародного розвитку США та виконується

міжнародною організацією Pact, Inc. в Україні) за відповідністю нормативної складової її діяльності отримала статус найбільш публічної з восьми рад на Прикарпатті. Експерти підтвердили відповідність діяльності ради новому антикорупційному законодавству, залучення громадськості до формування бюджетів, доступу до інформації, гендерної рівності тощо [102]. Серед позитивних характеристик діяльності ради варто відзначити ефективність інформаційної взаємодії громади та влади. Зокрема, на основі застосування критеріїв ефективності інформаційної взаємодії міської ради та громади [195, с. 37-38] для аналізу міської ради м. Івано-Франківськ, необхідно зробити наступні висновки. Громада міста має можливість отримувати інформацію щодо діяльності ради за допомогою якісної інформаційної системи. У наявності доступ до бази даних реєстрів рішень, їхніх проектів, протоколів, банку посадових осіб виконкому, депутатському корпусу. Відбувається своєчасне доведення інформації про проекти положень щодо життя громади, досягнення та результати діяльності місцевої влади.

У той же час аналіз сайтів міських рад більшості міст обласного значення свідчить про відсутність комплексної інформації щодо стану вивчення громадської думки на рівні міста, наявності чи відсутності повторних скарг з один і тих же питань до органів місцевої влади, досягнутих позитивних результатів моніторингових досліджень щодо вирішення проблем, які хвилюють громаду. Така інформація знаходиться поза зоною доступності для внутрішнього користування, що свідчить про те, що міські ради, їхня робота для пересічного українця залишається закритою. Відсутність доступу до такого матеріалу, на нашу думку, знижує ефективність інформаційної взаємодії та послаблює стабільність соціально-політичного життя громади, не сприяє переходу громади до сталого розвитку.

Позитивним кроком у запровадженні відкритості місцевої влади та посилення участі громадян в управлінні є можливість участі в опитуваннях, обговореннях, подання звернень, реєстрації на прийом до представників місцевої влади в режимі он-лайн. Цікавим є досвід м. Прилуки, де сесії міської ради транслюються в прямому ефірі, а офіційні матеріали розміщуються в мережі Інтернет [189].

Основні причини незадоволення людей якістю послуг, що надаються владою, полягають у відсутності традицій у владних інститутах ретельно вивчати і враховувати потреби й інтереси територіальної громади; недосконалістю місцевих законодавчих норм щодо обов'язкового характеру врахування інтересів населення при підготовці й прийнятті політичних рішень; нечіткому формулюванню потреб та інтересів громадян через неготовність до цього останніх; нерозвиненості механізмів комунікацій, які мають допомогти населенню ліпше відчувати, усвідомити й донести до влади свої потреби та побажання, а владі їх сприйняти.

Наявність, хоч і поодиноких, прикладів успішних проектів співпраці з громадськістю, зумовлює звернення до досвіду ефективних програм поліпшення якості діяльності органів самоврядування. Варти уваги у підвищенні рівня надання послуг населенню із активним залученням останнього до вироблення та реалізації цих послуг є використання досягнень програми місцевої влади на основі консультацій з громадськістю «Найкраща якість» (Best Value) [271]. Краще зрозуміти потреби громадян, сприяти більш активному залученню громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні допоможе активне використання широкого застосування нових інноваційних інструментів розвитку місцевої демократії, зокрема Діагностичного інструменту підвищення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні CLEAR, який є результатом багаторічної роботи за участю провідних європейських експертів під егідою Ради Європи [316, с. 9].

За допомогою вищезазначених програм та інструментів їхнього втілення органи місцевого самоврядування України (ресурсний потенціал органів місцевого самоврядування країн Вишеградської четвірки, імплементація якого сприяла успішній євроінтеграції розглянута у підрозділі 3.3.) активно еволюціонують в ефективні суспільні інститути, здатні самостійно (від впливу держави), але при наявних механізмах контролю громадськості здійснювати управління територій. А відтак здатні стати дієвим ресурсом втілення євроінтеграційної політики України.

Проведене дослідження свідчить, що в Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття політико-владних

рішень. Низька оцінка експертами та громадянами ефективності залучення громадськості до співпраці з органами місцевого самоврядування зумовлена низьким рівнем загальної демократії в країні, відкритості і прозорості влади. Практика партнерства влади та громади зазнає суттєвих обмежень. Попри низку кроків місцевої влади для залучення громадськості до співпраці, діалог громадськості та місцевих органів врядування залишається неефективним. Громадські ради мають номінальний характер, їхній вплив на формування та реалізацію місцевої політики є мінімальним. А громадські організації так і не стали партнером для органів місцевого самоврядування у наданні соціальних послуг.

Таким чином, питання підвищення участі населення у місцевих справах, посилення застосування контрольних механізмів з боку громадськості повинно стати одним із пріоритетних напрямів для реалізації євроінтеграційної політики в сучасній Україні. На нашу думку, досягнення цієї мети вимагає здійснення на рівні держави, місцевої влади та громади ряду рекомендацій:

1. Привести у відповідність законодавчу базу роботи місцевих органів та їхню взаємодії з громадськістю, зокрема шляхом прийняття законів про громадські слухання, збори громадян, місцевий референдум.

2. Унормувати зобов'язання територіальних громад щодо прийняття статутів, в яких відповідно до законодавства закріпити чіткий механізм проведення громадських слухань та зборів.

3. У статутах громад закріпити конкретні обмеження проведення слухань з одного і того ж питання; механізму розгляду пропозицій, розширити коло суб'єктів ініціювання.

4. Визначити мінімальні умови репрезентативної складової громади на громадських слуханнях з метою підвищення легітимної складової прийняття рішень.

5. Закріпити відсутність потреби збирати підписи на підтримку ініціативи у разі ініціювання скликання зборів громадською організацією, яка зареєстрована чи активно працює в громаді, сприяє розвитку відповідних елементів громадянського суспільства.

6. Для підвищення ефективності роботи громадських рад залучати авторитетних експертів; лідерів активних і впливових громадських організацій з підпорядкування своєї діяльності актуальному порядку денному.

Поряд з цим існує необхідність запровадження реальних механізмів доступу до звітної інформації з включенням якісних та кількісних показників результатів роботи органів самоуправління. Відкритість інформації передбачає не тільки свободу доступу та критики, але і наявність зворотного зв'язку. Для отримання владою довіри з боку громадськості необхідно забезпечення не тільки можливості висловлювання точки зору, декларуванні намірів та пропозицій, але і отримання зворотної реакції влади на їхні дії.

Висновки до четвертого розділу

Таким чином, аналіз політико-інституціональних передумов діяльності органів місцевого самоврядування засвідчив факт стримування процесів становлення дієздатної системи місцевого самоврядування через домінування протягом значного періоду декларативних намірів та заяв над реальним втіленням реформ, відсутність політичної волі еліти та супротив місцевої, неготовність самих громадян до самоорганізації тощо. У той же час позитивним аспектом стали певні наукові напрацювання, які дозволяють упроваджувати необхідні реформи у системі місцевого самоуправління та адміністративно-територіального управління в обмежені часом строки. Результати наукових розвідок підтверджують вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування і представлення інтересів громади, актуальність проведення адміністративної реформи для побудови ефективної територіальної організації, необхідність подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування.

Розглядаючи особливості застосування принципу субсидіарності у діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади в Україні за допомогою сформульованої системи критеріїв ефективності втілення принципу субсидіарності, визначено низький рівень ресурсного потенціалу місцевої влади

(кількість делегованих повноважень перебільшує обсяг власної компетенції), обмежена можливість приймати рішення самостійно (місцевий бюджет формується «зверху»), повсюдність необґрунтованого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування та високий ступінь збереження фінансової залежності від центральних органів влади. Стверджується, що закріплений законодавчо у 2006 р. принцип субсидіарності залишається на рівні декларацій, що, на нашу думку, стримувало реальний поступ України у процесі євроінтеграції. Сьогодні прийняті зміни до Податкового та Бюджетного Кодексів частково створюють підґрунтя для посилення подальшої децентралізації та втілення принципу субсидіарності.

Аналіз особливостей реалізації основних механізмів участі громадськості у роботі місцевої влади продемонстрував, з одного боку, наявність законодавчого поля та широке застосування процедур громадських слухань, громадських зборів, місцевих ініціатив, з іншого – неоднозначний характер застосування цих процедур, відсутність гарантій розгляду місцевими радами рішень, прийнятих за допомогою таких процедур. Участь громадських організацій, насамперед через діяльність у складі громадських рад при місцевих радах, органів самоорганізації населення, найважливішим прикладом яких є ОСББ, свідчить про наявність потенціалу та ресурсів громадянського суспільства для реалізації стратегії євроінтеграції.

Ефективність органів місцевого самоврядування та ресурсна спроможність щодо успішного втілення засад євроінтеграційної політики може бути підвищена виконанням певних вимог та рекомендацій:

1. Унормування суперечливих положень законодавчого поля діяльності органів місцевого самоврядування з прийняттям у перспективі Муніципального кодексу.
2. Завершення адміністративно-територіальної реформи з формуванням спроможних територіальних громад.
3. Продовження процесу фінансової децентралізації у формуванні та реалізації місцевих бюджетів з метою надання якісних публічних послуг населенню.
4. Забезпечення реальної спроможності громади здійснювати вирішальний вплив на обрання стратегії, тактики, інструментів сталого розвитку територій.

ВИСНОВКИ

Дослідження інституту місцевого самоврядування втілено у комплексному науковому пошуку, який містить ретроспективний аналіз теорій місцевого самоврядування, вивчення сучасних моделей місцевого самоврядування у державах світу та стандартів Європейського Союзу у галузі побудови системи місцевого самоврядування. Протягом тривалого історичного періоду формування концепту самоврядності пройшло ряд концептуальних етапів осмислення. Деякі з них втілилися у певні наукові теорії, частина – у формуванні аспектів державності різних країн світу.

Починаючи з часів Античності система місцевого самоврядування перебувала у стані постійної трансформації від громад міст-полісів, римських муніципій, народних зборів, яким однак був притаманний тиск з боку держави, до відносно вільних комун, функціонування міст з наданим Магдебурзьким правом, вільних громад, громадянського самоврядування і нарешті завершеної форми інституціоналізованого місцевого самоврядування. Таким чином, паралельно розвивалися як теоретичні передумови місцевого самоврядування (теорії природного права, суспільного договору, поділу влади, громадянського суспільства та правової держави, буржуазного лібералізму та приватної власності) так і його реалізація у громадівському, державницькому, господарському, соціал-реформістському, соціологічному концептах.

З набуттям Україною незалежності вітчизняні вчені почали системно досліджувати проблеми місцевого самоврядування, виділивши такі його аспекти, як проблеми становлення та подальшої трансформації місцевого самоврядування в Україні (В. Денисенко, Б. Андресюк, Б. Денисенко, В. Куйбіда, М. Лациба, Ю. Панейко та ін.); моделі місцевого самоврядування (К. Вакарчук, Л. Гулак, О. Євтушенко, В. Заблоцький, В. Наконечний та ін.); політико-правові засади діяльності органів місцевого управління (О. Батанов, Ю. Ковбасюк); децентралізація політичної влади (О. Бабкіна, Р. Колишко, Т. Костюк, І. Цурканова, П. Шляхтун); громадянський сектор місцевого самоврядування (С. Була, І. Дробуш, Г. Зеленько,

М. Лациба, Н. Чорна); зарубіжний досвід функціонування систем місцевого самоврядування (Н. Баранов, І. Бодрова, В. Грובה, І. Ілов, М. Лендшел, О. Новікова) та його євроінтеграційну складову (Т. Безверхнюк, В. Ковач, Я. Малик, В. Реутов, О. Соскін, А. Чиркін та ін.).

Конкретного втілення концепції місцевого самоврядування набувають у функціонуючих у державах світу моделях: англосаксонській, континентальній, змішаній, іберійській, радянській. Перша ґрунтується на: визнанні високого рівня автономії органів місцевого самоврядування, які обираються населенням на порівняно частих виборах; відсутності прямого підпорядкування нижчих органів місцевого самоврядування вищим; жорсткому судовому контролю за порушення національного законодавства; відсутності контролю за діяльністю громад з боку центрального уряду. У континентальній моделі органи самоврядування сполучаються з управлінськими ланками при існуванні посади префекта. Змішана модель передбачає, що виборний орган місцевої влади може одночасно виконувати функції державного управління, являючись представником державної адміністрації; а радянська ґрунтується на запереченні принципу поділу влади, наділяючи формальними повноваженнями представницькі органи на відповідній території. Авторський підхід до типологізації систем місцевого самоврядування викладено в роботах зарубіжних вчених – А. Гессера, Г. Балдерсхайма, М. Голдсмита, О. Оффердала, Д. Локарда та ін.

Крім теоретичних розробок, органи місцевого самоврядування у своїй діяльності використовують певні демократичні стандарти. У дослідженні зроблено висновок про відсутність у установчих документах Європейського Союзу регламентації питань стосовно організації місцевого самоврядування, проте гарантується підтримка місцевим властям у випадку, коли їхня діяльність пов'язана з функціонуванням ЄС. Натомість сучасні стандарти демократичного місцевого самоврядування пропонуються в таких документах Ради Європи, як: Європейська Хартія місцевого самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, Європейська Хартія регіональних мов та мов меншин, Конвенція про участь

іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Європейська Хартія міст, Європейську хартію міст – II (Маніфест нової урбаністики), Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку», декларації, присвячені запровадженню концепції «доброго місцевого врядування».

У якості методологічної бази дослідження було використано складний мультипарадигмальний підхід, основу якого склали принципи синергетики (зміна стабільних станів періодами хаотичної поведінки; вибір певного шляху розвитку в точці біфуркації, непередбачуваність постбіфуркаційного періоду; твердження про відкритий та динамічний характер системи; поєднання принципів організації та самоорганізації; розуміння багаторівневості системи) та компаративного аналізу. Зокрема, система місцевого самоврядування визначається як така, що складається з елементів, які у свою чергу пов'язані між собою відносинами внутрішньої детермінації та структурної залежності, що спричиняє гостру реакцію системи на зміни у окремих її елементах. Компаративний аналіз характеризувався морфологічністю, синхронічністю, горизонтальністю та відбувався на двох рівнях – функціональному та інституціональному. Серед групи загальнотеоретичних методів використовувались аксіологічний, герменевтичний, інституціональний, економіко-теоретичний; серед загальнологічних – діалектичний, аналізу та синтезу, абстрагування та конкретизації, індукції та дедукції; серед емпіричних – аналіз документів, експертні оцінки провідних наукових установ України, рейтинги, вторинний соціологічний аналіз. Крім того, ми виходили із розуміння того, що діяльність органів місцевого самоврядування повинна базуватися на дотриманні принципів об'єктивності, демократизму, правового упорядкування.

У дисертації обґрунтовано понятійно-категоріальний апарат дослідження, у якому провідну роль відіграють чотири базові аспекти: євроінтеграція як процес політичної, юридичної, економічної, соціальної та культурної інтеграції європейських держав; децентралізація як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями організації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій; місцеве самоврядування –

гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб вирішувати питання місцевого значення; субсидіарність, визначена автором як спосіб оптимального розмежування діапазону повноважень, який передбачає необхідність найефективнішого вирішення проблем на максимально низькому рівні громади при достатності у неї потенціалу (здатності, готовності, можливості) та обґрунтованого втручання держави для забезпечення безперервності та системності надання якісних послуг населенню.

Досвід формування в державах Вишеградської групи системи місцевого самоврядування проаналізовано з урахуванням таких критеріїв, як передумови переходу до децентралізації політичної влади; напрями реалізації органами місцевої влади своїх повноважень та їхні межі; прерогатива формування місцевого бюджету і можливості його використання; можливості і процедури впливу на органи центральної влади. У результаті здійсненого аналізу, зроблено висновок, що в ряді колишніх соціалістичних держав економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала важливим питанням державної політики – попередній субнаціональний рівень або взагалі припинив існування (у Чехії та Словаччині), або обсяг його функцій значно скоротився (в Угорщині), або ж був трансформований (у Польщі) – і знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн. Етапи, які визначили тривалість переходу держав Вишеградської групи до децентралізованого управління, почалися з перших років здобуття незалежності і визначалися спільною рисою – відповідністю європейським стандартам і традиціям врядування. Особливо це торкнулося меж втручання держави у справи місцевих громад та створення умов для фінансової самодостатності регіонів.

Важливим чинником впливу на процес конституювання місцевого самоврядування виступає виборча система, від оптимальної композиції якої залежить його демократичність. Держави Вишеградської четвірки пройшли певний шлях еволюції виборчих систем. Сьогодні дві країни (Польща та Словаччина) прийняли Виборчі кодекси, що дозволило уніфікувати всі види виборів у межах

держави. В Чехії та Угорщині виборчий процес регламентується Конституціями країн, а також окремими законами. При цьому необхідно зауважити, що найбільш стабільним є виборче законодавство Чехії, внаслідок чого країна має найякіснішу систему селекції місцевої влади.

Сьогодні у досліджуваних країнах діють такі системи: змішана у Польщі (ради повітів обираються за мажоритарною системою відносної більшості, ради повітів і сеймиків воєводств – за пропорційною системою із використанням 5 % бар'єру; новацією є запровадження статевих квот); мажоритарна система відносної більшості у Словаччині; пропорційна виборча система із застосуванням 5 % бар'єра у Чехії; змішана в Угорщині (найскладніша система з усіх аналізованих країн, яка передбачає, що у муніципалітетах з чисельністю населення до 10 тис. осіб виборці мають один голос та переможець визначається за допомогою мажоритарної виборчої системи; а у муніципалітетах із чисельністю населення вище 10 тис. осіб і в районах столиці діє так звана система «двох голосів» («змішана система пропорційного представництва»), яка поєднує одномандатну систему з принципами пропорційного представництва і прагне поєднати позитивні риси обох систем).

Аналізуючи роль інститутів громадянського суспільства у функціонуванні органів місцевого самоврядування, визначені якісні індикатори демократизації та прозорості суспільно-політичної взаємодії. До таких належать: типи інститутів громадянської самоорганізації, які функціонують в країні на локальному рівні; функції, покладені на дані інститути громадянського суспільства; економічна складова та політико-правове обґрунтування умов, за яких громадяни мають можливість об'єднуватися і брати участь в місцевому управлінні або контролі над ним. У результаті застосування даних індикаторів з'ясовано, що запорукою ефективної взаємодії громадського сектору та місцевої влади в Угорщині є спрощений механізм реєстрації неурядових організацій та, водночас, необмежені напрямки реалізації громадянсько-корпоративних ініціатив; у Чехії – розгалужена система державних структур-комунікаторів, які забезпечують узгодження соціально-політичних інтересів на усіх рівнях взаємодії; у Словаччині – залучення неурядових організацій до виконання контрольних, моніторингових та апробаційних

функцій при органах місцевої влади; у Польщі – можливість використання потенціалу європейських грантових проектів, яка дозволила місцевим громадам перетворитися на внутрішніх інвесторів.

Для України процеси демократизації та модернізації державності лежать, перш за все, у площині пошуку балансу централізації і децентралізації. Ефективність цих процесів безпосередньо пов'язана з дієвістю публічної влади, раціональністю її системно-структурної організації, методів і форм здійснення на різних рівнях цієї організації, оптимальністю розподілу повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владами.

Втілення євроінтеграційного курсу поставило перед Україною низку завдань щодо необхідності законодавчого унормування системи державної влади та місцевого самоврядування відповідно до європейських норм. Проведений аналіз політико-інституціональних умов функціонування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки свідчить, що підпорядкованість процесів реформування загальній євроінтеграційній тенденції дозволила сформувати дієздатні та стабільно функціонуючі моделі місцевого самоврядування в цих країнах. В Україні ж цей процес фактично знаходиться на початковій стадії свого втілення і характеризується необхідністю подолання ряду інституційних бар'єрів у розвитку місцевого самоврядування. Серед таких визначені недосконалість та суперечливість законодавчого унормування діяльності органів місцевого самоврядування, нечіткість розподілу діапазону власних та делегованих повноважень; домінування перманентного конфлікту компетенцій; обмеження районних та обласних рад у реалізації своїх повноважень; невідповідність статусу територіальної громади її потенційним функціям.

Результати наукових розвідок підтверджують вирішальний вплив виборчої системи на механізм формування і представлення інтересів громади, а відтак і на результативність діяльності органів місцевого самоврядування. Найбільш адекватною для українського варіанту формування системи представницьких органів (на основі залучення ефективних практик формування польської гмінної демократії) залишається змішаний тип виборчої системи. Застосування ж чеського

досвіду формування місцевих рад тільки на пропорційній основі бачиться проблематичним через інституційні деформації партійної системи.

Існуюча нині модель сучасної України самоврядування не відповідає європейським стандартам, які вимагають реформування місцевого самоврядування на принципах децентралізації, субсидіарності та повсюдності. Відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності територіальних громад (фінансова незалежність), широка автономія всіх рівнів місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, як свідчить досвід країн Вишеградської четвірки, будуть сприяти подоланню конфліктності і суперечливості взаємовідносин місцевої та державної влади, створенню фінансово спроможних територіальних громад і подальшій інтеграції України до європейського простору.

Проведене дослідження підтверджує, що фінансова незалежність місцевих рад, їхня здатність та спроможність самостійно формувати бюджети в країнах Вишеградської четвірки створюють необхідні умови для інноваційного розвитку територій та дозволяють оперативно та результативно вирішувати актуальні питання якісного отримання послуг населенням. Тому на сучасному етапі розвитку України прийняті зміни до Податкового та Бюджетного Кодексів частково створюють підґрунтя для посилення подальшої фінансової незалежності рад. Крім того, стверджується, що проведення конституційної реформи потребуватиме протягом певного часу додаткових зусиль та адаптації законодавства до нових вимог, а реалізація адміністративної реформи, а саме укрупнення територіальних громад повинно відбуватися не на основі врахування показника кількості жителів, а потенціалу територій.

Серед умов та критеріїв успішної реалізації європейської стратегії України є створення можливостей для підвищення участі громадськості у роботі органів місцевого самоврядування. Комплексний аналіз громадянських механізмів участі доводить обмеженість їхнього використання у практиці взаємовідносин громади та місцевого самоврядування. Про це свідчить почасти наявність низки бар'єрів, що обмежують вплив громадян на роботу місцевих органів, знижують можливості

участі в процесі прийняття рішень, а саме: недосконалі вимоги до періодичності проведення слухань, великий мінімально необхідний рівень підтримки громадою ініціативи слухань, невизначеність репрезентативної складової громади на громадських слуханнях та зборах, ускладненість застосування механізму проведення зборів, недотримання принципів публічності відкритості, рівних прав, вільного обговорення питань порядку денного всіма зацікавленими учасниками в процесі проведення слухань та зборів.

Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування з членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та його інституалізацію, також дає змогу громадянам коригувати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб. Однак, рівень недовіри до місцевої влади в сучасній Україні залишається високим. На це впливають низький рівень інформативності громадян щодо мети та мотивів діяльності місцевої влади, обмежений доступ до прийнятих рішень та документів про діяльність рад та їх виконавчих органів, протиставлення соціально і політично активних громадян державним структурам, низький рівень кваліфікації і компетенції працівників, що працюють з громадськістю. Аналіз інформаційної складової взаємовідносин громади та місцевої влади доводить їх суперечливість, яка з одного боку, проявляється у формальному дотриманні радами та їх органами вимог щодо наявності достатніх умов для поінформованості громади, з іншого – підтверджує фактично закритий характер діяльності місцевих органів. Про закритість свідчать факти відсутності комплексної інформації щодо стану вивчення громадської думки на рівні міста, наявності чи відсутності повторних скарг з один і тих же питань до органів місцевої влади, досягнутих позитивних результатів моніторингових досліджень щодо вирішення проблем, які хвилюють громаду.

Активна еволюція органів місцевого самоврядування в ефективні суспільні інститути, які здатні самотійно (від впливу держави), але при наявних механізмах контролю громадськості здійснювати управління територій сприяє поступовому перетворенню останніх на дієвий ресурс втілення євроінтеграційної політики України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 2013-й: політичні підсумки і прогнози: загальнонаціональне й експертне опитування [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва». — Режим доступу : [http:// dif.org.ua/ua/polls/2013-year/2013-i--politichni-pidsumki-i-prognozizagalnonacionalne-i-ekspertne-opituvannja.htm](http://dif.org.ua/ua/polls/2013-year/2013-i--politichni-pidsumki-i-prognozizagalnonacionalne-i-ekspertne-opituvannja.htm)
2. Абасов Г. Методи дослідження гарантій прав місцевого самоврядування: проблеми конституційно-правової теорії / Гафіс Гасан огли Абасов // Часопис Київського університету права. — 2012. — Вип. 3. — С. 96–100.
3. Акмалова А. А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации : [Монография] / А. А. Акмалова. — М. : Прометей, 2003. — 228 с.
4. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми, перспективи / НАН України Ін-т. національних відносин і політології. — К. : Інформ. Видання «Центр», 1997. — 222 с.
5. Антинескул О. В. Засади конституційного регулювання державного управління і самоврядування в країнах ЄС / О. В. Антинескул // Актуальні проблеми держави і права. — 2009. — Вип. 45. — С. 280–286.
6. Архипова Г. Г. Избирательные системы в полиэтнических государствах / Г. Г. Архипова // Вестник ЯГУ. — 2006. — Том 3. — № 1. — С. 84–91.
7. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях. — К. : НІСД, 2011. — 39 с.
8. Бабкіна О. В. Демократичні детермінанти трансформації українського суспільства / О. В. Бабкіна // Персонал. — 2007. — Вип. 2. — С. 18–25.
9. Бабкіна О. В. Деякі теоретико-методологічні проблеми сучасного етапу політичної трансформації в Україні / О. В. Бабкіна // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. — 2014. — Вип. 3. — С. 36–50.

10. Байрак С. О. Удосконалення законодавства Республіки Польща про місцеві вибори як передумова демократизації політичної участі (1990–2010 pp.) / С. О. Байрак // Економічний часопис – XXI. — 2013. — № 3-4. — С. 7–9.

11. Байрак С. Політична участь громадян республіки Польща на рівні місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / С. Байрак // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. — 2013. — № 3. — Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1100>

12. Баранов Н. А. Административные системы «германских» стран [Электронный ресурс] / Н. А. Баранов // Лекции по курсу «Административные системы государств Европы». — Режим доступа : http://nicbar.ru/adm_sist_lekzia12.htm

13. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ, 2001. — 260 с.

14. Батанов О. Проблеми становлення і розвитку муніципального права: основні чинники та суспільно-політичні умови / О. Батанов // Часопис Київського університету права. — 2014. — № 1. — С. 77–81.

15. Башта Я. Евроинтеграционный путь Чехии: трудности и успехи [Электронный ресурс] / Я. Башта // Интернет-холдинг О. Соскина. — Режим доступа : <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200804.html>

16. Безверхнюк Т. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова ; [за заг. ред. Т. М. Безверхнюк]. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. — 328 с.

17. Бельгийская конституция от 7 февраля 1831 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://irbis-nbuv.gov.ua/E_lib/00001930/#1

18. Біленчук П. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) / Біленчук П., Кравченко В., Підмогильний М. — К. : Атіка, 2000. — 304 с.

19. Білик П. П. Проблеми дефініції територіальної громади як ознаки правової сутності «регіону» / П. П. Білик // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. — 2001. — № 1. — С. 141–151.

20. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї при Президентові України. — 2012. — Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jeuropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481>
21. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної громади територіальної громади / І. І. Бодрова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2004. — № 7. — С. 62–72.
22. Бойко-Бойчук Л. В. Синергетичний підхід у політичних дослідженнях (на прикладі аналізу політико-владної взаємодії у територіальних громадах в Україні): автореф. дис. ... канд. політ. Наук : 23.00.01. Теорія та історія політичної науки / Л. В. Бойко-Бойчук. — Київ, 2006. — 23 с.
23. Болл Т. Демократичний ідеал: історія становлення / Т. Болл, Р. Деггер // Демократія : [Антологія]. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 3–24.
24. Большаков С. Н. Интерпретация принципа субсидиарности : Эволюция и подходы [Электронный ресурс] / С. Н. Большаков // Пятый Всероссийский конгресс политологов, Москва, 20-22 ноября 2009 г. — Режим доступа : http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_RAPN.pdf
25. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; [Пер. с франц. ; под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова]. — М. : Прогресс, 1988. — 488 с.
26. Брюггеман Г. Израильский киббуц – модель альтернативного социализма? / Гельмут Брюггеман, Михаэль Вайдингер [Электронный ресурс] // Альманах «Восток». — 2004. — Вып. 12. — Режим доступа : http://www.situation.ru/app/j_art_611.htm
27. Була С. П. Вплив інституту громадянського суспільства на становлення локальної демократії в Україні / С. П. Була // Актуальні проблеми соціально-гуманітарних наук : матер. Всеукр. наук. конф. (м. Дніпропетровськ, 7–8 жовтня 2012 р.). — Дніпропетровськ : Свідлер А. Л., 2012. — Ч. 1. — С. 97–99.

28. Бюджетна децентралізація: доходи місцевих бюджетів зросли на 37 % [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. — Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/415>

29. В Ужгороді чехи розповідали про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] // Офіційний сайт видання «Закарпаття онлайн». — Режим доступу : <http://zakarpattya.net.ua/News/97667-V-Uzhhorodi-chekhy-rozpovidaly-pro-mistseve-samovriaduvannia>.

30. Вакарчук К. В. Іберійська модель місцевого самоврядування: заходи та значення державної політики / К. В. Вакарчук // Тези до міжнародної науково-практичної конференції «Громадський рух в світі та трансформація політичних режимів країн». — Сімферополь : ЦРОНІ, 2012. — С. 24–28.

31. Варналій З. С. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : [Монографія] / З. С. Варналій. — К. : НІСД, 2007. — 768 с.

32. Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных, учреждений / А. И. Васильчиков. — [3-е изд.]. — СПб. 1872. — 12, XLII. — 460 с.

33. Вдосконалення процедур прямої участі громадян на місцевому рівні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1557/>

34. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; [Пер. с франц. Энтин Л. М., под ред.: Крутоголов М. А.]. — М. : Прогресс, 1973. — 512 с.

35. Велика Хартія Вольностей (Magna Carta), 1215 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://maysterni.com/publication.php?id=107962>

36. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. — К : НІСД, 2011. — 54 с.

37. Висновок Венеціанської комісії № 705/12 щодо Закону України «Про всеукраїнський референдум» [Електронний ресурс] // Портал «Ліга закон». — Режим доступу : ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU13035.htm

38. Волкова Н. В. Місцеве самоврядування як суб'єкт управління освітою / Н. В. Волкова // Матеріали Міжнар. наук-практ. інтернет-конференції «Актуальні проблеми та шляхи забезпечення соціально- економічного розвитку країни та регіонів», Дніпропетровськ, 28 березня 2014 р. — Дніпропетровськ : ДДФА, 2014. — С. 53–55.
39. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади : [монографія] / П. В. Ворона. — Полтава : ПУЕТ, 2012 . — 187 с.
40. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1-2. — С. 95–97.
41. Вышеградская Европа: откуда и куда? Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии // Институт Европы (Москва), РАН ; [ред. Л. Н. Шишелина]. — М. : Весь Мир, 2010. — 563 с.
42. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : [Навчальний посібник] / А. З. Георгіца. — Чернівці : Рута, 2000. — 424 с.
43. Гладій В. І. Діяльність громадського сектору як чинник впливу на ефективність органів місцевого самоврядування / В. І. Гладій // Гілея (науковий вісник) : [зб. наук. праць / гол. ред. Вашкевич В. М.]. — К., 2015. — Вип. 102. — С.
44. Гладій В. І. Моделі місцевого самоврядування: класичні та сучасні підходи / В. І. Гладій // Політологічні записки : Збірник наукових праць. — Вип. № 1 (11). — Сєверодонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2015. — С.
45. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування України: досвід Вишеградської групи / В. І. Гладій // Грані. — 2015. — Вип. 12 (128). — С.
46. Гладій В. І. Принцип субсидіарності як умова модернізації системи місцевого самоврядування сучасної україни / В. І. Гладій //
47. Гладій В. І. Чинники трансформації концепту місцевого самоврядування / В. І. Гладій // Evropsky politicky a pravni diskurz. — 2015. — Svazek 1. – 2. Vydani. — С.
48. Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления / Глазунова Н. И. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. — 533 с.

49. Головатий М. Угорщина новітньої доби : суть політичних трансформацій / М. Головатий // Політичний менеджмент. — 2004. — № 3. — С. 189–190.
50. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі [Електронний ресурс] / Г. Горжелак. — Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
51. Горленко В. В. Філософсько-правова характеристика впливу держави на формування громадянського суспільства у країнах Вишеградської групи / В. В. Горленко // Вісник Вищої ради юстиції. — 2011. — № 2 (6). — С. 148–159.
52. Государственное и муниципальное управление : [Справочник] / [Под ред. Н. И. Глазуновой]. — М. : Магистр, 1997. — 454 с.
53. Грищук М. Реалії та проблеми місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Соціально-інформаційні процеси в державному управлінні та місцевому самоврядуванні». — Режим доступу : <http://naub.ua.edu.ua/2012/realiji-ta-problemy-mistsevoho-samovryaduvannya/>
54. Грищук М. В. Нариси історії місцевого самоврядування України / М. В. Грищук. — Острог : Національний ун-т «Острозька академія», 2003. — 159 с.
55. Грובה В. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні / В. П. Грובה // Науковий вісник Ужгородського національного університету. — 2015. — Вип. 31. — Том 1. — С. 78–82.
56. Громадська Рада Ужгорода підбила результати діяльності за рік [Електронний ресурс] // Сайт громадської ради м. Ужгород. — Режим доступу : <http://gromrada.uz.ua/gromadska-rada-uzhgoroda-pidbyla-pidsumky-diyalnosti-za-rik>
57. Громадські ради: створення та організація роботи : [довідково-методичний посібник для членів громадських рад] / [за заг. ред. А. С. Крупника]. — Одеса : ПП «Євродрук», 2012. — 326 с.
58. Громадянське суспільство: історія та сучасність : [монографія] / Т. В. Розова, О. С. Білоусов, Л. В. Вінокурова та ін.; [за заг. ред. Т. В. Розової]. — Одеса : Юридична література, 2010. — 344 с.

59. Гронский П. П. Децентрализация и самоуправление / П. П. Гронский ; [Глав. ком. Всерос. зем. союза, эконом. отд.]. — [Изд. 2-е, пересмотр. и доп.]. — М. : Т-во скоропеч. А. А. Левенсон, 1917. — 40 с.

60. Гулак Л. С. Сучасні моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / Л. С. Гулак // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — № 1. — С. 14–16.

61. Гулак Л. С. Теоретичні засади становлення місцевого самоврядування / Лариса Гулак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету : Серія Юриспруденція. — 2013. — № 6-2; Том 1. — С. 101–104.

62. Денисенко В. М. Трансформація інституційної системи в Україні в контексті світового досвіду / Денисенко В. М. // Transformacje ustrojowe w Europie Srodkowej i Wschodniej. — Kutno : Wyższa Szkoła Gospodarki Krajowej w Kutnie, 2012. — С. 127–147.

63. Державна політика розвитку громадянського суспільства. Моніторинг ефективності. Європейський досвід: Аналітичний огляд. 2011 рік [Електронний ресурс]. — К. : ПРООН, 2012. — Режим доступу : http://www.undp.org.ua/files/ua_89339Analytical_review_UKR_final.pdf.

64. Державне управління : [підручник] : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; [ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.]. — К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. — Т. 1. — 564 с.

65. Децентралізація по-словацькому: інтерв'ю з В. Ніжнянським [Електронний ресурс] // Незалежний інформаційно-аналітичний ресурс «Диалог.UA». — 2005. — 11.11. — Режим доступу : http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=4735.

66. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». — К. : ТОВ «Софія». — 2012. — 128 с.

67. Довіра до влади. Ставлення до виборчої системи. Результати соціологічного опитування // Часопис Парламент. — 2011. — № 3. — С. 91–92.

68. Договор о Европейском Союзе (в редакции Лиссабонского договора) [Электронный ресурс] // Право Европейского Союза. — Режим доступа : <http://eulaw.ru/treaties/teu>

69. Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

70. Драгоманов М. Вольный союзъ — вільна спілка: Опыт украинской политико-соціальной программы [Електронний ресурс] / Микола Драгоманов. — Женева, 1884. — 375 с. — Режим доступа : <http://www.ditext.com/drahomanov/union/union.pdf>

71. Драгоманов М. П. Собрание политических сочинений [Электронный ресурс] / М. П. Драгоманов ; изд. редакции «Освобождения». — Т. 1. Историческая Польша и великорусская демократия (1881–1882 гг.) ; Опыт украинской политико-социальной программы (1884 г.). — Paris : Societe nouvelle de librairie et e'dition, 1905. — 376 с. — Режим доступа : <http://www.rare.univ.kiev.ua/ukr/showbook/showbook.php3?0044759>

72. Дробуш І. Якість муніципальних послуг як критерій ефективності реалізації соціальних прав місцевим самоврядуванням / І. Дробуш // Право і суспільство. — 2013. — № 6-2. — С. 3–7.

73. Дунаєва Л. М. Зарубіжний досвід місцевого самоврядування (політико-правовий аналіз) / Л. М. Дунаєва // Держава і право : Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 26. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. — С. 594–603.

74. Дюги Л. Социальное право, индивидуальное право и преобразование государства / Леон Дюги. — Бордо, 1909. — 147 с.

75. Енциклопедія державного управління : у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; [наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. — К. : НАДУ, 2011. —

Т. 5: Територіальне управління / [наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов О. С. Ігнатенко (співголова) та ін.]. — Х. : Вид.-во ХарПІДУ «Магістр», 2011. — 408 с.

76. Ефективно впливати на владу можна з шилом і похвалою [Електронний ресурс] // Сайт Фонду Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. — Режим доступу : <http://dif.org.ua/en/events/efektivno-vplivati-na-vladu-mozhna-z-shilom-i-pohvaloyu-.htm>

77. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_106

78. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

79. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_014

80. Євтушенко О. Н. Радянська модель організації місцевої влади в Україні / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Державне управління. — 2011. — Вип. 147. — Том 159. — С. 37–42.

81. Євтушенко О. Н. Державницька й громадська концепції місцевого самоврядування в російській політичній думці другої половини XIX століття / О. Н. Євтушенко // Наукові праці. Політологія. — 2012. — Випуск 170. — Том 182. — С. 106–110.

82. Журавський В. С. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / [В. С. Журавський, В. О. Серьогін, О. Н. Ярмиш]. — К. : «Алма-М», 2003. — 672 с.

83. Заблоцький В. В. Компаративний аналіз історичного становлення системи місцевого самоврядування України // Держава та регіони. Серія : Державне управління / В. В. Заблоцький. — 2013. — № 3 (43). — С. 102–107.

84. Закоморна К. О. Про деякі особливості застосування компаративного методу дослідження проблем світового конституційного розвитку / К. О. Закоморна // Проблеми законності. — Х. : Нац. юрид. акад. України. — 2011. — № 114.— С. 208–215.

85. Закон Республіки Польща «Про діяльність суспільної користі і волонтаріат» від 29.05.2003 р. [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека правових видань. — Режим доступу : <http://www.lawngo.net/index.php?itemid=129>

86. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» від 16.04.2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 38. — ст. 534.

87. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>

88. Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14.01.1998 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80>

89. Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 06.11.2012 р. // Відомості Верховної Ради. — 2013. — № 44-45. — ст. 634.

90. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 13. — ст. 91.

91. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. // Відомості Верховної Ради. — 2015. — № 13. — ст. 90.

92. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради. — 1997. — № 24. — ст. 170.

93. Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 28.06.1994 р. // Відомості Верховної Ради. — 1994. — № 22. — ст. 144.

94. Закон Чеської Республіки № 248/2000 Sb. «Про підтримку регіонального розвитку» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.integrity.pp.ua/files/CONCEPT_NOTE_UA_25112013.pdf.

95. Заливалова Л. Н. Город и государство в эпоху перехода от античности к феодализму в освящении русской историографии конца XIX – начала XX ст. / Л. Н. Заливалова // Город и государство в древних обществах. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1982. — 336 с.

96. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. ; [За заг. ред. П. В. Ворони]. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. — 280 с.

97. Зеленько Г. Вишеградська четвірка матиме на заході те, що заробить на сході / Г. Зеленько // Політика і час. — 2005. — № 2. — С. 38–46.

98. Зеленько Г. Євроінтеграційний фактор у процесах становлення громадянського суспільства в країнах Центрально-Східної Європи / Г. Зеленько // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України: Збірник наукових праць. — К., 2007. — Вип. 34. — С. 191–205.

99. Зеленько Г. Політична «матриця» громадянського суспільства (досвід країн Вишеградської групи та України) / Г. Зеленько. — К. : Знання України, 2007. — 336 с.

100. Змітровіч І. О. Всесвітня історія новітнього часу : [Учеб. посібник] / Змітровіч І. О., Кривошекій Г. М., Колоцей М. Я. та ін. ; [відп. ред. Л. А. Колоцей]. — Гродно : ГрГУ, 2002. — 207 с.

101. Индекс восприятия коррупции за 2014 год: честное развитие под угрозой [Электронный ресурс] // Сайт Transparency International. — Режим доступа : <http://ti-ukraine.org/corruption-perceptions-index-2014/global-press-release.html>

102. Івано-Франківську міську раду визнано найбільш публічною з 8 органів місцевого самоврядування на Прикарпатті [Електронний ресурс] // Сайт Івано-Франківської міської ради. — Режим доступу : <http://www.mrada.if.ua/home/publishpr/7148-q-q>

103. Ілов І. Конституційні зміни в Угорщині 2012 року: основні новації та їх вплив на суспільно-політичний розвиток держави [Електронний ресурс] / І. Ілов // Журнал Верховної Ради України «Віче». — 2013. — № 4. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3526>.
104. Ильин М. Основные методологические проблемы сравнительной политологии / М. Ильин // Полис. — 2001. — № 6. — С. 140–155.
105. Інформаційна система взаємодії влади і громади [Електронний ресурс] // Кращі практики місцевого самоврядування. — 2014. — Збірка 30. — С. 16–18. — Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/slavutich_it.pdf
106. Інформація з Єдиного реєстру органів самоорганізації населення у м. Києві [Електронний ресурс] // Сайт Київської міської адміністрації. — Режим доступу : kievcity.gov.ua/
107. Ірха К. О. Громадянські ініціативи як чинники розвитку громадянського суспільства України / К. О. Ірха // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. — 2013. — № 4. — С. 129–132.
108. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ [Електронний ресурс] / Г. Калінічева // Журнал Верховної Ради України «Віче». — 2013. — № 20. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3898>.
109. Камінська Н. В. Еволюція поглядів на значення місцевого самоврядування у розбудові української державності: історико-правові аспекти [Електронний ресурс] / Н. В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2008. — № 3. — Режим доступу : http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvlduvs/2008_3/08knvdia.pdf.
110. Кампо В. Деякі проблеми становлення і розвитку місцевого самоврядування / В. Кампо // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1993. — Вип. 1-2 (4-5). — С. 70–71.
111. Карпатський туристичний шлях [Електронний ресурс] // Офіційний сайт проекту. — Режим доступу : http://www.carpathianroad.info/uk/home_page5.

112. Кистяковский А. Ф. К вопросу о Магдебургском праве / А. Ф. Кистяковский // Права, по которым судится малороссийский народ (1743 р.). — К., 1879. — С. 83–110.

113. Кіш Є. Б. Особливості формування громадянського суспільства Угорщини у ХХ столітті / Є. Б. Кіш // Науковий вісник Ужгородського університету. Сер. : Історія. — 2013. — Вип. 1. — С. 99–103.

114. Кіш Є. Політичні цінності громадянського суспільства Угорщини / Є. Кіш // Наукові записки ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. — 2014. — Вип. 4–5 (72–73). — С. 362–376.

115. Коваль Ю. О. Фінансова автономія місцевого самоврядування як складова соціальної політики держави в Україні / Коваль Ю. О. // Політологічний вісник. 36-к наук.праць. — К. : ВАДЕКС, 2014. — Вип. 75. — С. 354–363.

116. Ковач В. І. Теоретичні основи єврорегіонального транскордонного співробітництва України та Словаччини / В. І. Ковач // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Економіка. — 2014. — Випуск 2 (43). — С. 239–242.

117. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку / Р. А. Колишко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Міжнародні відносини. — 2003. — Вип. 27. — С. 198–204.

118. Коморовский Б. Польша поможет Украине с подготовкой реформ [Електронний ресурс] / Бронислав Коморовский // Офіційний сайт видання «Лівий берег». — Режим доступу : http://lb.ua/news/2014/02/21/256556_polsha_pomozhet_ukraine_podgotovkoy.html

119. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні (укр/рос) [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_318

120. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

121. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://constitution.garant.ru/DOC_3864913.htm#sub_para_N_700

122. Конституція України. Документ 254к/96-вр, тлумачення від 15.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

123. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 22. — ст. 983.

124. Концепція реформи місцевого самоврядування. Схвалено розпорядженням КМУ від 27.09.2009 р. № 900 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 60 — ст. 2130.

125. Копійка В. В. Європейський Союз: Досвід розширення і Україна / В. В. Копійка. — К. : Юрид. думка, 2005. — 448 с.

126. Корнієнко М. Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується / М. Корнієнко // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 4 (9). — С. 16–22.

127. Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] // Сайт Інституту Громадянського Суспільства. — Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/?p=5879>

128. Корчинський С. М. Інформаційна відкритість сайтів міських рад станом на 2012 р. Які зміни відбулися / С. М. Корчинський. — К. : Леста, 2012. — 43 с.

129. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування / Ігор Костенок // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2013. — Вип. 1 (16). — С. 296–306.

130. Костенок І. Радянська модель самоврядування як чинник впливу на сучасні самоврядні практики на пострадянському просторі / Ігор Костенок // Держава та суспільство. — 2012. — Вип. 4. — С. 168–171.

131. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України [Електронний ресурс] / Т. С. Костюк. — Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorchak-roboty-detsentralizatsiya-vlady-model-dlya-ukrainy>

132. Кравец І. Конституціоналізм в сравнительном изучении и преподавании / И. Кравец // Сравнительное конституционное обозрение. — 2009. — № 6 (73). — С. 72–82.

133. Кравченко В. Муніципальна міліція – запорука повернення довіри до правоохоронців [Електронний ресурс] / В. Кравченко // Сайт «Громадське радіо». — Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/vlada-gromady/municipalna-miliciya-zaporuka-povernennya-doviry-do-pravoohoronciv-viktor-kravchenko>

134. Красноп'орова С. В. Теоретико-методологічний зміст професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування : [монографія] / С. В. Красноп'орова. — К. : НАДУ, 2010. — 268 с.

135. Краснопільська А. Європейські мірки. Показники розвитку громадянського суспільства України у європейському контексті [Електронний ресурс] / А. Краснопільська // Громадянське суспільство. — 2012. — № 1 (19). — Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/evropeiski-mirki-pokazniki-rozvitku-gromadianskogo-suspilstva-ukraini-u-evropeiskomu-konteksti>

136. Красноп'оров В. М. Процес демократизації в країнах Вишеградської групи на початку євроінтеграції (1989–1998 рр.) / В. М. Красноп'оров // Наука. Релігія. Суспільство. — 2011. — № 2. — С. 65–69.

137. Критика законопроекту про муніципальну ва(р)ту [Електронний ресурс] // Сайт ДВІЖінформ. — Режим доступу : <http://www.dvizhuha.info/krytyka-zakonoproektu-pro-munitsypalnu-va-r-tu/>

138. Крозьє М. Современное государство – скромное государство / М. Крозьє // Свободная мысль. — 1993. — № 11. — С. 9–15.

139. Круш П. В. Регіональне управління : [навчальний посібник] / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. — К. : Центр навч. літ., 2007. — 248 с.

140. Ксеніч І. Адміністративна реформа вважається в Польщі найбільш вдалою [Електронний ресурс] / І. Ксеніч // Офіційний сайт незалежного інтернет-

проекту «Київ 1». — Режим доступу : <http://kyiv1.org/news/gor-ksenich-administrativna-reforma-vvagaetsya-v-042947>

141. Кудряченко А. І. Європейські демократичні цінності та їх вплив на розбудову громадянського суспільства в країнах Європи // Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи: Збірник наукових праць. — К. : Фоліант, 2012. — С. 61–76.

142. Кузнецова П. Ю. Местное самоуправление как институт гражданского общества: организационно-правовое регулирование [Электронный режим] / П. Ю. Кузнецова // Грамота. — 2012. — № 9 (23) ; Ч. 2. — Режим доступа : http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2012_9-2_22.pdf

143. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : [монографія] / В. С. Куйбіда. — К. : МАУП, 2004. — 432 с.

144. Кулай А. В. Шляхи усунення асиметрій місцевих бюджетів України: європейський досвід / А. В. Кулай // Економічний вісник Донбасу. — 2014. — № 3 (37). — С. 82–87.

145. Курбатов Г. Л. Город и государство в Византии в эпоху перехода от античности к феодализму / Г. Л. Курбатов, Г. Е. Лебедева // Город и государство в древних обществах. — Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1982. — С. 56–77.

146. Лазор О. Д. Основи місцевого самоврядування / О. Д. Лазор. — Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2003. — 164 с.

147. Лациба М. В. Місцева демократія в Україні: нові стандарти / М. В. Лациба, І. М. Лукеря, О. Л. Ващук-Огданська. — К. : Агентство «Україна», 2013. — 215 с.

148. Лациба М. В. Як територіальна громада може впливати на вирішення питань місцевого значення / М. В. Лациба, В. В. Бондаренко. — К. : УНЦПД, 2007. — 108 с.

149. Лациба М. Місцева демократія — шлях до заможного суспільства / М. Лациба // Громадянське суспільство. — 2015. — № 2. — С. 2–15.

150. Лебедев Д. Ю. Реформы местного самоуправления в период демократического транзита (опыт Венгрии) / Д. Ю. Лебедев // Власть. — 2015. — № 8. — С. 201–205.

151. Лелеченко А. П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні [Електронний ресурс] / А. П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2011. — № 3. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266>

152. Лендьел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : [монографія] / М. Лендьел. — Ужгород : Мистецька лінія, 2011. — 688 с.

153. Лендьел М. Сучасні методологічні підходи до дослідження локальних політичних процесів (на прикладі країн Центрально-Східної Європи) / Мирослава Лендьел // Вісник Львівського університету : зб. наук. праць. Сер., Філософсько-політологічні студії / Львівський нац. ун-т ім. Ів. Франка. — Львів : Львівський нац. ун-т, 2011 — С. 168–176.

154. Лешков В. Н. О праве самостоятельности как основе для самоуправления / В. Н. Лешков. — М. : Унив. тип. (Катков и К°), 1872 . — 25 с.

155. Лешков В. Н. Опыт теории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г., января первого / В. Н. Лешков. — М., 1865. — 82 с.

156. Линьов К. Принцип субсидіарності у державному управлінні / К. Линьов [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/LINOV.htm>

157. Литаврин Г. Г. Как жили византийцы [Электронный ресурс] / Геннадий Литаврин. — СПб. : Алетейя, 1999. — 256 с. — Режим доступа : http://krotov.info/libr_min/12_1/it/avrin_01.htm

158. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. — Харків : Торнадо. — 2001. — 352 с.

159. Лукеря І. 1500-2000 – це оптимальна кількість сільських рад [Електронний ресурс] // Сайт «Громадське радіо». — Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/terytoriya/ivan-lukerya-1500-2000-ce-optymalna-kilkist-silskyh-rad>

160. Луцьк освітлює дорогу до енергоефективності [Електронний ресурс] // Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». — Режим доступу : <http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf>

161. Максимова О. М. Використання синергетики у дослідженні політичних систем / О. М. Максимова // Вісник СевНТУ. Вип. 100: Політологія: зб. наук. пр. — Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2009. — С. 45–49.

162. Малик Я. Нормативно-правове забезпечення транскордонного співробітництва в Україні / Я. Малик, О. Береза // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». — 2013. — Вип. 13. — С. 13–19.

163. Манзя М. В. Ретроспективний аналіз формування та концептуальні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні / М. В. Манзя // Держава та регіони. Серія: Державне управління. — 2014. — № 1 (45). — С. 68–77.

164. Марчук В. Роль паблік-релейшнз у процесах політичної глобалізації / В. Марчук // Вісник Прикарпатського національного університету. Політологія. — 2011. — Вип. 4-5. — С. 164–170.

165. Методика залучення громадськості до прийняття рішень Уряду Чеської Республіки [Електронний ресурс] // Ministerstva vnitra České republiky. — Режим доступу : <http://www.mvcr.cz>

166. Митина О. В. Синергетическая модель политического сознания / О. В. Митина, В. Ф. Петренко ; [ред. И. Н. Трофимова, В. Г. Буданов] // Синергетика и психология. Тексты. Методологические вопросы. — М., 1999. — Выпуск 1. — С. 335–342.

167. Міжнародний науково-практичний семінар «Реформування місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Тернопільської районної ради. — Режим доступу : <http://www.trrada.te.ua/402>

168. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : [наук. доп.] / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка]. — К. : НАДУ, 2014. — 128 с.

169. Місцеві вибори – 2010. Пульс країни / [Відп. редактори Когут А., Сідаш К.]. — К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2011. — 228 с.

170. Місцеві вибори: очікування, сподівання, побоювання. Соціологічне дослідження з 27 серпня по 2 вересня 2015 року [Електронний ресурс] // Сайт Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. — Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/miscevi-viborvannja.htm>

171. Міська рада затвердила заходи щодо покращення надання житлово-комунальних послуг споживачами міста [Електронний ресурс] // Сайт виконкому Криворізької міської ради. — Режим доступу : http://kryvyirih.dp.ua/ua/st/pg/300311497315675_n

172. Міське самоврядування в Україні: історія, сучасність, перспективи / [за ред. Л. Є. Подобєд]. — К. : Арарат-Центр, 2002. — 206 с.

173. Міськрада планує опитувати франківців перед прийняттям важливих рішень [Електронний ресурс] // Сайт Івано-Франківської міської ради. — Режим доступу : <http://www.mrada.if.ua/home/publishpr/7148-q-q>

174. Муніципальне право України : [Підручник] / [Кол. авт. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького]. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 592 с.

175. Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз / В. В. Наконечний // Теорія та практика державного управління. — 2014. — Вип. 1 (44). — С. 283–289.

176. Наумкіна С. Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні [Електронний ресурс] / С. Наумкіна, Т. Бризгунова // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. — 2013. — № 2. — Режим доступу : <http://social-science.com.ua/article/1040>

177. Національна стратегія реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування (Проект. Квітень 2005 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.cld.org.ua/lib/93_Nationalstrategy_reform_12.doc.

178. Некряч А. І. Міське самоврядування України та європейський досвід: шлях до співпраці / А. І. Некряч // Вісник Львівського університету. Серія

міжнародні відносини. — Львів : Львівський національний університет ім. І. Франка. — 2003. — Вип. 11. — С. 61–67.

179. Неліпа Д. В. Системний аналіз в політології: теорія, методологія, практика : [Монографія] / Неліпа Д. В. — К. : Центр учбової літератури, 2011. — 312 с.

180. Неф Р. Да здравствует нонцентрализм / Роберт Неф. — М. : Фонд Фридриха Науманна, 2002 — 62 с.

181. Нечай Ф. М. Рим и италики / Ф. М. Нечай. — М. : Рипол Классик, 2013. — 202 с.

182. Новікова О. О. Політико-адміністративна система Чехії у контексті реформування публічного управління [Електронний ресурс] / О. О. Новікова // Електронний збірник наукових праць «Публічне адміністрування: теорія та практика». — 2011. — № 1 (5). — Режим доступу : [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01\(5\)/11nooptu.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2011-01(5)/11nooptu.pdf)

183. Новіцкі З. Місцеве самоврядування в Польщі / З. Новіцкі, М. Новіцка. — Варшава, 2000. — 39 с.

184. Ольшанський О. Збалансування місцевого бюджету: сучасні виклики [Електронний ресурс] / О. Ольшанський // Теорія та практика державного управління. — Вип. 4 (47). — 2014. — С. 310–318.

185. Опитування Львівської міської ради [Електронний ресурс] // Сайт Львівської міської ради. — Режим доступу : <http://city-adm.lviv.ua/lmr/polls>

186. Опитування регіональних представників Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» щодо виборчих систем на місцевих виборах [Електронний ресурс] // Сайт Всеукраїнської громадської організації. — Режим доступу : www.cvu.org.ua/

187. Органи самоорганізації населення сприймаються як важлива ланка в системі муніципального менеджменту [Електронний ресурс] // Кращі практики місцевого самоврядування. — 2014. — Збірка 31. — С. 31–34. — Режим доступу : http://www.auc.org.ua/sites/default/files/myrghorod_gromada.pdf

188. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самврядування / М. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. — 1995. — № 1. — С. 67–75.

189. Офіційний сайт Прилуцької міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pryluky.org/index.php?id=1135>

190. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. — 1999. — № 2. — С. 155–126.

191. Оцінка громадянами ситуації в Україні та стану проведення реформ, ставлення до політиків та суспільних інститутів, електоральні рейтинги. Соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. — Режим доступу : http://www.ucseps.org/upload/1427287523_file.pdf

192. Очікувані ризики у процесі децентралізації. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

193. Пальчук В. Перший етап адміністративно-територіальної реформи — ухвалення перспективних планів, формування спроможних територіальних громад / В. Пальчук // Сайт Центру досліджень соціальних комунікацій. — Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1308:administrativna-ref&catid=8&Itemid=350

194. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. — Львів : Літопис, 2002. — 411 с.

195. Парфьонова Г. Інформаційна взаємодія органів місцевого самоврядування м. Херсона та громади. Сучасний стан та перспективи : [Аналітичне дослідження] / Херсон : Херсонська міська організація «Розвиток», 2003. — 85 с.

196. Передумови та практики реалізації реформ на регіональному і місцевому рівнях / [ред. : С. О. Біла, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко]. — К. : НІСД, 2014. — 68 с.

197. Петришин О. Конституційно-правова реформа місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / О. Петришин // Журнал Верховної Ради України «Віче». — 2015. — № 16. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4868>

198. Погорілко В. Ф. Місцеве самоврядування / О. В. Батанов, В. Ф. Погорілко // Юридична енциклопедія. — Т. 3. : К – М. — К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2001. — С. 731–732.

199. Поравский А. В. Польше бюджеты местных общин составляют треть бюджета страны [Электронный ресурс] / Анджей Поравский. — Режим доступа : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/93>

200. Порівняльна таблиця до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

201. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / [за редакцією В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2011. — 199 с.

202. Постанова Верховної Ради України «Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі» від 13.03.2014 р. № 874-VII // Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 16. — с. 584.

203. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування» від 05.04.1994 р. № 228 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-94-%D0%BF>

204. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. №996 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/996-2010-п

205. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов КМУ від 5 листопада 2008 р. № 986 і 3 листопада 2010 р. № 996» від 08.04.2015 р. № 234 [Електронний ресурс] // Урядовий портал. — Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248124741>

206. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 21.07.2006 р.

[Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>

207. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 р. № 214 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

208. Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок створення, реорганізації та ліквідації навчально-виховних закладів органів місцевого самоврядування» від 05.04.1994 р. № 228 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

209. Потапович С. Польський досвід в організації виборів до органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Славомір Потапович // Матеріали конференції «Реформування законодавства про місцеві вибори: проблеми та шляхи вирішення», 27 лютого 2015 р. — Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/>

210. Правове регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання [Електронний ресурс] // Сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. — Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=2077>

211. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. — К. : Асоціація міст України, 2015. — 39 с.

212. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості : [аналіт. доп.]. — К. : НІСД, 2014. — 78 с.

213. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>

214. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту «Про місцевий референдум» № 7082 та пропозиції громадських експертів // Часопис ПАРЛАМЕНТ. — 2012. — № 1. — С. 5–24.

215. Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських стандартів організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку // Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 28 жовт. 2009 р. / [відп. за вип. І. В. Яковюк]. — Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. — 223 с.

216. Програма «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» [Електронний ресурс] // Сайт Ради Європи: Розвиток місцевої демократії в Україні. — Режим доступу : <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives>

217. Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 08.10.2013 р. №3373 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3373&skl=8

218. Прошко В. Принцип субсидіарності – інструмент розподілу повноважень / В. Прошко // Аспекти самоврядування. — 2000. — № 1 (6). — С. 2–7.

219. Пухтинський М. О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / [Пухтинський М. О., Павленчик П. Т., Князєв В. М.]. — К. : Логос, 2002. — 212 с.

220. Рада ухвалила зміни до Конституції в першому читанні [Електронний ресурс] // Сайт газети «Українська правда». — Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2015/08/31/7079619/>

221. Рада ухвалила у першому читанні закон про муніципальну варту [Електронний ресурс] // Сайт РБК Украина. — Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/news/rada-prinyala-pervom-chtenii-zakon-munitsipalnoy-1432199706.html>

222. Разработка новых правил игры в старых условиях / [Под ред. И. Мунтяну, В. Попа]. — Будапешт : OSI/LGI, 2001. — 822 с.

223. Регульский Е. О самоуправлении в Польше [Электронный ресурс] / Ежи Регульский // Новая Польша. — 2013. — № 1. — Режим доступа : <http://www.novpol.ru/index.php?id=1795>

224. Регульський Є. Лекція «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс] / Єжи Регульський. — Режим доступу : http://society.lb.ua/life/2014/07/15/272846_lektsiya.html

225. Резніков А. В. Магдебурзьке право: українські варіації на тему європейських традицій (історико-правовий нарис) / А. В. Резніков. — Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2007. — 208 с.

226. Резолюція про затвердження Стратегії розвитку громадянського суспільства на 2009-2013 рр. з додатком до неї [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.pozytek.gov.pl/Strategia,Wspierania,Rozwoju,Spoleczenstwa,Obywatelskiego,493.html>

227. Результати громадського обговорення «Проекту внесення змін до плану зонування м. Вінниця» [Електронний ресурс] // Сайт Вінницької міської ради. — Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/TransparentCity/Lists/TheResultsOfPublicHearings/ShowNews.aspx?ID=73>

228. Реутов В. Є. Транскордонне співробітництво регіонів України: теоретико-практичні аспекти розвитку [Електронне видання] / В. Є. Реутов // Електронне наукове фахове видання «Ефективна економіка». — 2011. — № 2. — Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=912>

229. Реформи в Україні: громадська думка населення [Електронний ресурс] // Фонд Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва. — Режим доступу : <http://www.dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/reformi-v-ukselennja.htm>

230. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади [Електронний ресурс] // Сайт Рівненської обласної державної адміністрації. — Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>

231. Реформы глазами американских и российских ученых / [Под общ. ред. академика О. Т. Богомолова]. — М. : Российский экономический журнал, 1996. — 265 с.

232. Рибак А. І. Стан та перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / А. І. Рибак // Гілея (науковий вісник) : [зб. наук. праць / гол. ред. Вашкевич В. М.]. — К., 2011. — Вип. 47. — С. 594–602.

233. Ризики реалізації Закону України «Про місцеві вибори». Аналітична записка [Електронний ресурс] // Сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. — Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1898/>

234. Рисс А. Основы муниципального хозяйства / А. Рисс ; [перевод с неметкого]. — Рига–Берлин : Изд-во Наука и жизнь, 1914. — 132 с.

235. Рівіс М. На сьогодні для нас важливим є досвід Словаччини у проведенні реформ місцевого самоврядування, що наближає Україну до інтеграційних процесів [Електронний ресурс] / Михайло Рівіс // Офіційний сайт видання «Час Закарпаття». — Режим доступу : <http://chas-z.com.ua/news/24191>

236. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо збалансування місцевих бюджетів у 2014 році в процесі їх виконання» від 01.03.2014 р. № 156-р [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-2014-%D1%80>

237. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 30. — ст. 831.

238. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування» від 29 липня 2009 р. № 900-р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/900-2009-%D1%80>

239. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації» від 26.03.2008 р. № 531-р [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/531-2008-%D1%80>

240. Романюк А. Новий інституціоналізм та поняття інституту в політичній науці [Електронний ресурс] / Анатолій Романюк. — Режим доступу : <http://politolog.at.ua/publ/1-1-0-12>

241. Рузавин Г. И. Самоорганизация и организация в развитии общества / Г. И. Рузавин // Вопросы философии. — 1995. — № 8. — С. 63–72.

242. Савіовський М. Ю. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Ю. Савіовський // Трипільська цивілізація: Теоретико-методологічні питання правової науки. — 2012. — № 8 (11). — С. 31–36.

243. Сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

244. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління : Збірник наукових праць. — 2013. — Вип. 35. — С. 324–330.

245. Сванидзе А. А. Генезис феодального города в раннесредневековой Европ: проблемы и типология / А. А. Сванидзе // Городская жизнь в средневековой Европе. — М., 1987. — С. 7–114.

246. Сеник М. Реформування місцевого самоврядування – необхідна складова регіональної політики України [Електронний ресурс] / М. Сеник // Віче. — 2009. — № 23. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1766/>

247. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / Світлана Серьогіна // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї. — Режим доступу : <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614>

248. Серьогіна Т. Адміністративно-територіальна реформа в контексті реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Т. Серьогіна // Правові аспекти публічного управління: теорія і практика. Матеріали науково-практичної конференції, 11 грудня 2014 р., — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. — С. 60–62.

249. Система державного управління Республіки Словаччина: досвід для України / [Уклад Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Завгороднюка]. — К. : НАДУ, 2011. — 52 с.

250. Система державного управління Республіки Чехія: досвід для України / [Уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка]. — К. : НАДУ, 2011. — 40 с.

251. Скороход О. Досвід місцевого самоврядування Франції та Польщі: здобутки та застереження для України / Олексій Скороход // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 4 (9). — С. 159–164.

252. Слободян Т. З. Трансформація виборчої системи до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща : дис. ... канд.. політ. наук : 23.00.02 / Слободян Тетяна Зіновіївна. — Івано-Франківськ, 2011. — 196 с.

253. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації [Електронний ресурс] / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування (проект-діалог). — Режим доступу : [http:// auc.org.ua](http://auc.org.ua)

254. Слобожан О. Куди зникають гроші територіальних громад? [Електронний ресурс] / О. Слобожан. — Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/internal/kudi-znikayut-groshi-teritorialnih-gromad-abo-chomu-nevpinno-znizhuyetsya-yakist-zhittya-v-naselenih-punktah-ukrayini-.html>

255. Современные избирательные системы. Вып. 9 : Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Л. М. Ефимова, И. А. Ракитская, А. Г. Орлов, К. А. Половченко ; [науч. ред. А. В. Иванченко, В. И. Лафитский]. — М. : РЦОИТ, 2014. — 512 с.

256. Солових В. П. Синергетична модель державного управління / В. П. Солових // Теорія та практика державного управління : Збірник наук. праць РІДУ НАДУ при Президенті України. — Харків : Магістр, 2015. — № 1 (48). — С. 2–8.

257. Соскін О. І. ЄС та місцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива : [Науково-методичний посібник] / О. І. Соскін,

А. М. Матвійчук, Н. О. Матвійчук ; [За загальною ред. О. І. Соскіна]. — К. : Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2008. — 56 с.

258. Соціологічне дослідження. Якою мірою Ви довіряєте наступним державним та недержавним інституціям? [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. — Режим доступу : www.ucerps.org/ukr/poll.php?poll_id=1051

259. Спільний конкурс проектів DESPRO та Дніпропетровської обласної ради із впровадження/вдосконалення децентралізованої моделі водопостачання на рівні сільських громад Дніпропетровської області [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Дніпропетровської обласної ради. — Режим доступу : <http://oblrada.dp.ua/despr>

260. Стам С. М. Складывание социальной структуры средневекового города (XI–XIII вв.) / С. М. Стам // Средние века. — М. : Наука, 1971. — Вып. 34. — С. 256–273.

261. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций [Электронный ресурс] / Старцев Я. Ю. — Режим доступа : http://vasilieva.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49356.htm

262. Статут КП ВМП «Муніципальна поліція» [Електронний ресурс] // Сайт Вінницької міської ради. — Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/MunicipalEnreprise/Lists/CitiesBeautificationInspection/ShowContent.aspx?ID=1>

263. Статут територіальної громади м. Дніпропетровська [Електронний ресурс] // Сайт Дніпропетровської міської ради. — Режим доступу : <http://dniprorada.gov.ua/statut-teritorialnoi-gromadi-mdnipropetrovska>

264. Статут територіальної громади м. Львова [Електронний ресурс] // Сайт Львівської міської ради. — Режим доступу : http://lvivrada.gov.ua/files/statut/Statut_all.pdf

265. Статут територіальної громади м. Рівного [Електронний ресурс] // Сайт Рівненської міської ради. — Режим доступу : <http://www.city-adm.rv.ua/RivnePortal/ukr/statut.aspx>

266. Статут територіальної громади м. Суми [Електронний ресурс] // Муніципальний інформаційний портал. — Режим доступу : <http://www.meria.sumy.ua/index.php?newsid=27051>

267. Стемпель Е. Реформа местного самоуправления в Польше : 25 лет спустя. Уроки для Украины [Электронный ресурс] / Ежи Стемпель. — Режим доступа : <http://argumentua.com/stati/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-polshe-25-let-spustya-uroki-dlya-ukrainy>

268. Стешенко Т. В. Основні моделі організації місцевого самоврядування / Т. В. Стешенко, Ю. О. Луніна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2012. — Вип. 23. — С. 128–137.

269. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf

270. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

271. Сухінін Д. Досвід Великобританії у нормативно-правовому закріпленні проведення оцінювання, контролю та моніторингу якості місцевих послуг / Д. Сухінін // Теоретичні і прикладні аспекти державотворення. — 2013. — Вип. 12. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tppd_2013_12_20.pdf

272. Тарнай В. Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації / В. Тарнай // Громадянське суспільство. — 2015. — № 1 (19). — С. 9–11.

273. Тищенко Ю. Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / [Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина]. — К. : Агентство «Україна», 2010. — 148 с.

274. Ткач Д. І. Сучасна Угорщина в контексті суспільних трансформацій : [Монографія] / Д. І. Ткач. — К. : МАУП, 2004. — 504 с.

275. Ткачук А. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А. Ткачук. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. — 116 с.

276. Токвіль А. Про демократію в Америці / Алексіс де Токвіль ; [переклад з французької Г. Філіпчука та М. Москаленка ; передмова А. Жардена]. — К. : Видавничий дім «Всесвіт», 1999. — 590 с.

277. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов. — Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tppd_2014_14_16.pdf

278. Томашівський С. Українська історія : Нарис 1. Старинні і середні віки / С. Томашівський. — Львів, 1919. — 154 с.

279. Топпервін Н. Дієве місцеве самоврядування як запорука успішної децентралізації публічної влади: швейцарський досвід / Ніколь Топпервін // Аналітичний вісник. — 2012. — № 2. — 21 с.

280. Трегуб О. І. Теоретичні засади європейської інтеграції / О. І. Трегуб // Грані. — 2013. — № 9 (101). — С. 148–153.

281. У якому випадку у Вас може з'явитися потреба в активній громадській діяльності (динаміка, 2008-2013 рр.)? Соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. — Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=369

282. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

283. Україна – на 162-му місці в рейтингу економічних свобод [Електронний ресурс] // Сайт «Радіо Свобода». — Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/26815953.html>

284. Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / [За заг. ред. Когута І. О.]. — К. ; Львів : Видавництво «Мс», 2007. — 336 с.

285. Успішні проекти [Електронний ресурс] // Інформаційний ресурс з питань підвищення енергоефективності у житловому секторі в Україні «Теплий дім». — Режим доступу : <http://teplydim.com.ua/uk/about#sthash.BDu5CmOe.dpuf>

286. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / Олександр Фролов // Віче. — 2011. — № 14. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649>

287. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе / Э. Харлоф. — М. : Финансы и статистика, 1992. — С. 152–155.

288. Хріпливець Д. Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець // Державне будівництво. — 2008. — № 2. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2008_2_37.pdf

289. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова // Наукові праці. Політологія. — 2012. — Випуск 185. — Том 197. — С. 67–70.

290. Чи можете Ви сказати, що залучені до активної громадської діяльності? (динаміка, 2008-2013). Соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. — Режим доступу : http://razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=367

291. Чи підтримуєте Ви діяльність органів місцевого самоврядування (динаміка, 2006-2013 рр.)? Соціологічне опитування [Електронний ресурс] // Сайт Центру Разумкова. — Режим доступу : http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=174

292. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. — М. : Юрист, 2000. — 600 с.

293. Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування / А. С. Чиркін // Форум права. — 2015. — № 1. — С. 350–355.

294. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс] /

А. С. Чиркін // Право та інновації. — 2015. — № 3 (11). — Режим доступу : <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2015/09/Chyrkin11.pdf>

295. Чихладзе Л. Т. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы / Л. Т. Чихладзе // Право и политика. — 2006. — № 12. — С. 19–27.

296. Чорна Н. М. Вишеградська група: досвід регіональної інтеграції країн Центрально-Східної Європи / Н. М. Чорна // Наукові записки. Серія : Історія. — 2012. — № 20. — С. 278–283.

297. Шатіло В. А. Централізація і децентралізація в механізмі державної влади: до постановки проблеми [Електронний ресурс] / В. А. Шатіло // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал. — К. : КНУ імені Тараса Шевченка, 2015. — № 1 (11). — Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/408-tsentralizatsiya-i-detsentralizatsiya-v-mekhanizmi-derzhavnoyi-vlady-do-postanovky-problemy-shatilo-v-a>

298. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. — Львів : БУС, 2010. — 462 с.

299. Шведа Ю. Р. Партії та вибори : енциклопедичний словник [Електронний ресурс] / Ю. Р. Шведа. — Львів : Вид-во ЛНУ ім. І. Франка, 2009. — Режим доступу : http://www.lnu.edu.ua/faculty/Phil/slovnyk_shveda.htm

300. Шляхтун П. Децентралізація по-українськи в контексті європейського досвіду місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / П. Шляхтун, В. Колюх // Віче. — 2015. — № 18. — Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4918/>

301. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : [Підручник] / П. П. Шляхтун. — К. : Центр учбової літератури, 2010. — 472 с.

302. Шпак Ю. А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування / Ю. А. Шпак // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. — 2013. — Вип. 1. — С. 145–152. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2013_1_18.pdf

303. Щедрова Г. П. Формування політичної конкуренції еліт в сучасній Україні : [Монографія] / Галина Петрівна Щедрова, Сергій Володимирович Щедров. — Луганськ : Вид-во «Елтон-2», 2013. — 303 с.

304. Щоквартальний аналітичний огляд «Розвиток місцевого самоврядування в Україні» (листопад 2014 р. – січень 2015 р.) / Інститут громадянського суспільства ; [упоряд. Н. В. Наталенко]. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2015. — 64 с.

305. Якість місцевого самоврядування: правові та інституційні виклики / [Укл. Д. Ковриженко, О. Чебаненко] // Серія «Політична освіта». Фонд Конрада Аденауера. — К. : ФКА, 2009. — 64 с.

306. Яцків Т. Законодавчі умови участі громадськості у процесі прийняття рішень на національному та місцевому рівнях у Чехії: корисні спостереження для України [Електронний ресурс] / Т. Яцків // Громадянське суспільство. — 2011. — № 4 (18). — Режим доступу : <http://www.gromada.lviv.ua/analytic/321>

307. 2010. évi L. törvény a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról [Електронний ресурс] // Miniszteri rendeletek. — Режим доступу : http://www.valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_17.html

308. 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról [Електронний ресурс] // Nemzeti Választási Iroda. — Режим доступу : http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_24.html

309. Aalborg Charter [Electronic resource] // Wikipedia, the free encyclopedia. — Mode of access : https://en.wikipedia.org/wiki/Aalborg_Charter

310. Antal B. A civil társadalomszerveződés dilemmái. In Beszteri Béla Mikolasek Sándor (szerk.). A rendszerváltás (változtatás) mérlege / B. Antal. — Komárom : MTA, 2008. — 112 s.

311. Arak P. Poland / Piotr Arak and Piotr Z'akowiecki // Nations in Transit – 2015. Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia. — 2015. — P. 477–502.

312. Benchmarking of public services provided by municipalities in the 4 countries [Electronic resource] / Balazova Eva. — P. 29–41. — Mode of access : http://is.uniag.sk/dok_server/slozka.pl?id=8315;download=6365

313. Bogumil J. Wandel europäischer Lokalsysteme: Wirkungen institutioneller Dezentralisierungspolitik. Kommunale Aufgaben und Leistungsprofile in Deutschland, Frankreich und Großbritannien / Bogumil J., Kuhlmann S. — Bochum : DFG-Forschungsantrag. — 19.06.2005.

314. Brody L. R. Encyclopedia of the ancient Greek world / David Sacks, Oswyn Murray, Lisa R. Brody. — Infobase Publishing, 2005. — 412 p.

315. Bútorá M. Štúdiá trendov vývoja občianskej spoločnosti na Slovensku / [Martin Bútorá, Zora Bútorová, Boris Strečanský, Dušan Ondrušek, Grigorij Mesežnikov]. — Bratislava, 2011. — 54 s.

316. C.L.E.A.R. TOOL: final version Strasbourg, 28 November 2008 [Electronic resource] // Directorate General of Democracy and Political Affairs Directorate of Democratic Institutions. — Mode of access : <https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command>

317. Constitution of Hungary [Electronic resource]. — Mode of access : <http://parlament.hu/irom39/02627/02627-0187.pdf>

318. Constitution of the Slovak Republic [Electronic resource] // Súdna rada Slovenskej republiky. — Mode of access : http://www.sudnarada.gov.sk/data/files/527_constitution-of-the-slovak-republic.pdf

319. Cunningham B. Slovakia / Benjamin Cunningham // Nations in Transit – 2015. Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia. — 2015. — P. 603–624.

320. Elections in Slovakia [Electronic resource] // Wikipedia, the free encyclopedia. — Mode of access : https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Slovakia

321. European Charter of Local Self-Government №122 [Electronic resource] // Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. — Mode of access : <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=&DF=&CL=ENG>

322. European Urban Charter II. Manifesto for a new urbanity [Electronic resource] // Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. — Mode of access : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1302971>

323. European Urban Charter. Charter without the status of a convention [Electronic resource] // Website of Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. — Mode of access : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=887405#Top>

324. Gasser A. Gemeindefreiheit als Rettung Europas: Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung / Gasser A. — Basel, 1947. — 453 p.

325. Gierke O. von. Das deutsche Genossenschaftsrecht / Otto von Gierke. — Bd. I. Berlin, 1868. — 1111 p.

326. Hardy E. G. The Table of Heraclea and the Lex Iulia Municipalis / E. G. Hardy // The Journal of Roman Studies. — Vol. 4, Part 1. — 1914. — P. 65–110.

327. Horzinková E. Základy organizace veřejné správy v ČR / Eva Horzinková, Vladimír Novotný. — 2. upr. vyd. — Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. — 233 s.

328. Kazaz J. Access to Electoral Rights. Slovakia / Jana Kazaz. — San Domenico di Fiesole : EUDO Citizenship Observatory, 2014. — 20 p.

329. Kobielska K. Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce / K. Kobielska // Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty ; [Pod red. A. Antoszewskiego, A. Kolodij, K. Kowalczyka]. — Wrocław : ATUT, 2010. — S. 115–128.

330. Koncepcie reform verejne spravy. — Praha, 1999. — 56 s.

331. Koncepcia rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku. Strategické zámery rozvoja občianskej spoločnosti do roku 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/koncepcia_rozvoja_os/Koncepcia-rozvoja-OS_2020.pdf

332. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952 r.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://pl.wikisource.org/wiki/Konstytucja_Polskiej_Rzeczypospolitej_Ludowej

333. Kopec̣ek L. Czech Republic / Lubomír Kopec̣ek // Nations in Transit – 2015. Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia. — 2015. — P. 205–226.

334. Kovács B. Hungary / Balázs Aron Kovács et al // Nations in Transit – 2015. Democracy on the Defensive in Europe and Eurasia. — 2015. — P. 267–297.

335. Kuhlmann S. Local Authorities between the State and the Market: An International Comparison of Local Government Systems and Reforms [Electronic resource] / Sabine Kuhlmann // Deutsches Institut für Urbanistik. — Mode of access : <http://www.difu.de/publikationen/local-authorities-between-the-state-and-the-market-an.html>

336. László K. Politikai kultúra a második évtizedben 2012 [Electronic resource] / K. László. — Mode of access : <http://alkotmanyozonemzetgyules.hu>

337. Local cardinal Act on Local Government, 2011 [Electronic resource]. — Mode of access : <http://goo.gl/Yryuq>

338. Lockard D. local government / Duane Lockard // International Encyclopedia of the Social Sciences. — London : Macmillan Press, 1968. — P. 451–455.

339. McCormick J. European Union Politics / John McCormick. — London : Palgrave Macmillan, 2011. — 384 p.

340. Meier-Cronemeyer H. Ausstieg und Aufstieg, Weg und Wandlung der Kibbuzim / Meier-Cronemeyer H. // Journal für Geschichte. — 1980. — № 6. — S. 22–36.

341. Mohl R. Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften in Monographien dargestellt / Robert von Mohl. — Taschenbuch : Adamant Media Corporation, 2001. — 619 p.

342. Moulder E. Municipal Form of Government: Trends in Structure, Responsibility, and Composition / Evelina Moulder // The Municipal Year Book. — Washington, D.C. : International City/County Management Association, 2008. — P. 27–33.

343. Meny Y. Government and Politics in Western Europe. Britain, France, Italy, Germany / Yves Meny and Andrew Knapp. — Oxford : Oxford university press, 1998. — 512 p.

344. Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy [Electronic resource] / [Habdank-Kolaczowska S., Csaky Z., Roylance T., Puddington A.] ; Freedom House. — 24 p. — Mode of access : https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2014%20booklet_WEBSITE.pdf

345. Povinné stredoškolské vzdelanie pre starostov je už na Ústavnom súde [Електронний ресурс] // TERAZ.SK. — 18.07.2014. — Режим доступа : <http://www.teraz.sk/slovensko/stredoskolske-vzdelanie-starostovia-ussr/91833-clanok.html>

346. Regulski J. Reformowanie państwa: moje doświadczenia / J. Regulski. — Szczecin : Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2007. — 180 s.

347. Rosamond B. Theories of European Integration / Ben Rosamond. — New York : Palgrave, 2000. — 242 p.

348. Salamon L. M. Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector / Salamon L. M., Sokolowski S. W. — 3rd ed. — Greenwich : Kumarian Press, 2010. — 145 p.

349. Schaeffner W. Geschichte Der Rechtsverfassung Frankreichs: Bis Auf Hugo Capet (1849) / Wilhelm Schaeffner. — Sauerländer : Nabu Press, 2012. — 696 p.

350. Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступа : <http://www.pozytek.gov.pl/Strategia,Wspierania,Rozwoju,Społeczenstwa,Obywatelskiego,493.html>

351. Strussová M. Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji / M. Strussová // Sociológia. — 2009. — № 4. — S. 354–379.

352. Suchyj O. Stepan Tomaszewski (1875–1930) // Złota księga historiografii lwowskiej XIX i XX wieku ; [Pod redakcją Jerzego Maternickiego przy współpracy Leonida Zaskilniaka]. — Rzeszów : Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, 2007. — S. 441–452.

353. System administracji publicznej w Polsce [Електронний ресурс] // Materiały Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji «System administracji publicznej w Polsce», Warszawa, lipiec 2014 r. — Режим доступа : https://mac.gov.pl/files/administracja_prezentacja.pdf

354. The Congress of Local and Regional Authorities 5th session Strasbourg (29–31 October, 2013) [Electronic resource] // Local and regional democracy in Hungary. — Mode of access : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2122295&Site=CM>

355. The role of civil society in development assistance and aid effectiveness [Electronic resource] / European Union & Center for Economic Development. — Sofia, 2013. — Mode of access : http://pasos.org/wp-content/uploads/2013/07/kniga.role-of-civil-society.body_.final_.pdf

356. Treaty of Amsterdam (2 October, 1997) [Electronic resource]. — Mode of access : http://www.cvce.eu/obj/treaty_of_amsterdam_2_october_1997-en-578ebb8e-d641-4650-b1e3-3b3a795e01c9.html

357. Ústava Slovenskej Republiky č. 460/1992 Zb [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>

358. Ustawa «O samorządzie gminnym» z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCMQFjABahUKEwiV8tyd_PTIAhUIZ3IKHcuGBIA&url=http%3A%2F%2Fisap.sejm.gov.pl%2FDownload%3Fid%3DWDU19900160095%26type%3D3&usg=AFQjCNEVfFn3qyrIj7HWb7ZR5keM6ug4FQ&sig2=v1cOPUwsCsaIli9IsOqZVw

359. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20031591547&type=3>

360. Ustawa z dnia 20 marca 1998 r. O zmianie ustawy. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw. — 1998. — № 50. — poz. 311.

361. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. — Kancelaria Sejmu, 2015. — 244 s.

362. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw. — 1990. — № 16. — poz. 95.

363. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw. — 1990. — № 16. — poz. 96.

364. Voľby do orgánov samosprávy obcí na Slovensku [Електронний ресурс] // Wikipédia, slobodnej encyklopédie. — Режим доступу : https://sk.wikipedia.org/wiki/Vo%C4%BEby_do_org%C3%A1nov_samospr%C3%A1vy_obc%C3%AD_na_Slovensku

365. Wasintyriski B. Ustroj wladz administracyjnych rzadowych i samorzadowych. — Poznan, 1993. — 139 s.

366. World Population Prospects, the 2015 Revision [Electronic resource] // Department of Economic and Social Affairs of United Nations. — Mode of access : <http://esa.un.org/unpd/wpp/>

367. Zákon č. 128/2000 Sb. O Obcích (obecní zřízení) [Електронний ресурс]. — Режим доступа : [http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html)

368. Zákon č. 129/2000 Sb. o Krajích (krajské zřízení) [Електронний ресурс]. — Режим доступа : [http://www.zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-\(krajскеzrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-(krajскеzrizeni).html)

369. Zákon č. 131/2000 Sb., O hlavním městě Praze [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://www.praha.eu/public/a6/b3/d4/1828312_468763_Zakon_o_hl.meste_Praze.pdf

370. Zákon č. 250/2000 Sb. O rozpočtových pravidlech územního rozpočtu [Електронний ресурс]. — Режим доступа : http://www.integrity.pp.ua/files/CONCEPT_NOTE_UA_25112013.pdf

371. Zákon o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. Předpis č. 130/2000 Sb. [Електронний ресурс] // Zákon pro lidi. — Режим доступа : <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-130>

372. Zákon o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Předpis č. 491/2001 Sb. [Електронний ресурс] // Zákon online. — Режим доступа : <http://www.podnikatel.cz/zakony/zakon-o-volbach-do-zastupitelstev-obci-a-o-zmene-nekterych-zakonu/>

373. Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí [Електронний ресурс] // Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. — Режим доступа : <http://www.minv.sk/?volby-oso&subor=28297>