

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Одеська юридична академія»

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Мішин Сергій Іванович

УДК 321/324/328/ 352.07

ДИСЕРТАЦІЯ

**Реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як
умова демократичних змін.**

Спеціальність 052 - Політологія

Галузь знань 05 - Соціальні та поведінкові науки

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

_____ С.І.Мішин

(Підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник

Вітман Костянтин Миколайович

доктор політичних наук, професор

Одеса – 2021

Анотація

Мішин С. І. Реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умова демократичних змін. - Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії, спеціальність 052 – «Політологія» (05 - Соціальні та поведінкові науки). - Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

Сучасний етап розвитку української державності робить актуальним вивчення місцевого самоврядування як однієї з фундаментальних основ демократичної системи управління і необхідного елементу сучасного суспільного устрою. Без повноцінного і ефективного місцевого самоврядування Україна не може бути демократичною правовою державою. Особливу важливість і суспільне значення сьогодні набуває питання про характер взаємин між державою та органами місцевого самоврядування, який стає в нових умовах не тільки предметом наукових дискусій, а й питанням реальної політичної практики.

Сьогодні в нас є можливість спостерігати складний процес інституціоналізації нової для України моделі взаємовідносин в системі «влада - місцеве самоврядування - громадянське суспільство». Це обумовлює актуальність тематики даної роботи. Поглибленого об'єктивного осмислення потребує суспільно-політична реальність місцевого самоврядування в Україні, визначення місця і ролі місцевого самоврядування в системі взаємодії влади і суспільства. Актуальним представляється концептуальне осмислення різноманітних форм місцевого самоврядування, вивчення соціальної практики місцевого самоврядування, узагальнення його історичної конкретики, аналіз специфічних рис, можливостей розвитку, які перебувають в залежності від історичних і соціальних передумов, сприяють оновленню наукового знання і

уточненню теорій, що інтерпретують проблеми соціально-політичного регулювання. Актуальним залишається і науковий аналіз проблемної ситуації, щодо протиріччя між об'єктивною необхідністю місцевого самоврядування та рівнем соціальної активності населення.

Метою дисертаційного дослідження є визначення концептуального забезпечення, напрямків, методів та ресурсів реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умов демократичних змін. *Об'єктом дослідження* є місцеве самоврядування. *Предметом дослідження* є реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умов демократичних змін.

В дослідженні представлено бачення реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умов демократичних змін. Аналіз здійснений в рамках політичної науки та направлений на вивчення взаємозумовленості розвитку місцевого самоврядування та громадянського суспільства як інститутів, які сприяють демократизації сучасної України.

В роботі застосовано результати нових даних соціологічних досліджень з проблем активізації громадянської та суспільно-політичної активності населення, їх участі у місцевому самоврядуванні та інститутах громадянського суспільства, сформованих і діючих на територіях місцевого самоврядування.

Пропонуються методологічні походи дослідження даної проблеми на основі аналізу соціально-політичного досвіду України, які доповнюють наукові уявлення про державний та політичний вплив на розвиток місцевого самоврядування і громадянського суспільства в позитивному і негативному відношенні.

В роботі представлений також інструментарій, який може бути використаний при аналізі різних форм консолідації інститутів громадянського суспільства з інститутом місцевого самоврядування, технологій їх взаємодії, підвищення рівня політичної культури населення щодо залучення його до активної участі життя місцевої громади.

Запропоновано нову модель системи місцевого самоврядування «технологічну», яка заснована на забезпеченні новітніх соціальних технологічних процесів, що відбуваються в суспільстві та державі. Визначено, що головною умовою формування такої моделі є наявність ресурсу, відбувається зміна розуміння простору та території в рамках самоврядування, змінюються форми політичної та соціальної поведінки, самоорганізації, засоби прийняття рішень та тип взаємодії між органами місцевого самоврядування, громадянами та органами державної влади тягне за собою створення «розумних» містечок, територій та просторів та повну зміну форм управління, організації та самоорганізації.

Представлено положення щодо застосовування підходу в системі місцевого самоврядування до вдосконалення послуг та більшої підзвітності перед громадянами – це управління продуктивністю, яке дає можливість демонструвати та вдосконалювати свої послуги з позиції результативності та ефективності та яким чином ці послуги впливають на життя громадян.

Обґрунтовано думку про необхідність розробки концепції реінтеграції, яка повинна стати складовою всіх реформ української держави та суспільства. Концепція повинна включати впровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні; створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України; подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного, інформаційного та соціокультурного простору тощо.

В роботі проаналізовано та доповнено концептуальні та методологічні засади розуміння таких категорій, як «самоврядування», «місцева влада», «місцеве самоврядування», «місцева громада», «місцеве управління», «системи місцевого самоврядування».

Доведено необхідність застосовування в створенні моделі місцевого самоврядування теорії поляризованого розвитку та принципу кумулятивної

причинності в якості як обґрунтування нерівномірності територіального розвитку громад. Ці теорії забезпечують об'єктивне визначення економічних ресурсів спроможності громади. Увага акцентується на місці концентрації виробництв та на визначенні пропульсивних напрямків інвестування.

В дисертаційному дослідженні представлено визначення системи місцевого самоврядування і обґрунтовано думку, що воно не може розглядатися поза політичного простору. Реформа, яка зараз відбувається та реалізація нових норм закону пов'язана з необхідністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, насамперед державної влади суб'єктів та органами місцевого самоврядування, структурних перетворень системи місцевого самоврядування та уніфікації структури органів місцевого самоврядування, розробки чіткої системи взаємодії регіональної та місцевої влади.

Робота містить визначення та описання траєкторії реформування системи місцевого самоврядування в аспекті демократичної парадигми, новітніх форм демократичності та відкритості. Проаналізовано розуміння природи та призначення системи місцевого самоврядування, яка визнана найважливішим елементом політичного простору системи, від ефективності діяльності якої залежить демократичність, стабільність та рівень конфліктності суспільно-політичної ситуації в суспільстві.

Доведено залежність організації місцевого самоврядування від моделювання політичного простору. Визначено, що політичний простір в аспекті реформування системи місцевого самоврядування постає своєрідним динамічним полем взаємодій, подій, політичних вимірів, факторами розвитку при цьому виступають політичні атрактори, що є орієнтирами життєустрою індивідів та спільностей та спрямовують процес формування параметрів політичного порядку на всіх організаційних рівнях соціально-політичного. У цьому контексті мета місцевого самоврядування

має визначатися, виходячи з потреб та можливостей політичної самоорганізації.

Обґрунтовано положення про необхідність застосування просторово-територіального підходу до створення місцевих громад. Визначено, що аспект територіальності в політиці сьогодні виступає в якості особливої моделі поведінки різних політичних суб'єктів. Доведено існування безпосереднього зв'язку між місцем та типом політичної поведінки, і відповідно, з визначенням системи місцевого самоврядування. Метою стає засвоєння простору та контроль за ним. Параметрами територіальності можуть бути інституційні або неформальні фактори (розташування та почуття місця). Це має важливе політичне практичне та теоретичне значення.

Проведено систематизацію видів та критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади, як умови для об'єднання громад. Аналіз типів спроможності дав можливість визначити, що не слід ототожнювати територіальну громаду та об'єднану громаду, тому, що саме за критеріями спроможності територіальна громада може забезпечувати якісне та комфортне життя своїх мешканців не поєднуючись з іншими громадами.

Практичне значення отриманих здобувачем результатів дослідження в тому, що воно може бути використане в роботі органів влади щодо підтримки розвитку інститутів місцевого самоврядування та громадянського суспільства на територіях громад, надання допомоги щодо створення умов для реалізації потенціалу місцевих громад. Результати дослідження можуть бути використані також для розробки навчально-методичних посібників, навчальних курсів для здобувачів вищої освіти профільних спеціальностей, а також курсів підвищення кваліфікації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, активу місцевих громад з питань взаємодії органів влади з населенням.

Рекомендації щодо вдосконалення механізмів підтримки розвитку громадських та суспільно-політичних ініціатив і проектів населення можуть бути враховані в організаційній діяльності органів місцевого самоврядування, в їх роботі щодо взаємодії з населенням, підвищення його інтересу і відповідальності за результати свого розвитку.

Визначено, що одним з головних завдань місцевого самоврядування є підвищення результативності своєї діяльності та ефективне використання матеріальних, інтелектуальних, духовних ресурсів. Обґрунтовано, що органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль в формуванні умов та мотивації для того, щоб прискорювати процес інвестування в свої територіально-просторові межі. Слід акцентувати увагу на активізації бізнесових структур, на підтримці малого бізнесу, на створенні комунікаційної інфраструктури. І безумовно, найвищою цінністю постає саме людський потенціал, який постає елементом економічної політики територій.

Щодо факторів, які, навпаки, обмежують перспективний розвиток місцевого самоврядування, то тут мова йде про взаємовідносини між органами місцевого самоврядування і безпосередньо населенням. На жаль, слід констатувати факт, що населення не має чіткого розуміння щодо то функціонального призначення та діяльності системи місцевого самоврядування.

Одним з ключових факторів ефективності системи місцевого самоврядування є соціальна політична активність населення. Саме її рівень безпосередньо впливає на вирішення соціально значущих завдань громади.

Важливим інструментом оптимізації системи місцевого самоврядування є наявність відкритої інформації та відкритих обговорень проектних видів діяльності. Це сприяє відкритості, ясності, доступності, інформації та підзвітності. Цей процес йде, але на рівні місцевих громад – з значними труднощами, які пов'язані, у більшості випадків, саме з людським фактором, корумпованістю, відсутністю професіоналізму.

Визначено, що підвищення ефективності модернізаційних процесів місцевого самоврядування залежить від рівня кореляції між прийняттям загальних державних рішень та діяльністю конкретних місцевих спільнот. Це проявляється в практичній реалізації ідей, проектів, в урахуванні особливих потреб та переваг місцевого населення.

Щодо засобів вимірювання ефективності діяльності системи місцевого самоврядування то пропоную одним з головних критеріїв вважати саме час, який потрібен для надання послуги, переміщення і т.п (за досвідом США). Крім того, пропоную скористатися досвідом Польщі і створити «Систему аналітики місцевого самоврядування», де відбувається накопичення інформації, яка знаходиться у відкритому доступі. Ця інформація повинна містити статистичні та динамічні індикатори за такими напрямками: витрати, результати, час витрачений на цю послугу, умови стратегічного розвитку, показники сталого розвитку та можливість висловити свою думку щодо цієї інформації.

Загалом, важливим також є закріплення умов та гарантій передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню. Слід встановити чіткі правила розмежування компетенції держави та місцевого самоврядування. Зокрема, визначити сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань буде означати про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади. Також необхідно, щоб повноваження місцевому самоврядуванню надавалися тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами.

Щодо проблеми місцевого самоврядування, то можна визначити ще асиметрію простору, деградацію та не відновлення місцевих еліт, руйнування інституційного середовища. При вирішенні завдань з реформування системи місцевого самоврядування, відправною точкою перетворень повинен бути облік правових і соціально-економічних пріоритетів, які б відповідали культурним, історичним і соціальним традиціям українського суспільства.

Обґрунтовано, що саме становлення громадянського суспільства і місцевого самоврядування - це два важливих процеси, які йдуть паралельно та протікають в одному загальному руслі. Якщо в масштабах держави, то коли ми оцінюємо рівень громадянськості населення, то на місцевому рівні маємо справу з місцевою громадою (територіальною громадою) як суб'єктом громадянського суспільства, що володіє правом і, головне, - здатністю до самоврядування.

Ключові слова: демократія, самоврядування, місцеве самоврядування, місцева громада, територіальна громада, спроможність, ефективність, самоорганізація, народовладдя, держава, суспільство, взаємодія держави та суспільства, громадянське суспільство, територія, політичний простір, просторове планування.

Summary

Mishyn S.I. Reforming the system of local self-government in Ukraine as a condition for democratic change. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy, specialty 052 – «Politology» (05 - Social and behavioral sciences). - National University "Odessa Law Academy", Odessa, 2021.

The current stage of development of Ukrainian statehood makes relevant the study of local self-government as one of the fundamental foundations of a democratic system of government and a necessary element of modern social order. Without full and effective local self-government, Ukraine cannot be a democratic state governed by the rule of law. Of particular importance and social significance today is the question of the nature of the relationship between the state and local governments, which in the new environment is becoming not only the subject of scientific debate, but also a matter of real political practice. Today we have the opportunity to observe a complex process of institutionalization of a new model of relations for Ukraine in the system "power - local government - civil society." This determines the relevance of the subject of this work. The socio-political reality of local self-government in Ukraine, the definition of the place and role of local self-government in the system of interaction between government and society need in-depth objective understanding. Conceptual comprehension of various forms of local self-government, study of social practice of local self-government, generalization of its historical concreteness, analysis of specific features, possibilities of development which are depending on historical and social preconditions, promote updating of scientific knowledge and specification of theories interpreting problems are relevant. political regulation. The scientific analysis of the problem situation regarding the contradiction between the objective necessity of local self-government and the level of social activity of the population remains relevant.

The study presents the vision of reforming the system of local self-government in Ukraine as a condition for democratic change. The analysis is carried out within the framework of political science and is aimed at studying the interdependence of the development of local self-government and civil society as institutions that contribute to the democratization of modern Ukraine.

The results of new data of sociological researches on problems of activization of civil and social and political activity of the population, their

participation in local government and institutes of civil society, formed and operating in the territories of municipalities are applied in the work.

Methodological approaches of research of this problem on the basis of the analysis of social and political experience of Ukraine which supplement scientific representations about the state and political influence on development of local government and civil society in the positive and negative relation are offered.

The paper also presents tools that can be used in the analysis of various forms of consolidation of civil society institutions with the institution of local self-government, technologies of their interaction, raising the level of political culture of the population to involve it in active participation of local community.

A new model of the system of local self-government "technological" is proposed, which is based on the provision of the latest social technological processes taking place in society and the state. It is determined that the main condition for the formation of such a model is the availability of resources, there is a change in understanding of space and territory within self-government, changing forms of political and social behavior, self-organization, decision-making and type of interaction between local governments, citizens and public authorities. a creation of "smart" towns, territories and spaces and a complete change of forms of management, organization and self-organization.

Provisions are presented for the application of the local government approach to improving services and greater accountability to citizens - this is productivity management, which allows you to demonstrate and improve their services in terms of effectiveness and efficiency and how these services affect the lives of citizens.

The opinion on the need to develop a concept of reintegration, which should be part of all reforms of the Ukrainian state and society, is substantiated. The concept should include the implementation of a spatial development management system and management at the macro-regional level; creation and implementation of a model of interregional cooperation and cooperation of

regions of Ukraine; overcoming regional self-isolation and forming a single economic, informational and socio-cultural space, etc.

The paper analyzes and supplements the conceptual and methodological principles of understanding such categories as "self-government", "local government", "local self-government", "local community", "local government", "local self-government systems".

The necessity of applying the theory of polarized development and the principle of cumulative causality as a substantiation of the unevenness of territorial development of communities in the creation of the model of local self-government is proved. These theories provide an objective definition of the economic resources of a community's capacity. Attention is focused on the place of concentration of production and on the definition of propulsive areas of investment.

The dissertation research presents the definition of the system of local self-government and substantiates the opinion that it cannot be considered outside the political space. The ongoing reform and implementation of new provisions of the law is related to the need for a clear division of powers between different levels of government, especially state power of entities and local governments, structural changes in local government and unification of local government, development of a clear system of interaction regional and local authorities.

The work contains the definition and description of the trajectory of reforming the system of local self-government in terms of the democratic paradigm, the latest forms of democracy and openness. The understanding of the nature and purpose of the system of local self-government, which is recognized as the most important element of the political space of the system, on the effectiveness of which depends democracy, stability and level of conflict of socio-political situation in society.

The dependence of the organization of local self-government on modeling of political space is proved. It is determined that the political space in terms of

reforming the system of local self-government is a kind of dynamic field of interactions, events, political dimensions, development factors are political attractors, which are guidelines for individuals and communities and guide the process of forming political order at all organizational levels. political. In this context, the goal of local self-government should be determined based on the needs and capabilities of political self-organization.

The provision on the need to apply a spatial-territorial approach to the creation of local communities is substantiated. It is determined that the aspect of territoriality in politics today acts as a special model of behavior of various political actors. The existence of a direct connection between place and type of political behavior and, accordingly, with the definition of the system of local self-government is proved. The goal is to master the space and control it. The parameters of territoriality can be institutional or informal factors (location and sense of place). This has important political, practical and theoretical significance.

Systematization of types and criteria of capacity of the united territorial community as conditions for association of communities is carried out. The analysis of the types of capacity made it possible to determine that the territorial community and the united community should not be equated, because it is the criteria of capacity that the territorial community can provide a quality and comfortable life for its residents without merging with other communities.

The practical significance of the research results obtained by the applicant is that it can be used in the work of authorities to support the development of local government and civil society in communities, assistance in creating conditions for the realization of the potential of local communities. The results of the study can also be used to develop textbooks, training courses for higher education professionals, as well as refresher courses for local government officials, the asset of local communities on the interaction of government with the population.

Recommendations for improving mechanisms to support the development of public and socio-political initiatives and projects of the population can be taken into account in the organizational activities of local governments, in their work on interaction with the population, increasing its interest and responsibility for the results of their development.

It is determined that one of the main tasks of local self-government is to increase the effectiveness of its activities and the effective use of material, intellectual, spiritual resources. It is substantiated that local governments play a key role in shaping the conditions and motivation to accelerate the process of investing in their territorial and spatial boundaries. Emphasis should be placed on activating business structures, supporting small businesses, and creating a communication infrastructure. And, of course, the highest value is the human potential, which is an element of economic policy of the territories.

Regarding the factors that, on the contrary, limit the long-term development of local self-government, we are talking about the relationship between local governments and the population itself. Unfortunately, it should be noted that the population does not have a clear understanding of the functional purpose and activities of the local government.

One of the key factors in the effectiveness of the local self-government system is the social and political activity of the population. It is its level that directly influences the solution of socially significant tasks of the community.

An important tool for optimizing the system of local self-government is the availability of open information and open discussions of project activities. This promotes openness, clarity, accessibility, information and accountability. This process is underway, but at the level of local communities - with significant difficulties, which are associated, in most cases, with the human factor, corruption, lack of professionalism.

It is determined that increasing the efficiency of modernization processes of local self-government depends on the level of correlation between general government decision-making and the activities of specific local communities.

This is manifested in the practical implementation of ideas, projects, taking into account the special needs and preferences of the local population.

As for the means of measuring the effectiveness of the local government system, one of the main criteria is to consider the time required to provide services, relocation, etc. (according to the US experience). In addition, I propose to use the experience of Poland and create a "System of local government analysis", where there is an accumulation of information that is publicly available. This information should include statistical and dynamic indicators in the following areas: costs, results, time spent on this service, conditions of strategic development, indicators of sustainable development and the opportunity to express their views on this information.

In general, it is also important to establish conditions and guarantees for the transfer of state powers to local self-government. Clear rules should be established for delimiting the competence of the state and local self-government. In particular, to identify areas in which local self-government is prohibited from making decisions, because it is the exclusive competence of the state: issues of defense of Ukraine, protection of its sovereignty, territorial integrity and inviolability; issues of state security and protection of the state border of Ukraine; nuclear and radiation safety; state financial audit, state control, customs, taxation, etc. Decision-making on these issues will mean going beyond their powers and illegally interfering in the competence of public authorities. It is also necessary that powers be given to local self-government only on the basis of law, on the principle of subsidiarity and with adequate funding.

In general, regarding the problem of local self-government, it is possible to determine the asymmetry of space, degradation and non-restoration of local elites, destruction of the institutional environment. When solving the tasks of reforming the system of local self-government, the starting point of transformation should be the consideration of legal and socio-economic priorities that would correspond to the cultural, historical and social traditions of Ukrainian society.

It is substantiated that the very formation of civil society and local self-government are two important processes that go in parallel and run in the same direction. If on a national scale, when we evaluate the level of citizenship of the population, then at the local level we are dealing with the local community (territorial community) as a subject of civil society that has the right and, most importantly, the ability to self-government.

Key words: democracy, self-government, local self-government, local community, territorial community, capacity, efficiency, self-organization, democracy, state, society, interaction of state and society, civil society, territory, political space, spatial planning.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

1. Мішин С. (2021) Ефективність діяльності органів регіональної влади та місцевого самоврядування. EUROPEAN POLITICAL AND LAW DISCOURSE. 8, 3, 130-138.
2. Мішин С. (2021) Демократичні зміни: критерії та фактори. Політичне життя, 3, 25-31.
3. Мішин С. (2019) Теоретично-методологічні засади реформування системи місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики, 64, 60-77.
4. Мішин С. (2019) Історичне поняття місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики, 63, 60-77.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Вітман К., Мішин С. Довіра та можливі механізми її зміцнення в суспільстві (2021) Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 1st international scientific and practical conference. SPC —sci-conf.com.ua. Kharkiv, Ukraine. Pp. 774-778.
2. Мішин С. (2021) Характеристика моделей організації місцевого самоврядування. European scientific discussions. Proceedings of the 11th International scientific and practical conference. Potere della ragione Editore. Rome, Italy, Pp. 253-259. URL: <https://sci-conf.com.ua/xi-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-european-scientific-discussions-12-14-sentyabrya-2021-goda-rim-italiya-arhiv/>.
3. Мішин С. (2021) Критерії ефективності органів місцевого самоврядування. Друга Міжнародна науково-практична конференція Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 2nd International scientific and practical conference. SPC “Sci-conf.com.ua”.

Kharkiv, Ukraine. Pp. 452-456. URL: <https://sci-conf.com.ua/ii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyatopical-issues-of-modern-science-society-and-education-5-7-sentyabrya-2021-godaharkov-ukraina-arhiv/>.

4. Мішин С. (2021) Методологія дослідження місцевого самоврядування. III Международная научно-практическая конференция Modern directions of scientific research development. Proceedings of the 3rd International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Chicago, USA. 2021. Pp. 348-353. URL: <https://sci-conf.com.ua/iii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyamodern-directions-of-scientific-research-development-1-3-sentyabrya-2021-godachikago-ssha-arhiv/>.

5. Мішин С. (2021) Парадигми демократичних змін. The 2 nd International scientific and practical conference «Science, innovations and education: problems and prospects» (September 15-17, 2021) CPN Publishing Group, Tokyo, Japan, 353-358. URL: <https://sci-conf.com.ua/ii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyascience-innovations-and-education-problems-and-prospects-15-17-sentyabrya-2021-goda-tokio-yaponiya-arhiv/>.

Зміст

ВСТУП	20
РОЗДІЛ 1 ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЙОГО РОЛІ В ПРОЦЕСІ ДЕМОКРАТИЧНИХ ЗМІН.	29
1.1 <i>Ступінь наукової розробленості проблеми.</i>	29
1.2 <i>Концептуальні та методологічні підходи до розуміння місцевого самоврядування.</i>	39
1.3 <i>Демократична парадигма як основа реформування місцевого самоврядування</i>	65
<i>Висновки до розділу 1.</i>	79
РОЗДІЛ 2 СТРУКТУРА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ.	81
2.1 <i>Організаційні форми та моделі місцевого самоврядування.</i>	81
2.2 <i>Місцеві громади як основа організації місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українська форма.</i>	103
2.3 <i>Територіально-просторова організація місцевого самоврядування: визначення та оптимізація.</i>	121
<i>Висновки до розділу 2</i>	139
РОЗДІЛ 3 ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.	141
3.1 <i>Критерії спроможності територіальної громади та органів місцевого самоврядування.</i>	141
3.2 <i>Ефективність діяльності ОТГ та органів місцевого самоврядування.</i>	165
<i>Висновки до розділу 3.</i>	186
ВИСНОВКИ.....	189
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	196

Вступ

Актуальність теми дослідження. Сучасний етап розвитку української державності робить актуальним вивчення місцевого самоврядування як однієї з фундаментальних основ демократичної системи управління і необхідного елементу сучасного суспільного устрою. Без повноцінного і ефективного місцевого самоврядування Україна не може бути демократичною правовою державою.

Особливу важливість і суспільне значення сьогодні набуває питання про характер взаємин між державою та органами місцевого самоврядування, який стає в нових умовах не тільки предметом наукових дискусій, а й питанням реальної політичної практики. Сьогодні в нас є можливість спостерігати складний процес інституціоналізації нової для України моделі взаємовідносин в системі «влада - місцеве самоврядування - громадянське суспільство».

Місцеве самоврядування як політичний інститут займає в системі взаємодії влади та суспільства опосередковане місце між державою та громадянським суспільством, і таким чином, забезпечує реалізацію прямих та зворотних зв'язків в системі державного управління. Як діяльність щодо самостійного вирішення питань місцевого значення, місцеве самоврядування зачіпає виключно важливі для кожного громадянина проблеми, які стосуються забезпечення безпосередньої життєдіяльності людей на конкретній території. Саме тому в Європейській Хартії місцевого самоврядування йдеться про місцеве самоврядування як про владу, яка максимально наближена до громадян.

Освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, громадський транспорт, побутове обслуговування та багато інших питань турбують кожного в нашій країні, тому проблема ефективного здійснення місцевого самоврядування є на сьогодні однією з першочергових. Від того, наскільки населення активно бере участь в ухваленні рішень, що

стосуються його життєдіяльності, залежить політична та соціально-економічна стабільність розвитку відповідної території. Відповідальний вибір органів та посадових осіб місцевого самоврядування та грамотний громадський контроль за їх діяльністю зумовлюють ефективність місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування долучає суспільство до самоорганізації, необхідної для якісного вирішення питань відповідно до інтересів громадян, формується почуття загального інтересу та відповідальності місцевих жителів, які звикають не тільки самостійно вирішувати свої справи, а й контролювати діяльність обраних ними посадових осіб. Саме з розвитком місцевого самоврядування сьогодні пов'язують надії на відродження та зміцнення демократичного громадянського суспільства в Україні. У той же час реальна політична практика останніх років не дає підстав стверджувати, що місцеве самоврядування стало в сучасній Україні ефективно працюючим інститутом народовладдя, який реалізує соціальні, політичні та громадянські ініціативи. Триваюча перебудова української системи місцевої влади, так само як і постійне реформування законодавства в цій сфері, поки що не внесли істотних змін у сформовану систему взаємовідносин.

Зазначене вище робить нагальною необхідність поглибленого об'єктивного осмислення суспільно-політичної реальності місцевого самоврядування в Україні, визначення місця і ролі місцевого самоврядування в системі взаємодії влади і суспільства. Актуальним представляється концептуальне осмислення різноманітних форм місцевого самоврядування, вивчення соціальної практики місцевого самоврядування, узагальнення його історичної конкретики, аналіз специфічних рис, можливостей розвитку, які перебувають в залежності від історичних і соціальних передумов, сприяють оновленню наукового знання і уточненню теорій, що інтерпретують проблеми соціально-політичного регулювання. Актуальним залишається і науковий аналіз проблемної

ситуації, щодо протиріччя між об'єктивною необхідністю місцевого самоврядування та рівнем соціальної активності населення.

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення концептуального забезпечення, напрямків, методів та ресурсів реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умови демократичних змін.

Об'єктом дослідження є місцеве самоврядування. *Предметом дослідження* є реформування системи місцевого самоврядування в Україні, як умови демократичних змін.

Для досягнення мети слід вирішити наступні *завдання*:

- проаналізувати ступінь дослідження розробленості даної тематики та визначити, які саме питання потребують вивчення та які проблеми вимагають негайного вирішення;
- охарактеризувати концептуальні та методологічні підходи до розуміння місцевого самоврядування та визначити власне розуміння місцевого самоврядування та його характерні ознаки, які відрізняють його від суміжних понять;
- описати вплив політичних трансформацій на траєкторію розвитку інституту місцевого самоврядування в аспекті застосування демократичної парадигми;
- вивчити існуючі організаційні форми та моделі місцевого самоврядування та визначити ці характеристики щодо системи місцевого самоврядування в Україні;
- представити розуміння та сутність категорії «місцева громада», її характеристик та умов створення та обґрунтувати діяльність такого елементу місцевого самоврядування в Україні;
- описати та проаналізувати територіально-просторову організацію місцевого самоврядування з позицій як теорії так и практики застосування в аспекті оптимізації;

- визначити розуміння та критерії спроможності щодо створення та діяльності об'єднаної територіальної громади в Україні, враховуючи теоретичні визначення, правову основу та практичний досвід діяльності об'єднаних територіальних громад;
- описати та довести необхідність застосування критеріїв (індикаторів) ефективності діяльності об'єднаних територіальних громад в Україні.

Методологія дослідження. Теоретичну основу дисертаційного дослідження склали політологічні, юридичні, історичні та соціологічні праці та дослідження українських та зарубіжних авторів, що розкривають генезис, сутність і принципи вивчення природи, місцевого самоврядування, його місця і ролі в системі взаємодії влади і суспільства. Вивчено сучасну практику реалізації реформування місцевого самоврядування, створення територіальних громад в різних регіонах України, використано статистичні та соціологічні дані тощо.

Методологічною основою дослідження є системний підхід до аналізу об'єкта дослідження - формування та розвитку місцевого самоврядування як базової складової сучасної демократичної держави та інституту народовладдя.

У роботі над дисертацією були використані як загальнонаукові методи дослідження (логічного аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстрагування та сходження від абстрактного до конкретного, метод ідентифікації та ін.), так і методи суспільних наук (історичний, метод структурно-функціонального аналізу, інституційний). Особливе місце в роботі займає інституційний метод, що дозволяє досліджувати місцеве самоврядування з позицій інституту, що забезпечує ефективну взаємодію влади та суспільства. Сукупне використання даних методів дозволило забезпечити комплексний підхід до вивчення поставленої проблеми.

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

Вперше:

- запропоновано нову модель системи місцевого самоврядування «технологічну», яка заснована на забезпеченні новітніх соціальних технологічних процесів, що відбуваються в суспільстві та державі. Головною умовою формування такої моделі є наявність ресурсу, відбувається зміна розуміння простору та території в рамках самоврядування, змінюються форми політичної та соціальної поведінки, самоорганізації, засоби прийняття рішень та тип взаємодії між органами місцевого самоврядування, громадянами та органами державної влади тягне за собою створення «розумних» містечок, територій та просторів та повну зміну форм управління, організації та самоорганізації;

- представлено положення щодо застосовування підходу в системі місцевого самоврядування до вдосконалення послуг та більшої підзвітності перед громадянами – це управління продуктивністю, яке дає можливість демонструвати та вдосконалювати свої послуги з позиції результативності та ефективності та яким чином ці послуги впливають на життя громадян;

- обґрунтовано необхідність розробки концепції реінтеграції, яка повинна стати складовою всіх реформ української держави та суспільства. Концепція повинна включати впровадження системи управління просторовим розвитком та управління на макрорегіональному рівні; створення та запровадження моделі міжрегіональної співпраці та кооперації областей України; подолання регіональної самозамкненості та формування єдиного економічного, інформаційного та соціокультурного простору тощо.

Удосконалено:

- Концептуальні та методологічні засади розуміння таких категорій, як «самоврядування», «місцева влада», «місцеве самоврядування», «місцева громада», «місцеве управління», «системи місцевого самоврядування»;

- застосовування в створенні моделі місцевого самоврядування теорії поляризованого розвитку та принципу кумулятивної причинності в якості як обґрунтування нерівномірності територіального розвитку громад. Ці теорії забезпечують об'єктивне визначення економічних ресурсів спроможності громади. Увага акцентується на місці концентрації виробництв та на визначенні пропульсивних напрямків інвестування;

- визначення системи місцевого самоврядування і обґрунтовано думку, що воно не може розглядатися поза політичного простору. Реформа, яка зараз відбувається та реалізація нових норм закону пов'язана з необхідністю чіткого розмежування повноважень між різними рівнями влади, насамперед державної влади суб'єктів та органами місцевого самоврядування, структурних перетворень системи місцевого самоврядування та уніфікації структури органів місцевого самоврядування, розробки чіткої системи взаємодії регіональної та місцевої влади.

Набуло подальшого розвитку:

- визначення та описання траєкторії реформування системи місцевого самоврядування в аспекті демократичної парадигми, новітніх форм демократичності та відкритості;

- розуміння природи та призначення системи місцевого самоврядування, яка визнана найважливішим елементом політичного простору системи, від ефективності діяльності якої залежить демократичність, стабільність та рівень конфліктності суспільно-політичної ситуації в суспільстві;

- доведено залежність організації місцевого самоврядування від моделювання політичного простору. Визначено, що політичний простір в аспекті реформування системи місцевого самоврядування постає своєрідним динамічним полем взаємодій, подій, політичних вимірів, факторами розвитку при цьому виступають політичні атрактори, що є орієнтирами життєустрою індивідів та спільностей та спрямовують процес

формування параметрів політичного порядку на всіх організаційних рівнях соціально-політичного. У цьому контексті мета місцевого самоврядування має визначатися, виходячи з потреб та можливостей політичної самоорганізації.

- просторово-територіальний підхід до створення місцевих громад. Обґрунтовано, що аспект територіальності в політиці сьогодні виступає в якості особливої моделі поведінки різних політичних суб'єктів. Визначено, що існує безпосередній зв'язок між місцем та типом політичної поведінки, і відповідно, з визначенням системи місцевого самоврядування. Метою стає освоєння простору та контроль за ним. Параметрами територіальності можуть бути інституційні або неформальні фактори (розташування та почуття місця). Це має важливе політичне практичне та теоретичне значення;

- систематизація видів та критеріїв спроможності об'єднаної територіальної громади, як умови для об'єднання громад. Аналіз типів спроможності дає можливість визначити, що не слід ототожнювати територіальну громаду та об'єднану громаду, тому, що саме за критеріями спроможності територіальна громада може забезпечувати якісне та комфортне життя своїх мешканців не поєднуючись з іншими громадами.

Практичне значення одержаних результатів. Практичне значення отриманих здобувачем результатів дослідження в тому, що воно може бути використане в роботі органів влади щодо підтримки розвитку інститутів місцевого самоврядування та громадянського суспільства на територіях громад, надання допомоги щодо створення умов для реалізації потенціалу місцевих громад. Результати дослідження можуть бути використані також для розробки навчально-методичних посібників, навчальних курсів для здобувачів вищої освіти профільних спеціальностей, а також курсів підвищення кваліфікації для посадових осіб органів місцевого самоврядування, активу місцевих громад з питань взаємодії органів влади з населенням.

Рекомендації щодо вдосконалення механізмів підтримки розвитку громадських та суспільно-політичних ініціатив і проектів населення можуть бути враховані в організаційній діяльності органів місцевого самоврядування, в їх роботі щодо взаємодії з населенням, підвищення його інтересу і відповідальності за результати свого розвитку.

Апробація результатів дисертації. Концептуальні положення, ідеї, дискусії та висновки дисертаційного дослідження представлялися та обговорювалися на методичних семінарах кафедри політичних теорій Національного університету «Одеська юридична академія» та на міжнародних науково-практичних конференціях: перша міжнародно-практична конференція (Україна, Харків, 2021) «Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 1st international scientific and practical conference»; міжнародна конференція (Італія, Рим, 2021) «European scientific discussions. Proceedings of the 11th International scientific and practical conference. Potere della ragione Editore; друга міжнародна науково-практична конференція міжнародна конференція (Україна, Харків, 2021) «Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 2nd International scientific and practical conference»; III Международная научно-практическая конференція (США, Чикаго, 2021) «Modern directions of scientific research development. Proceedings of the 3rd International scientific and practical conference»; міжнародна конференція (Японія, Токіо, 2021) «The 2 nd International scientific and practical conference «Science, innovations and education: problems and prospects» .

Публікації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження викладені автором у 9 публікаціях, 3 з яких надруковані у фахових наукових виданнях із політичних наук та 1 – у міжнародних виданнях, 5 – тези на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Проблеми, які потребують вирішення, обумовили логічну побудову дисертаційного дослідження. Вона складається зі вступу, трьох розділів, які поділяються на підрозділи, в

роботі маються висновки до кожного розділу, загальні висновки та список використаних джерел (222). Загальний обсяг роботи складає 218 аркушів, обсяг тексту дисертації складає 176 аркушів.

Розділ 1

Визначення поняття місцевого самоврядування та його ролі в процесі демократичних змін.

1.1 Ступінь наукової розробленості проблеми.

Необхідним є вирішення багатьох питань, які пов'язані з економічним розвитком, державними та політичними процесами, з гарантуванням прав та свобод громадян в незалежності від того, чи проживає людина в селі чи в місті, в центрі чи десь далеко від міста. «Важлива роль у демократичній державі належить місцевому самоврядуванню – головному елементу саморегуляції та самоуправління громадян. Місцеве самоврядування сприяє усуненню певної відчуженості населення від влади, є одним з механізмів, здатним підвищити ефективність управління на всіх рівнях» [118, с. 60].

Комплексний багатофункціональний характер місцевого самоврядування як територіальної організації публічної влади обумовлює постійний інтерес до нього представників різних наук. Ефективне вирішення питань місцевого значення є предметом дослідження політологів, економістів, юристів, соціологів та ін. Ми спостерігаємо сьогодні глобальні трансформації по всьому світі, це стосується всіх сфер життя - економічного, політичного, соціального напрямків. Результат цих змін залежить від ефективності реформ, від того яким чином соціальні та політичні інститути будуть реалізовувати стратегічні плани нашої держави. На мою думку, «реформи, що проводяться в нашій країні, спрямовані на створення оптимальної та ефективної системи державного управління, тому, що тільки ефективна державна влада здатна створити умови для підвищення рівня та якості життя населення» [113, с. 131].

Як правильно зазначає І.Щебетун: «в Україні неодноразово робилися спроби реформування системи місцевого самоврядування, і та, що існує

сьогодні, відрізняється від попередніх, адже розширює перелік суб'єктів, які містить, не заперечує форм безпосередньої демократії на локальному рівні та існування органів місцевого самоврядування. Це є важливим для розуміння системи місцевого самоврядування, тенденцій і динаміки її розвитку на майбутнє, позаяк проблема визначення поняття і сутності системи місцевого самоврядування належить до спірних у науці» [198, с. 100].

При підготовці даної роботи проаналізовано загальнотеоретичні наукові розробки з проблем влади, управління, політичних процесів, системного управління, які послужили базою для формування концептуальних основ цієї дисертації, так і спеціальні дослідження, присвячені різним суспільно-політичним аспектам становлення та розвитку місцевого самоврядування в сучасній Україні (зокрема, розуміння географічних кордонів, територіально-просторові концепції).

Із зарубіжних досліджень виділяються роботи Л.Даймонда, А.Лейпхарта, Х.Лінца, А.Степана, Л.Ерхарда та ін. В них не тільки представлено ґрунтовний аналіз та пропонуються класифікації перехідних режимів (ліберальні демократії, електоральні демократії, псевдodemократії), але й детально досліджені аспекти процесу становлення місцевого самоврядування в постсоціалістичних політичних системах.

Роботи, які розглядають теоретичні основи принципу організації місцевого самоврядування, опубліковані в основному зарубіжними дослідниками на іноземних мовах. Серед них можна назвати Х.Альдельфера, А.Гассера, С.Дункана, Ф.-Л. Кренемайера, С. Магієра, К.-Х.Нассмахера, Л.Тоні, В.Хоппе, Р. Фрейя. Важливий внесок щодо розуміння інституціоналізації влади в аспекті процесу та розвитку зробили такі видатні зарубіжні науковці як Ю.Габермас, Ф.Фукуяма, Р.Дарендорф, Дж.Сарторі, М.Фуко, О.Тоффлер, П.Бурдьє. Щодо українських авторів, то це В.Андрущенко, В.Барков, Е.Гансова, В.Кремень, І.Курас, В.Ребкало, І.Кресіна, Ф.Рудич, А.Єрмоленко, Г.Зеленко, А.Карась, А.Кудряченко,

А.Сіленко, С.Кириченко, Ю.Шемчушенко. Також слід відмітити представників одеської школи політології, це так науковці як Л.Кормич, К.Вітман, С.Наумкіна, М.Польовий, Є.Мамонтова, Л.Ярова, В.Кольцов, А.Пехник, А.Кройтор, Ю.Завгородня, Т.Краснопольська, І.Мілосердна тощо.

Досить багатий матеріал міститься в правових дослідженнях, але вони присвячені вивченню формально юридичних принципів функціонування місцевого самоврядування, в них не розкривається політичний механізм взаємодії з суспільством, а, отже, не розкривається характер місцевого самоврядування як публічної влади.

Дослідження місцевого самоврядування як соціального інституту має давню історію. Систематичне вивчення практик місцевого управління почали французькі науковці в XVIII - першій половині XIX ст., а також їх послідовники в інших західноєвропейських країнах в XIX - початку XX ст. (А.Токвіль, Дж. Ст. Мілль, Дж. Локк, О. Лабанд, О. Гірке, А. Шеффле, Р. Гнейст, Л.Штейн, Г. Еллінек).

Аналіз форм та практик місцевого самоврядування в розвинених європейських країнах XX ст., спроби визначити сферу його діяльності, закономірності та принципи його функціонування, розмежування повноважень та компетенцій державної влади, з одного боку, і місцевого самоврядування, з іншого, знайшли своє відображення в працях Л.Шарпа, С.Дункана, М.Гудвіна, П.Сондерса, Дж.Булпіта, Г.Стокера, М.Голдсмита, Х.Балдерсхайма, Е.Пейджа, Дж.Чандлера.

Українські вчені також активно працюють у цьому напрямку. Наприклад, окремі питання «діяльності та оцінювання органів регіональної влади та місцевого самоврядування в науковій літературі присвячено досить багато досліджень, зокрема це публікації А.Пехник, А.Кройтора, В.Вакуленка, М.Василенка, О.Галацан, В.Кравченка, В.Дзюндзюка, Р.Войтовича, В.Карпенка, В. Куйбіди, Н.Зіновчука, Я. Малика, М. Пухтинського, Ю. Шарова та інших» [113, с. 132].

Щодо територіальних громад, то тут слід відмітити, що аспекти організації та дієвості ОТГ в сучасному процесі децентралізації влади, деякі аспекти категоріального аналізу, питання методології представлені в роботах «фахівців у галузі права, державного управління, зокрема: В.Авер'янова, Г. Абасова, В. Бабасва, О. Бабінової, В. Бакуменка, О. Батанова, Т. Безверхнюка, О. Бобровської, О. Богашко, Р. Войтовича, П. Ворони, Н. Грицяк, І. Дробота, В. Колтун, В. Корженка, В. Куйбіди, О. Лиски, П. Любченка, В. Мамонової, В. Мартиненка, Н. Нижник, М. Примуш, І. Софінської, Ю. Тодики, С. Телешуна, В. Шаповала, Ю. Шарова та ін.». [119, с. 61]. Тут ми маємо також важливі наукові результати, які були здобуті вченими, але враховуючи всі трансформаційні зміни в системі місцевого самоврядування, що відбуваються останні роки, то звичайно, - виникає багато нових питань як теоретичного так й практичного характеру які потребують наукової розробки та практичної бази. Результатом повинна стати формування чітко визначеної стратегії розвитку громади, як головного документа для діяльності органів місцевого самоврядування.

Ще один аспект, який є в полі даного науково дослідження, - це демократія, демократичний розвиток, демократичні зміни. Дослідження цього напрямку завжди актуальні і мають давню історію. І сьогодні ми маємо великий арсенал дослідження демократії з різних позицій. Нас цікавить саме аспект демократичного руху, демократичних змін. В даному дослідженні ми спираємося на «класичні дослідження зарубіжних авторів: С.Гантінгтона, Ш.Ейзенштадта, Р.Інглегарта, Д.Норта, А.Пшеворського, Дж.Сарторі тощо. Українська політична наука також активно приймає участь в дослідженні демократичних змін. Слід відзначити розробки таких авторів як М. Головатий, В.Горбатенко, Г.Зеленько, А. Колодій, Ю. Шайгородський та інш.» [120, с. 26]. Вважаю, що в напрямку аналізу перехідних процесів, які відбуваються в сучасному суспільстві, актуальність викликає питання коливань між різними політичними

режимами та політичними системами. На мою думку, «особливо важливими є проблеми визначення траєкторії коливань та факторів, які впливають на ці процеси» [120, с. 27].

Для будь-якого дисертаційного дослідження необхідним є аналіз вже захищених дисертаційних робіт зі схожою тематикою. Це роботи з політичних, юридичних, філософських, економічних наук, з державного управління, соціології тощо. Почнемо з докторських дисертацій. Слід відмітити дисертацію доктора юридичних наук О.Чернеженка «Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні» (спеціальність 12.00.02). В роботі автор де автор дослідив сутність та зміст категорії «конституційні основи місцевого самоврядування» та визначив «типологію ключових основ місцевого самоврядування» [188].

Серед юридичних праць також слід відмітити дисертаційні дослідження в цій галузі таких авторів як А.Новак («Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні») [130]; Н.Бодак («Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку»). Автор «під час дослідження встановлено, що політична воля суб'єктів державної влади спрямована на реалізацію в Україні, підтриманою парламентом, децентралізації публічного управління» [22]; В.Могілевський («Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності»). Автором досліджено «роль феномену та внутрішньодержавного інституту місцевого самоврядування в становленні національного і глобального конституціоналізму в контексті питання зростання взаємодії та ефективності останніх» [121].

Філософський напрямок представлений такими дисертаційними дослідженнями як «Розробка та прийняття статутів територіальних громад

міст в Україні: проблеми теорії та практики» (автор А.Кісловський [81]). У дисертаційному дослідженні «визначенні напрямки подальшого удосконалення матеріальних та процесуальних положень щодо розробки та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні» [81].

Спеціалісти у напрямку державного управління також на науковому рівні досліджують зазначені проблеми. Так, слід відзначити кандидатську дисертацію (спеціальність 25.00.04) В.Савенка на тему «Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України» [161]. Автор визначив «особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України та особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України: цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів (ОТГ, міст обласного значення, селищних і сільських рад), кожен з яких також є системою; незведення властивостей адміністративного району як системи в цілому до суми його складових елементів; безперервність функціонування; здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей; керованість (через систему публічної влади); складність і багаторівневий характер структури, які впливають на соціально-економічні процеси» [161]. Також, у цьому напрямку слід відзначити дисертаційне дослідження Ю.Андрійчука «Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні». Дане дослідження присвячено «вирішенню важливого науково-практичного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретичних засад і вдосконаленні процесу формування механізмів реформування та модернізації системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні в умовах децентралізації в Україні» [4]. Ще можна додати роботу А.Маєва «Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід», яка здійснена також в галузі державного управління за спеціальністю 25.00.01. В дисертації «доведено доцільність дослідження регіонального управління з позиції

інституціонального підходу, надано авторське визначення поняття інститут регіонального управління» [103]. Також автором обґрунтовано «концептуальні засади та запропоновано структурно-функціональну модель розбудови інституту регіонального управління в Україні з урахуванням європейського та вітчизняного досвіду в їх органічному взаємозв'язку» [103].

Економічний напрямок представлений дисертаційним дослідженням Є.Кузькіна «Розширення фінансового простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації». В дослідженні «представлено авторський підхід до розв'язання вагомий науково-прикладної проблеми розширення фінансового простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації» [96]. Також можна відзначити роботу Х.Патицької «Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування». Автор присвятив свою роботу «удосконаленню теоретико-методичних засад та розробці практичних рекомендацій щодо формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реформи місцевого самоврядування» [142].

Нас цікавить безумовно саме політичний напрямок. Тут слід відзначити дисертацію В.Гладія «Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України», яку було захищено за спеціальністю 23.00.02 політичні інститути та процеси. Автор представив «науково-теоретичне обґрунтування основних засад місцевого самоврядування як необхідної умови євро інтеграційного процесу України та систематизував нормативно-правові стандарти, якими послуговуються держави ЄС (Вишеградської групи зокрема) у галузі побудови оптимальної системи місцевого самоврядування» [30].

Щодо монографічних досліджень, то тут можна відзначити роботу В.Віліжинського «Реформування системи місцевого самоврядування в

Україні з урахуванням національних традицій врядування» (2016). В цій монографії «розглядаються теоретичні засади реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування» [26].

В колективній монографії «Громадівська модель самоврядування в Україні» (автори монографії Ю.Бардачов, І.Лопушинський, Р.Плющ) представлено аналіз «теорії та практики громадівської моделі самоврядування, даються поради у вигляді дорожньої карти (Road map) щодо перспективи розвитку цього інституту народовладдя в умовах децентралізації влади в Україні» [9].

Достатньо уваги дослідники приділяють питанням децентралізації влади. Це колективні монографії «Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів» (редактор В.Бондаренко) та «Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи» (редактор П.Гураль та О.Сушинський). Дані дослідження містять систематизовані знання, акцент зроблений на аналіз «нормативно-правових актів з питань децентралізації влади в нашій державі» [39]. Також, в монографіях «виокремлено певні проблемні питання концепції та практики децентралізації в Україні» [40].

Аналіз досвіду зарубіжних країн в аспекті децентралізації влади представлений в монографії І.Дудінської «Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України)». Робота «присвячена досвіду функціонування й динаміки запровадження адміністративно-територіальної реформи в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України). Розглянуто основні етапи децентралізації публічної влади в Словаччині та Польщі. Автором представлені практичні рекомендації по ефективному процесу децентралізації в Україні» [43].

Історичний аналіз в напрямку дослідження децентралізації влади здійснено в колективній монографії «Демократія у самоврядуваннях

(Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років)» (редактори Є.Бершеда, В.Зайчук, О.Копиленко, І.Мищак). У виданні «використані газетні публікації, що зберігаються у фондах Державної наукової архівної бібліотеки (м.Київ) та відділі газетних фондів Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського» [38]. Також, історичний аспект представлений в монографії В.Овчаренка «Місцеве самоврядування в Україні: історичні витoki, становлення та перспективи». Ця праця присвячена дослідженню «закономірностей генезису інституту місцевого самоврядування європейських народів, які автор проводив з метою визначення ролі і значення цієї організаційної форми соціуму в процесі формування демократичного, правового та соціального суспільства» [131].

Ще одна монографія в історичному ракурсі – це праця В.Шандри «Міщанські органи станового самоврядування в Україні (кінець XVIII початок - XX ст.)» де автор аналізує «роль і місце соціально-історичних форм самоврядування, що їх продемонстрували станові органи влади українського міста - цехові, ремісничі та міщанські управи. Також аналізуються повноваження, структурні зміни, які відбулися з ними впродовж XIX ст.» [190].

Зарубіжний досвід організації місцевого самоврядування на прикладі Франції представлений А.Маринів в монографії «Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці». В роботі «охарактеризовано історичний розвиток системно-структурної організації місцевого самоврядування Франції, з'ясовано її сучасну правову основу. Розкрито зміст конституційно-правового статусу територіальних колективів у Франції». Також «визначено можливості вдосконалення організації місцевого самоврядування в Україні з погляду використання французького досвіду децентралізації» [108].

Цікавим є аналіз «сучасного стану та теоретико-методологічних основ публічного управління в умовах інституційних змін, які

відбуваються у зв'язку з процесом його реформування та євроінтеграції», який представлений в монографії О.Мочкова «Територіальна громада в реалізації місцевої демократії» [124].

Практичний напрямок представлений колективною роботою «Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку», в якій автори представляють практичні рекомендації у напрямку «публічного управління та адміністрування в контексті сталого розвитку в умовах глобальних викликів на регіональному, міському рівнях і рівні суб'єктів господарювання на основі забезпечення ефективної взаємодії з органами державної влади та реформування системи місцевого самоврядування» [150].

Важливим пластом для нашого дослідження є праці, які направлені на розгляд сучасного функціонування органів місцевого самоуправління в Україні. Наприклад, монографія Л.Собченка «Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування». Дана робота «присвячена актуальним питанням взаємодії органів самоорганізації населення з органами місцевого самоврядування; здійснюється аналіз проблем нормативно-правового та організаційного характеру, що заважають якісному функціонуванню органів самоорганізації населення в Україні та активізації самоорганізаційного руху взагалі» [169]. Також можна відзначити монографію А.Ставнічука «Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою», яка присвячена «комплексному аналізу місцевого референдуму як форми безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою». Автором проаналізовано «доктринальні підходи до формування та визначення поняття місцевого референдуму» [170].

Питанням державного та місцевих бюджетів присвятив свою працю Н.Сушко «Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів:

сучасний стан та реформування». В цій роботі автор розглядає «засади реформування системи казначейського обслуговування державного й місцевих бюджетів у контексті модернізації системи управління державними фінансами (СУДФ)» [173]. В роботі проаналізовано «місію, мету, функції Державної казначейської служби України (Казначейства) як суб'єкта обслуговування бюджетів і конкретні заходи, спрямовані на реформування СУДФ» [173]. Цей аспект також представляє значний науковий інтерес для нашого дослідження.

Безумовно, перелік праць українських вчених не є вичерпним і його характеристика має загальний характер. Ми лише зазначили ті, що на нашу думку, представляють інтерес для нашої роботи. Що стосується бібліографії окремих напрямків дослідження системи місцевого самоврядування, то в цій роботі ми будемо посилалися на окремі праці в наступних розділах та підрозділах.

1.2 *Концептуальні та методологічні підходи до розуміння місцевого самоврядування.*

За час незалежності України були досягнуті значні успіхи у створенні нормативної бази організації та діяльності місцевого самоврядування. Україна підписала та ратифікувала Європейську Хартію місцевого самоврядування. За цей час у системі місцевого самоврядування підготовлені нові кадри, які вже мають і знання та досвід. І головне, ми бачимо, що населення країни, жителі українських міст та сіл все більше включаються у процес вирішення питань своєї життєдіяльності. Це, безумовно, позитивні зрушення. Ці зрушення стосуються також й організаційно-політичних та економічних умов становлення народовладдя.

Безперечно, важливий вплив на всі ці процеси має забезпечення необхідним науково-аналітичним фундаментом. Й досі тривають дискусії та суперечки щодо основних наукових понять та категорій і це, багато в

чому обумовлено сформованою методологією. І хоча маємо чималий накопичений науковий матеріал для узагальнення та переосмислення, але все одно час від часу відбувається актуалізація проблематики теоретико-методологічних основ дослідження місцевого самоврядування. На мою думку, «звернення до різних методологічних підходів, використання їх синергетичного ефекту, обумовлене необхідністю приведення законодавчого та політичного процесу у відповідність до соціокультурного, політичного та економічного контексту реальних подій. Алгоритм пізнання визначається абстрактними поняття та категоріями, зміст яких акумулює відповідні ідеї, теорії та методологічні принципи. К базовим поняттям, розробкою яких потрібно займатися у пріоритетному порядку є поняття автономії місцевого самоуправління. Це поняття використовується в міжнародному праві та зарубіжній політичній та правовій практиці» [115, с. 348].

Як відомо, становлення місцевого самоврядування супроводжувалося активними дискусіями, під час яких не тільки піддавалася критиці конституційна модель української системи, але й в цілому заперечувалися її перспективи з урахуванням традицій та реалій. Вважаю, що для розуміння наукового та методологічного аспекту дослідження місцевого самоврядування важливим є дослідження його природи. «У більшості випадків місцеве самоуправління розглядається в контексті політичної системи суспільства, в якій одночасно з цією системою функціонує ще одна форма публічної влади – держава. Саме тому більшість дослідників концентрують свою увагу на взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади» [115, с. 349].

Політико-правова практика досить часто посилювала аргументи опонентів Конституції України, однак, як представляється, закріплені в Основному Законі держави фундаментальні принципи організації місцевого самоврядування, відображають не тільки сформовані уявлення, але й практику місцевого самоврядування та створюють необхідне

правовий, соціокультурний, політичний та економічний простір для його розвитку. Основні ж проблеми сучасного стану вивчення системи місцевого самоврядування багато в чому обумовлені непослідовністю і суперечливістю поточного законодавства, практики його розвитку і застосування, але інколи без урахування контексту українських реалій. Крім того, слід звернути увагу на те, що теорія та практика українського самоврядування відроджувалися після тривалої історичної перерви і на сьогодні маємо необхідність наукової розробки та експертного супроводу, переосмислення окремих норм та інститутів.

В процесі удосконалення законодавства щодо форм участі населення в життєдіяльності місцевої громади та аналізу його адекватності українським реаліям не слід обмежуватися тільки використанням наукових знань, накопичених юридичними чи соціологічними дисциплінами. Алгоритм пізнання формулюється на базі знань абстрактними поняттями та категоріями, зміст яких акумулює відповідні ідеї, теорії, методологічні принципи.

Відомо, що історичні витoki місцевого самоврядування сягають античних часів. Свого часу Аристотель говорив, що в первинних демократичних формах управління «громадяни управляли саме в тому розумінні, що всі управляли, і, у свою чергу, були керовані» [118, с. 62]. В Європі місцеве самоврядування набуло поширення десь вже в XI – XV століттях, коли з'явилися «князівства, герцогства, графства, міста, парафії та інші місцеві форми врядування» [118, с. 62]. Це було пов'язано з тим, що відбувався активний розвиток торгівлі, саме тому, міські громади ставали все більшими та здобували статус «напівсуверенних одиниць, що закладали, таким чином, основу місцевої автономії». [118, с. 62]. Надалі ми бачимо як вже десь у XVI-XVIII століттях відбувається «підпорядкування міст та інших менших форм місцевих урядувань центральній державній владі. Тому місцева влада почала набувати форми адміністративних підрозділів центрального уряду. Але попередній автономний розвиток міст

заклав підґрунтя для існування прав місцевих громад та розвитку їх самоврядування, а процес утвердження домінування центрального уряду, загалом, окреслив роль органів місцевого самоврядування як органів з надання місцевих послуг і вирішення місцевих проблем» [118, с. 64].

На мою думку, «історично, під місцевим самоврядуванням розумілось місцеве управління, що самостійно здійснювалось населенням певної територіальної одиниці. Концептуальні засади теорії та практики місцевого самоврядування були закладені вченими і політиками в період буржуазно-демократичних революцій. Самоврядування пов'язували з прогресивними ідеями виборчого права та представницької станової влади в управлінні громадськими справами. Ці ідеї, як відомо, були своєрідною протиположністю принципам тогочасного середньовічного абсолютизму» [118, с. 65].

Вперше термін «самоврядування» було вжито «в період Великої французької революції, щоб підкреслити самостійність громади відносно держави. У 1808 р. міністр Пруссії барон фон Штейн використав ідею самоврядування в законі про статуті міст, який визначав міську громаду як політичну одиницю. Провідною ідеєю Штейна була організація міської громади в дусі суспільної самостійності, через яку громадянин мав відчувати себе членом державного організму (Штейн, 1874, с. 7–8). Цей закон мав велике значення для відродження пруської держави. Місцеве самоврядування, у його сучасному розумінні, з'явилося в середині XIX ст.» [118, с. 65].

Ввів у науковий обіг цей термін юрист пруського походження Р.Гнейст, який вважав, що «для такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, наділялися правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи. При цьому в діяльність громад не втручалась центральна державна адміністрація та її чиновники на місцях» [140, с. 67–69].

Юрист Н.Єллінек вважав, що можна ототожнювати самоврядування та державне управління. На його думку це можливе «за допомогою осіб, які не є професійними державними посадовими особами». Тобто, він вважав самоврядування управлінням, яке на противагу державно-бюрократичному, є управлінням саме зацікавлених осіб [45, с. 470–471].

Протилежної думки були І.Редліх та П.Ашлей, які «пов'язували місцеве самоврядування зі здійсненням місцевими жителями або їхніми обраними представниками тих обов'язків і повноважень, що їм надані законодавчою владою або які належать їм за загальним правом» [6, с. 203].

М.Лазаревський представляє місцеве самоврядування як різновид місцевого управління, в якому «самостійність місцевих органів забезпечена такою системою юридичних гарантій, що, створюючи дійсність децентралізації, водночас забезпечується тісний зв'язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і населенням». На думку вченого «самоврядування розумілося також як самостійне здійснення соціальними групами завдань внутрішнього державного керування в межах об'єктивного права, де гарантією самостійності є створення керівного центру виборним шляхом і автономність діяльності органів самоврядування як форма здійснення державних функцій за допомогою незалежних (тою чи іншою мірою) осіб і об'єднань, а також як перенесення начал представництва і відповідальності на місцеве самоврядування» [98] .

Українські вчені також по різному бачать місцеве самоврядування в різні історичні періоди. Наприклад, одним з первинних представлень місцевого самоврядування було як «традиційної для українського сільського населення територіально-виробничої форми організації суспільства – громади» [118, с. 64]. На думку М.Грушевського «самоврядування як спосіб зміцнення і саморозвитку національних територій ляхом втілення ідей широкої козацької автономії» [36, с. 203–204].

Під час СРСР розуміння місцевого самоврядування трактувалося через тези І.Леніна. Він акцентував увагу «на необхідності залучення всіх громадян до безпосереднього і щоденного управління державою, ув'язуючи з ідеєю відмирання останньої, тобто керування суспільством за допомогою самого суспільства» [118, с. 64].

Після розпаду радянської влади відбулося переосмислення соціальних та політичних трансформацій, що призвело до створення та подальшої розробки новітніх підходів та трактування терміну «місцеве самоврядування».

Якими є зараз представлення про місцеве самоврядування та чи потрібно воно сучасній державі та суспільству, чи виконує воно свої функції – всі ці питання є актуальними й зараз. «Сучасні уявлення про місцеве самоуправління засновані на різних теоретичних засадах: теорії вільної общини, суспільна та державна теорії, теорії дуалізму місцевого самоуправління, теорії соціального обслуговування, теорії муніципального соціального забезпечення та інш. Загалом, для всіх цих теорій головним є питання про роль та місце місцевого самоуправління в системі владних відносин» [115, с.350].

Погоджуюся з Г.Падалко, що «нове бачення сучасної людини у контексті становлення інститутів демократичної державності, муніципалізму та формування реалістичної моделі місцевого самоврядування, детермінує вимоги переорієнтації діяльності публічної влади в цілому та муніципальної влади, зокрема, до суто людських проблем, аналізу процесів її організації та функціонування через призму людського виміру, дослідити які можна за рахунок специфічної комбінації методів і особливого понятійного апарату соціальної філософії, соціології, політології, психології тощо» [138, с. 91]. Тому, на мою думку «сучасні підходи до розуміння місцевого самоуправління по різному відображають ту чи іншу його теоретичну основу: як інститут публічної влади; як форму народовладдя; як різновид соціального управління; як інститут

громадянського суспільства; як форму децентралізації влади тощо» [115, с.350].

Слід звернутися до методологічних принципів і тут «особливе значення тут мають загальнонаукові принципи, такі як: єдине суспільне та особливе не тільки в організації місцевого самоуправління, але й в дослідженні. Це дозволяє запропонувати конкретну парадигму дослідження: від розгляду абстракції вищого рівня - категорії місцевого самоуправління – шляхом аналізу його до вивчення абстракції середнього рівня - поняття муніципальної системи, яка представляє собою особливе на національному рівні. І далі, до характеристики абстракції низького рівня - моделі місцевого самоуправління; навчання від абстрактного до конкретного, яке у науці реалізується дослідження таких явищ як місцеве самоуправління, система та модель місцевого самоуправління» [115, с.351].

Таким чином, бачимо, що «онтологічний, гносеологічний, логіко-історичний, діалектичний, синергетичний, феноменологічний, герменевтичний, системний, структурний, функціональний методи складають основу методології і дозволяють побудувати цілісну систему знання про людину, що сприяє її адекватному розумінню у всіх складних взаєминах зі світом, суспільством, державою, місцевими співтовариствами та іншими індивідами» [33, с. 25]. І тут думка К.Шумовською є доречною: «наукові методи та підходи хоч і дають нам змогу усвідомлювати всі складові сучасного місцевого самоврядування, проте мають і певні обмеження. Оскільки не існує єдиного універсального методу дослідження муніципального феномену, як не існує чарівної пігулки від усіх хвороб. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від аспекту самого дослідження даного виду публічної влади, від цілей дослідження тощо» [197].

Г.Падалка пропонує застосовувати «метод системного аналізу, який дає можливість виявити специфічні форми взаємозв'язку муніципально-

правових інститутів щодо забезпечення цілісності системи. Так, компетенція кожного органу або посадової особи місцевого самоврядування залежить від їх функціонального призначення та місця у механізмі муніципальної влади. У силу цього, права та обов'язки кожної посадової особи місцевого самоврядування залежать від тієї посади, яку займає відповідна особа в тому чи іншому органі місцевого самоврядування» [138, с. 94].

Таким чином, «складові методології дослідження місцевого самоврядування мають інтегративний характер і представляють єдину систему. Саме тому кожний з елементів цієї системи, в залежності від його стану та застосуванню має можливість продукувати наукове знання про місцеве самоврядування. В методології є не тільки загальнонаукові та спеціальні, але й міждисциплінарні засоби. Науково-аналітичний супровід місцевого самоврядування зараз має наздогоняючу швидкість, а повинно бути навпаки. Ми лише постфактум намагаємося змінювати правову базу, намагаємося впроваджувати відповідні принципи у вже сформовану систему» [115, с.352].

Слід зазначити такий факт, що поняття «місцеве самоврядування» в законодавстві деяких країн не набуло широкого поширення. В законодавчих актах, в тому числі і в Конституціях держав, найчастіше вживаються такі терміни як «місцева демократія», «місцева автономія», «місцева влада», «місцеве управління». Тому, в процесі розгляду термінології теми нашого дослідження слід більш детально зупинитися на аналізі етимології походження в українській мові таких слів «місце», «місцевий», «місцевість», «самоврядування».

Почнемо з етимологічного змісту слів «місце», «місцевий», «місцевість». У словнику слово «місце» має кілька смислових значень: простір, округ або область, простір землі; селище у вигляді містечка, містечко [3]. Звернемо увагу на трактування слова «місце» в значенні

округ, область, розуміючи під ним простір землі, територію проживання населення. Слова «округ» означає околицю, куток, місцевість навколо.

Слово «місцевий» трактується як те, що відноситься до будь-якого місця (місцевий говір чи звичай). При цьому виявляється взаємозв'язок між словами «місце», «проживання», «житель». Найбільш вживаним став вираз «місцевий житель».

У «Словнику іншомовних слів» слову «місцевий» відповідає слово «локальний» (від латинського «localis»), що означає «місцевий, властивий даному місцю; що не виходить за певні межі. Місце як місце проживання людей. Місцевий, той що відноситься до якого-небудь місця проживання населення, управління (місцева влада, місцеве управління)» [168] .

Поняття «місцеве самоврядування» відштовхуються насамперед від слова від слова «місце», в якому відбувається одночасне фізичне (географічне) існування суб'єктів та їх діяльність як агентів, які отримують певний соціальний статус. На мою думку, місце («місцеве») постає в теорії місцевого самоврядування, як переплетення фізичного простору жителів (укорінення та природне життєзабезпечення, мала батьківщина) та соціального простору активних агентів. Локальне розглядається як щось окреме у масштабі соціальних спільнот. При цьому, сам по собі термін «локальне» всього лише вказує на те, що досліджуваний об'єкт є локалізованим у просторі. Місцем може бути будь-яка точка або область цього простору, і в цьому сенсі всі соціальні феномени так чи інакше є локальними. Але, масштаб локалізації може бути різним.

«Локальне» передбачає ще більш вузьке фокусування на субрегіональному рівні. Таке визначення даного поняття є досить умовним, але воно міцно утвердилося як у побуті, так й в науковому обігу. «Локальність є похідним поняттям від терміна «локальний» (лат. localis, від locus – місце) – властивий лише для певного місця, що поширюється на вузьку область та не виходить за певні межі. В сучасних концепціях локальність передбачає чітку визначеність процесів і явищ у часі та

просторі, його обмеженість і обумовленість контекстом взаємодії, реаліями конкретного місця». Таке розуміння локальності дає нам Енциклопедія сучасної України [48].

При цьому в Україні найчастіше використовується термін «місцеве». У будь-якому випадку дана категорія є цілком конвенціональною: мова йде про менший масштаб локалізації, ніж «регіон».

Локальний (місцевий) рівень умовно визнають неподільним, хоча на і тут можна виявити наявність в ньому частин та рівнів: «велике» локальне співтовариство - населений пункт або агломерація населених пунктів; «точкові» локальні спільноти - міські мікрорайони, міські та сільські вулиці та квартали, сільські хутора тощо (до цього рівня найкраще можна застосувати поняття «сусідське співтовариство»); «елементарні» локальні спільноти - окремі житлові будинки, в яких проживають сім'ї та, в міських умовах - сусідські спільноти. Тобто, це теж елемент територіального простору, навколо якого утворюється особистісний простір.

Самоврядування - це право на внутрішнє управління своїми місцевими силами і право вирішувати справи внутрішнього управління за власними законами в межах національно-територіальної одиниці, автономії тощо.

В науці склалося декілька підходів у визначенні поняття «самоврядування». Відповідно до першого, самоврядування - це право та діяльність місцевих органів влади самостійно вирішувати коло питань, віднесених до їх компетенції законодавчих та інших нормативно-правових актів. У Словнику Брокгауза під самоврядуванням розуміється право, що надається державою своїм складовим частинам: областям, містам, спільнотам, станам чи корпораціям керувати самостійно своїми внутрішніми справами [46].

Можна розглядати самоврядування як право місцевих органів громадського управління на вирішення місцевих питань в сфері

господарської діяльності. З іншої позиції - самоврядування це тип управління, при якому суб'єкт і об'єкт управління збігаються. Відповідно до третього підходу самоврядування виступає як внутрішній вплив, що виробляється самою системою. Йдеться про управління системою (в тому числі місцевою територіальною) не ззовні, а зсередини, незалежно від його характеру (авторитарного, демократичного і т.п.).

Одиниці самоврядування поділяються на два великих типи в залежності від того, які організації покладені до їх основи. До першого типу відносяться колективи, в основі об'єднання яких знаходяться ознаки виробничо-професійної діяльності, або однієї політичної програми, або віросповідання, або загальних турбот та творчих устремлінь. Тобто, мова йде про корпоративні одиниці та системи самоврядування (наприклад, профспілки).

Природною базою організації самоврядування другого типу виступає територіальна спільність людей. Під нею розуміється стійка сукупність людей, яка склалася історично і перебувала в безперервному розвитку. Вона характеризується системою зв'язків, відносин та взаємодій, що склалися в результаті постійного їх проживання на одній території із спільною господарською діяльністю. Така одиниця самоврядування розглядається як територіальна, наприклад, місто, село.

Спільність понять «самоврядування» та «місцеве самоврядування» як синонімів обґрунтовується також наявністю господарських та інших справ будь-якої суспільно-територіальної одиниці або територіальної спільності. Вони виступають в якості предметів ведення самих жителів та органів влади, які обираються жителями безпосередньо. Вони стоять на чолі кожної територіальної спільності, а не центральних органів управління.

Таким чином, термін «самоврядування» розглядається дослідниками як форма державного устрою; право місцевих органів громадського управління на вирішення місцевих питань в сфері господарської

діяльності; завідування усіма місцевими потребами самим суспільством; управління через осіб, які обрані населенням; управлінський процес; система, яка покладає на місцевих жителів усі тяготи управління, з відповідними правами; влада, яка здійснюється щодо вирішення господарських питань, але не політичних; спосіб життєдіяльності колективу, в тому числі територіального, в основі якого принципи самоорганізації, самостійності та саморегулювання.

Застосування терміну «самоврядування» в суспільних науках є дещо ширшим. Воно охоплює як ціле суспільство, державу, її окремі регіони, території поселень та територіальні утворення, так і місцеві спільноти, окремі організації, колективи або групи людей. Наприклад, у релігієзнавстві термін «самоврядування» поширюється на соціум (соціально-територіальну спільність), що проживає на території регіону, межі якого встановлюються законодавчими актами.

Місьцеве самоврядування можна розглядати як складовий елемент регіонального самоврядування, тому що «прив'язується» до території, в межах якої населення реалізує своє право на місцеве самоврядування. Тобто, місцеве самоврядування зводиться до «територіального самоврядування». І про це більш детальніше піде мова у наступному розділі тому, що даний підхід вимагає деякого уточнення. Але деякі пояснення зробимо зараз.

Місьцеве самоврядування - як вид самоврядування, пов'язаний не стільки з територією, в межах якої законодавчим актом передбачається здійснення населенням свого права на самоврядування. Скоріше мова йде про реалізацію місцевим співтовариством його внутрішніх принципів самоврядування - самоорганізації, самостійності та самодіяльності у вирішенні питань їх життєдіяльності. Місьцеві громади можуть об'єднуватися та створювати організацію місцевого самоврядування в межах території їх проживання. Таким чином, не органи державної влади своїми законами «вводять» місцеве самоврядування на встановлюваних

ними територіях, а самі місцеві спільноти формують свою власну організацію місцевого самоврядування в межах території їх проживання.

Можна виділити наступні підходи у визначенні даного поняття. У більш вузькому розумінні під місцевим самоврядуванням розуміється різновид місцевої публічної влади в формі народовладдя. Місцеве самоврядування визначається як рівень публічної влади найбільш наближений до населення, що обирається населенням та володіє значною автономією і самостійністю у вирішенні питань місцевого життя. Його суть полягає у визнанні права громадянина бути джерелом місцевої влади, самому приймати рішення щодо повсякденних питань свого життя та самому відповідати за їх наслідки.

Деякі фахівці вважають, що місцеве самоврядування - не рівень влади, а особливий тип влади, який поєднує в собі властивості як органу управління, так і громадської організації, основною перевагою якого є близькість до жителів. Місцеве самоврядування - це форма та спосіб здійснення населенням певної місцевості (території) своєї влади як права самостійно та відповідально вирішувати питання місцевого значення. Це відбувається безпосередньо або шляхом діяльності обраних органів місцевого самоуправління. Тобто, місцеве самоврядування - це конкретна та безпосередня форма народовладдя, яка забезпечує захист інтересів громадян на відносно локальній території.

Якщо розглядати місцеве самоврядування в якості виду місцевого управління, то тут можна виділити основних його види. Деякі фахівці визначають місцеве самоврядування як продукт організації управління територіальними колективами в масштабі країни, який утворюється внаслідок перерозподілу компетенції між центральними та регіональними органами державної влади та функцій в ієрархічній системі професійного управління. Тобто, це децентралізоване державне управління будь-яким колом справ на місцях враховує самоврядність як одну з його базових ознак. На думку інших вчених, поняття «місцеве самоврядування»

відображає процес управління низовими територіальними спільнотами жителів. В його основі принципи розумного поєднання інститутів безпосередньої демократії та представницьких інститутів, реалізація яких дозволяє місцевим жителям самостійно вирішувати власні питання з метою поліпшення якості життя населення на відповідній території.

Місцеве самоврядування можна також розглядати як політичну форму управління. І хочу зазначити, що воно представляє політичну, а не адміністративну форму управління. Місцеве самоврядування створює більш сприятливі, ніж інші типи організації, умови для координації інтересів всередині місцевої громади. Це пояснюється тим, що місцеве самоврядування є тим простором, де громадяни вчаться діяти політично. Управління завжди є політичним і засноване на різності конфліктуючих інтересів.

Крім того, місцеве самоврядування розвивається на рівні, який є частиною територіально-політичної системи. Його можна розглядати як одну з форм територіального (тобто субнаціонального) управління.

Можна зробити висновок, що місцеве самоврядування є діяльність місцевого співтовариства та органів місцевого самоврядування щодо вирішення власних і інших завдань з метою поліпшення якості життя населення на відповідній території та збільшення його внеску у розвиток всього суспільства. Під місцевим самоврядуванням слід розуміти специфічний вид управління, тобто особливий вид діяльності, пов'язаний з підпорядкуванням об'єкта управління цілям і задачам суб'єкта управління. При цьому він здійснюється на нижньому рівні територіального самоврядування - на рівні населеного пункту. Але тут виникає питання – хто саме здійснює цей специфічний вид діяльності - органи місцевого самоврядування або органи державної влади.

Місцеве самоврядування можна також розглядати як природну форму самоорганізації населення з метою безпосереднього управління громадськими і, перш за все, виробничими процесами. Тобто, місцеве

самоврядування - це територіальне самоврядування, що спирається на територіальну спільність людей.

Місцеве самоврядування можна розглядати як об'єктивне явище життя суспільства і одну з форм його самоорганізації. Саме тому розширене тлумачення місцевого самоврядування буде представлене як одна з можливих форм самоорганізації населення на локальному рівні для самостійного вирішення місцевих питань.

Місцеве самоврядування як політико-правова категорія являє таку форму організації, в якій реалізуються закономірності, властиві кожному управлінському процесу взагалі і державному, зокрема. І тут виникає питання - чи можна розглядати місцеве самоврядування як своєрідну недержавну громадську організацію, як вид громадського самоврядування, як один з елементів громадянського суспільства, що протиставлений державно-публічному апарату влади.

Місцеве самоврядування також можна визначити як соціальний механізм вираження та здійснення місцевим населенням інтересів місцевої громади. В даному випадку місцеве самоврядування виступає як соціальний механізм, за допомогою якого населення міських і сільських поселень адекватно виражає і ефективно реалізує життєво важливі інтереси місцевої громади.

На думку І.Щебетун «сутність системи місцевого самоврядування визначає взаємозв'язок і оптимальне функціонування різних організаційно-правових форм. Саме тому під системою можна розуміти сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, форм прямого волевиявлення громадян, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, через які територіальні громади матимуть право та реальні можливості вирішувати питання місцевого значення згідно зі своїми власними інтересами, історичними та іншими місцевими традиціями. Водночас варто зазначити, що в такому разі йдеться більшою мірою про сукупність суб'єктів місцевого

самоврядування, аніж про систему місцевого самоврядування» [198, с. 104].

Місцеве самоврядування як особлива підсистема публічного управління володіє деякою самостійністю у відносинах з центральною державною адміністрацією та її безпосередніми представниками на місцях, тому її можна розглядати і як механізм взаємодії між територіальними громадами та державою, головним завданням якої є узгодження відповідних інтересів.

Узагальнимо всі вище наведені точки зору у визначенні поняття «місцеве самоврядування» це: форма народовладдя (публічної влади); основа конституційного устрою; право населення на самостійне вирішення питань місцевого значення (місцевого устрою); форма державного управління будь-якими справами на місцях; діяльність населення (місцевих громад) з управління місцевими справами; форма самоорганізації населення (жителів) на локальному рівні для самостійного вирішення питань місцевого значення; органи управління, що займаються проблемами окремого населеного пункту; специфічний вид управління; недержавну організацію; соціальний механізм.

Різні точки зору, які склалися серед дослідників і фахівців у визначенні категорії «місцеве самоврядування» в суспільних науках, дозволяють говорити про те, що місцеве самоврядування є складним за своєю сутністю та змістом соціальним явищем. І тому навряд можливо говорити про вироблення якогось повного однозначного визначення даної досліджуваної категорії. Представники кожної суспільної науки розробляють свій підхід в розумінні сутності даного поняття.

Якщо уважно проаналізувати зміст усіх наведених вище визначень категорії «місцеве самоврядування», то воно дуже тісно пов'язане з використанням декількох груп понять. Першу групу складають терміни «форма народовладдя», «місцева публічна влада», «форма державного управління», «органи управління». До другої групи належать поняття

«організація», «самоорганізація». Третя група включає в себе терміни «діяльність населення», «діяльність органів місцевого самоврядування», «самодіяльність». Четверта група містить поняття «управління місцевими справами», «самоврядування», «вирішення питань місцевого значення» та ін. П'яту групу складають терміни «соціальний механізм», «механізм взаємодії».

Можна виділити два основні підходи у визначенні категорії «місцеве самоврядування». Прихильники першого підходу визначають категорію «місцеве самоврядування» як місцеву публічну владу в різних формах її організації (державна, муніципальна). На думку представників другого підходу, категорія «місцеве самоврядування» відображає організовану діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення. Причому ця діяльність може виступати у вигляді самоорганізації, самодіяльності, тобто діяльності як виду внутрішньої самореалізації місцевим співтовариством своїх можливостей і свого потенціалу. Звернемо увагу на наступний досить істотний аспект даного питання. Кожен з вищеназваних підходів у теорії і практиці місцевого самоврядування об'єктивно відображає одну зі сторін досліджуваного нами соціального явища. Перша пов'язана з реалізацією місцевими громадами (в межах поселень і навколо них) свого права на самоврядування в формі організації місцевої влади. При цьому міські спільноти користувалися підтримкою центральної влади в обмін на лояльність до неї та захист її інтересів в разі потреби.

Другий напрямок пов'язується зі становленням інституту місцевої публічної влади «зверху», тобто з ініціативи центральної влади, яка визначає основну конструкцію організації місцевого самоврядування і не дозволяє місцевим громадам виходити з меж визначених правил при її формуванні. В даному випадку центральній владі вигідно трактувати поняття «місцеве самоврядування» як «громадське управління» або як

«господарську діяльність населення щодо вирішення питань місцевого значення».

Від місцевих громад (місцевого населення) в обмін на декларацію про самоврядування (громадське управління) вимагають повного підпорядкування органам місцевого самоврядування, які, в свою чергу, перебувають під контролем держави і повинні впроваджувати в життя його політику, яка інколи шкодить інтересам місцевих громад. І перший і другий підходи у визначенні категорії «місцеве самоврядування» мають право на існування, тому що відображають історично сформовані напрямки становлення та розвитку даного явища в суспільному житті і в конституційному устрої країни. Тому цілком логічно розглядати «місцеве самоврядування» як вид місцевої публічної влади в різних формах її організації та одночасно як невід'ємний елемент громадянського суспільства, за допомогою якого забезпечується реалізація прав і свобод людини і громадянина.

У самому узагальненому вигляді місцеве самоврядування як правова категорія розглядається в якості однієї з основ конституційного устрою країни, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення та форми народовладдя. В даний час поняття місцевого самоврядування можна розкривати в двох аспектах: місцеве самоврядування - це право громадян, місцевого співтовариства на самостійне завідування місцевими справами; місцеве самоврядування - одна з основ конституційного устрою, основний принцип організації влади, який поряд з принципом поділу влади (розподіл влади по горизонталі) визначає систему управління (поділ влади по вертикалі). На мою думку, місцеве самоврядування з правової позиції - це основа конституційного устрою України, форма народовладдя та самоорганізації населення, що володіє єдністю формальних та сутнісних ознак, що виявляються у всьому різноманітті функціональних та організаційно-структурних особливостей завдяки специфіці соціальної та правової

природи місцевого самоврядування та відмінностей його правових, територіальних і фінансово-економічних основ.

З поняттям місцевого самоврядування пов'язані складні, комплексні, різноманітні явища, що залежать від багатьох об'єктивних історичних, економічних, політичних та інших умов. Особливості місцевого самоврядування багато в чому зумовлюються характерними індивідуальними національними традиціями публічної влади. Розкриваючи сутність місцевого самоврядування, його слід розглядати і як форму організації публічної влади, і як метод управління. При цьому місцеве самоврядування має як політичний, так і неполітичний характер.

Також слід проаналізувати соціологічний підхід до розуміння даного поняття. При розгляді соціального аспекту головним є питання про об'єкт і суб'єкт місцевого самоврядування. Єдності серед дослідників в даному питанні також не має. На мою думку, об'єктом місцевого самоврядування є місцева громада, а не населення, виборці або територія його проживання. Місцеве співтовариство виступає одночасно в якості суб'єкта місцевого самоврядування, який має право безпосереднього вирішення найважливіших проблем своєї життєдіяльності і наділяє компетенцією щодо вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування як соціальний феномен – є елементом конституційного статусу людини і громадянина, що виражається в свободі людини у вигляді її права стати учасником спільноти, в межах якого вона проживає.

Наступний - функціональний аспект поняття «місцеве самоврядування», який передбачає вивчення змісту та класифікації функцій, здійснення яких покладається на місцеве самоврядування. Можна виділити п'ять основних функцій місцевого самоврядування: підтримка політичної демократії; поділ влади; соціальна державність; демократичний контроль; практичне керівництво. Ці функції досить чітко визначають роль

і призначення місцевого самоврядування як інституту місцевої публічної влади в суспільстві в цілому і в управлінні місцевими громадами.

На мою думку, в якості основних функцій місцевого самоврядування можна розглядати: публічно-владну функцію, пов'язану з реалізацією владних повноважень муніципальної організації місцевого самоврядування як виду місцевої публічної влади; соціально-економічну функцію, реалізація якої пов'язана із забезпеченням життєдіяльності місцевих громад; суспільно-діяльнісну функцію, пов'язану з регулюванням місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства.

В інституціональному плані місцеве самоврядування розглядається як система демократичних інститутів, за допомогою яких місцева громада здійснює функції самоврядування в рамках закону. При цьому слід відзначити, що термін «інститут» немає однозначного трактування, тому що кожен дослідник при його розгляді виходить зі свого розуміння даного терміну. Основна вимога до організації місцевого самоврядування полягає в тому, щоб не підганяти систему місцевого самоврядування під одну модель, щоб не проектувати на місцеве самоврядування модель взаємовідносин між представницькими органами та органами виконавчої влади на парламентському рівні.

Економічний підхід передбачає, що місцеве самоврядування - це, перш за все, право місцевої громади визначати головні параметри свого життя. До таких параметрів відноситься порівняльна значимість суспільних благ. Жителі повинні позначити значимість громадського блага.

Важливим питанням є природа місцевого самоврядування. Як відомо, джерелом влади є народ. Він формує органи державної та місцевої влади. Місцеве самоврядування як форма місцевої публічної влади створюється безпосередньо місцевими громадами з метою вирішення питань місцевого значення. В їх основі лежать інтереси і потреби місцевої громади. Для того щоб їх захищати та задовольняти, місцеве

самоврядування повинно мати у своєму розпорядженні достатні матеріальні, фінансові та правові ресурси для виконання повноважень, покладених на даний інститут місцевої публічної влади та громадянського суспільства. Разом з тим місцеве самоврядування як форма і рівень влади в системі конституційного устрою країни одночасно виступає провідником загального (державного) інтересу, який далеко не завжди збігається з інтересами місцевої громади. Тобто, з одного боку, місцеве самоврядування покликане захищати інтереси місцевої громади, а з іншого - діяти в єдиній зв'язці з органами державної влади при вирішенні питань загальнодержавного значення, доводити до місцевого населення волю центра. Таким чином, подвійність природи місцевого самоврядування полягає в тому, що воно містить в собі як ознаки державної влади, так і ознаки суспільного інституту, тобто є за своєю суттю суспільно-державним або державно-суспільним інститутом.

І тут слід звернутися до специфічних ознак місцевого самоврядування. Можна виділити такі основні ознаки місцевого самоврядування. Перша ознака - наявність виборчого (представницького) і інших виборчих органів місцевого самоврядування. При цьому місцева громада самостійно визначає структуру органів місцевого самоврядування. Друга ознака - наявність власної компетенції, тобто певного обсягу предметів ведення і повноважень. Предмети ведення характеризують ті сфери та об'єкти, які знаходяться під впливом тільки або переважно місцевого самоврядування. Питання місцевого значення - коло справ (об'єктів), вирішення яких забезпечує локальну для даної території життєдіяльність місцевої громади та задоволення потреб його членів. Повноваження - право і обов'язок місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. До предметів місцевого самоврядування відносять питання: розпорядження власністю, що належить місцевій громаді; формування місцевої нормативно-правової бази (прийняття Статуту, Положень, рішень і постанов органів місцевого

самоврядування); прийняття та виконання місцевого бюджету тощо. Інколи до предметів місцевого самоврядування включаються так звані питання загальнодержавного значення, які можуть бути передані для вирішення на місцевому рівні. Наприклад, питання організації та змісту освіти, охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я, соціального захисту населення, охорони громадського порядку, цивільної оборони тощо. Третя ознака - це наявність у місцевого самоврядування власних ресурсів. Якщо є власні предмети ведення, але відсутні для здійснення необхідні ресурси, то діяльність місцевого самоврядування є неможливою. Четверта ознака місцевого самоврядування - це підзаконність. Звернемо увагу на два аспекти: місцевого самоврядування розвивається та функціонує тільки в тих рамках, які йому запропоновані законом; тільки закон регулює діяльність місцевого самоврядування.

Ще одне питання яке потребує розгляду – це співвідношення понять «самоврядування» та «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». Якщо говорити про час появи розглянутих термінів, то місцеве самоврядування є передвісником категорії самоврядування. Різні джерела свідчать про поширеність такої думки.

М.Корнієнко вважає, що ці поняття слід розвести і намагається позначити «ними дві різні системи, що паралельно функціонують на місцевому рівні. Таким чином, під місцевим управлінням вони розуміють органи, які призначені з центру і представляють державну адміністрацію на місцях, а під місцевим самоврядуванням – місцеві представницькі органи» [90, с. 70].

З іншої позиції, поняття «місцеве самоврядування» та «місцеве управління» можуть в певному сенсі виступати як синоніми, оскільки перше є складовою частиною другого. У той же час термін «місцеве самоврядування» має своє особливе смислове навантаження, відображаючи, перш за все функціональний аспект демократичного врядування на місцях, автономію місцевих колективів в рамках більш

широкого цілого, їх здатність самостійно вирішувати місцеві проблеми. Безумовно слід виходити із загальних теорій місцевого самоврядування. Представимо тези щодо їх розуміння, це є важливим для подальшого аналізу.

Теорія «вільної (природної) громади» виникла в середині ХІХ століття в Бельгії та Франції. В основу покладено ідею про самостійність і незалежність громади від держави, її право визначати свої ідеали. Важливим є те, що держава не створює громаду, а лише визнає її. Звідси і вимога - місцева (муніципальна, комунальна, громадська) влада повинна бути визнана нарівні з виконавчою, законодавчою та судовою владою.

Принципами організації місцевого самоврядування даної теорії є наступні: під місцевим самоврядуванням розуміється управління громадою власними справами, які відмінні за своєю природою від справ державних; чіткий поділ справ; невтручання органів державної влади в справи, які перебувають у віданні громади. Йдеться лише про право держави здійснювати контроль за тим, щоб громада не виходила за межі своєї компетенції.

Наступна теорія - загальна теорія самоврядування (суспільно-господарська теорія), яка в своїй основі має концепцію протиставлення громади та держави. Громада нарівні з державою має рівні права на ведення власних справ, тому що є первинною по відношенню до держави, яка повинна поважати свободу суспільного правління. Сутність самоврядування прихильникам даної концепції бачиться в наданні місцевій громаді права самій відати своїми суспільними справами, формувати свої органи самоврядування, які не входять до складу органів державної влади. За ними зберігалось право завідувати тільки державними справами. Тобто, протиставлення громадських (місцевих, общинних) інтересів державним, як вважали прихильники громадської теорії

самоврядування, створює умови для надання повної самостійності органів самоврядування.

Прихильники даної теорії звертали увагу не тільки на визнання самоврядної громади як самостійного суб'єкта, а й на зміст комунальної діяльності. Місцеве самоврядування вважалося аполітичним і мало свою особливу сферу діяльності - сферу господарювання. При цьому господарська діяльність місцевих громад обмежувалася межами території їх проживання. Представники даної теорії ратували за жорстке обмеження компетенції між органами громадського самоврядування та органами державної влади.

Як показав практичний досвід розвитку місцевого самоврядування в різних країнах, ідея протиставлення громади (місцевої громади) державі виявилася неспроможною. Практика розвитку місцевого самоврядування призвела до усвідомлення того, що необхідно чітко визначати предмети ведення між місцевим самоврядуванням і державною владою, а також розділяти повноваження між органами всіх видів влади в частині управління державними справами на місцевому рівні.

Наступна теорія – це державна теорія місцевого самоврядування. Її суть полягає в тому, що місцеве самоврядування як управління публічного характеру є частина держави, одна з форм організації місцевого державного управління. Місцевій громаді держава передає частину своїх державних справ, підпорядкувавши її діяльність перш за все інтересам держави. Проблема полягає в тому, щоб зробити поділ між завданнями державного управління та місцевого самоврядування. Також є проблема щодо порядку вирішення питання управління місцевим співтовариством: або через органи самоврядування, які обираються самим співтовариством, або через призначення державою своїх чиновників на місцях без урахування думки населення.

Правова теорія місцевого самоврядування заснована на тому, що її прихильники бачили в органах самоврядування юридичних осіб, які

створюються державою для задоволення суспільних потреб місцевого населення. Орган самоврядування не є частиною державного апарату, тому що окрім здійснення функцій державного управління ще займається місцевими потребами. Відносини держав і самоврядних громад (місцевих громад) повинні будуватися як юридичні відносини.

Прихильники політичної теорії бачили основу самоврядування в сукупності юридичних гарантій, що забезпечують самостійність самоврядних спільнот. Через органи самоврядування держава здійснює свої функції за сприяння місцевого населення. Виборність в місцевому самоврядуванні розглядається як один із засобів досягнення самостійності його органів.

В «Європейській хартії про місцеве самоврядування» місцеве самоврядування розглядається «як право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати ними в рамках закону, під свою відповідальність» [49]. Ключові слова: право і спроможність органів місцевого самоврядування під свою відповідальність вирішувати частину питань, переданих державою.

На мою думку, «місцеве управління, з одного боку, залежить від центральної влади і є своєрідним продовженням державної адміністративної машини на рівень нижчий від центральної, а з іншого – є легітимним виразником ідей місцевих громад. Місцеве управління відбиває локальні інтереси та самостійну роль місцевих громад у більш широкому державному цілому. Водночас, воно підпорядковане контролю з боку центральної влади і зобов'язане брати участь у реалізації урядової політики на місцях. Місцеве управління, таким чином, може одночасно бути як інструментом центрального контролю за місцевими громадами, так і противагою цьому контролю, засобом як подолання місцевого партикуляризму, так і його вираженням» [118, с. 66].

В цілому, щодо співвідношення місцевого самоврядування та місцевого управління, то на мою думку, слід не проставляти ці два

поняття, а було доцільним розглядати їх «в контексті діалектики співвідношення інтересів частин (територій, місць) та цілого (держави). Особливо цей підхід є актуальним для посттоталітарних країн (зокрема України), коли сама структура цілого, тобто держави, ще формується, вона не склалася остаточно та їй загрожують різні небезпеки» [118, с. 67].

Також хочу зазначити, що «в перспективі демократичного розвитку принцип пріоритетності інтересів, очевидно, має поступатися принципові балансу та гармонізації інтересів центру і територій, держави та її регіонів. Реальною підставою для зняття суперечностей між центром і місцями, цілими і окремими його частинами, є чітко усвідомлена на політичному рівні і врегульована на законодавчому сфера інтересів і, відповідно, компетенції між першим і другим» [118, с. 68].

Цей підхід узгоджується та проголошується в Європейській хартії самоврядування, яка була згадана вище. «В основу цього документа покладено класичний принцип субсидіарності, згідно з яким питання, які можна вирішувати на низових рівнях правління, немає потреби передавати вище. Місцевим громадам потрібно довіряти якомога більше управлінських завдань, а втручання держави потрібно лише там, де воно необхідне» [118, с. 67]. Слід зазначити, що ратифікація та подальша імплементація даної Хартії «зумовлює формування якісно нового місцевого самоврядування як системного суспільного явища. Українська держава докладає значних зусиль у сприянні його становленню, функціонуванню та розвитку» [118, с. 68].

В даній роботі ми будемо розуміти місцеве самоврядування як політичний інститут, який «працює у системі взаємодії влади та суспільства і є посередником між державою та громадянським суспільством» [115, с. 351]. Саме це дає можливість говорити, що він «забезпечує реалізацію взаємних зв'язків у системі державного управління. Місцеве самоуправління здійснює свою діяльність самостійно щодо вирішення питань місцевого значення, які мають важливе для кожного

громадянина значення. Але, як бачимо, реальна політична практика ще не дає підстав говорити, що місцеве самоуправління в Україні є дійсно ефективним працюючим інститутом народовладдя, яке реалізує соціальні, політичні та громадянські ініціативи. Й до сьогодні триває процес реформування системи місцевої влади в Україні» [115, с. 352].

Разом з тим місцеве самоврядування виступає формою щодо самоорганізації громадян. Саме це дає їй можливість бути одним з елементів громадянського суспільства, бути учасником ринкових відносин в економічному плані та діяти як засіб участі громадян в прийнятті державних та суспільних рішень в рамках демократії.

Слід також привести розуміння місцевого самоврядування, яке представлено в Конституції України: «місцеве самоврядування – це право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селищ чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Це стаття 140 [70].

Таким чином, можна сказати, що сучасні умови, в яких відбуваються державні та суспільні перетворення в Україні потребують виваженого та ґрунтовного аналізу, подальшого осмислення всіх джерел створення результативної системи місцевого самоврядування, особливо в траєкторії демократичних змін та трансформацій. Безумовно, корисним буде звернення до зарубіжного досвіду створення органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

1.3 Демократична парадигма як основа реформування місцевого самоврядування .

Історія людства свідчить про те, що демократія не є природним способом життя для людей. У суспільстві, як і в природі, визначальним, як

правило, був принцип, відповідно до якого виживає найсильніший. Такий порядок виявлявся в різних насильницьких суспільно-державних устроях, з різним ступенем обмежень. Як відомо, це різні форми тиранії, теократії, різні диктатури, монархії, імперії, тоталітаризм, олігархія тощо. Всі вони відрізняються різним ступенем насильства.

Демократична організація життя є культурним продуктом людства та претендує на зміни у природному устрої суспільства. Інтенсивний розвиток людства вносить свої корективи і якщо одні зміни, пов'язані з формуванням інформаційних товариств, сприяють становленню демократії, то зростаюча економічна, соціальна та культурна диференціація зводить нові перепони для демократичних режимів, перевіряючи їх на міцність. З'ясовується, що демократія сама по собі не є панацеєю, а лише тільки створює умови, за яких люди самі можуть налагодити гідне життя, обрати свою владу та здійснювати контроль за її діяльністю. Найбільшим випробуванням піддаються демократизовані режими, які ще не визначилися остаточно із пріоритетом форм свого подальшого розвитку. У таких товариствах, при наявності прогресивної політичної еліти, досить часто не складаються відносини з народовладдям і демократичні цінності не впроваджуються в життя. Тому будь-які невдачі політичної влади ототожнюються з негативним сприйняттям демократії як політичної системи, не здатної ефективно вирішувати проблеми суспільства.

Додатковим випробуванням для демократії є глобалізація, яка виявила протиріччя між різними підходами до політичного устрою країни залежно від пріоритету цінностей. Протистояння, що виникло, носить непереборний характер і набуває форми боротьби, в якій використовуються всі можливі засоби, починаючи від терористичної небезпеки до збройної конфронтації. Як показує політична практика, демократія можлива лише за наявності активних, ініціативних громадян, які цінують свободу, сприймають закони як легітимний механізм

регулювання суспільних відносин, не довіряють свою долю державі та вимагають від державних інститутів створення необхідних умов для реалізації їх потенційних можливостей.

Україна, за період свого існування як незалежна та самостійна, всі ці роки намагалася сформувати реальний інститут місцевого самоврядування. Весь цей час відбувалася боротьба між гілками влади, яка, безумовно, відображалася й на регіональному та місцевому рівнях. Цей перерозподіл повноважень впливав саме на рівень демократичності органів місцевого самоврядування та актуалізував питання щодо подальшої інституціоналізації місцевого самоврядування. На мою думку, «ключовою передумовою зміцнення Української держави, подальшого розвитку громадянського суспільства є глибока і системна реформа місцевого самоврядування» [118, с.75]. О.Майданник наголошує, що «необхідно враховувати «міжнародно-правові стандарти та практики інших країн в різних напрямках: системно-структурному, функціональному, процедурно-організаційному, фінансовому. Головними завданнями реформування місцевого самоврядування в Україні є розвиток місцевої демократії та модернізація його організаційної основи» [104, с. 58]. Повністю погоджуюся з О.Майданник і хочу додати, що ми маємо використовувати позитивний «світовий і європейський досвід, який переконливо свідчить, що в демократичному суспільстві територіальна організація влади може будуватися лише на основі обов'язкового використання місцевого самоврядування – специфічної форми публічної влади територіальних громад, у рамках якої забезпечується реалізація їх права здійснювати управління в межах відповідних територіальних одиниць, самостійно вирішувати всі питання місцевого значення» [118, с.75].

Сучасне суспільство в своєму розвитку використовує різні напрямки та траєкторії руху, це саме стосується й політичних процесів, які застосовують «різні траєкторії політичних трансформацій з широким спектром політичних режимів: від консолідованих ліберальних демократій

до різних гібридів, нових форм автократії різних типів та диктатур. І тут виникає питання: чи існують якісь специфічні об'єктивні умови, які сприяють або перешкоджають формуванню нових демократичних інститутів та практик, хто або що визначає межі демократичного розвитку в конкретному історичному контексті. «В суспільному розвитку повсякчас відбуваються кардинальні перетворення, розробляються та удосконалюються моделі управління, з'являються нові, більш актуальні з погляду сучасності, підходи до здійснення реформ в управлінській діяльності, спостерігається становлення держави ринкового типу з іншою ідеологією, стереотипами мислення, філософією, стилем життя. ХХІ ст. все більше і більше вимагає від нас здійснення змін, а не просто реагування на них» [197, с. 81].

Тому, на мою думку, важливим є аналіз «основних парадигм демократичних змін» [116, с.355] та «виявлення ключових факторів, що впливають на траєкторії і результати режимних змін». Необхідно ґрунтовно проаналізувати ці фактори та визначити «в яких ситуаціях вони є найбільш значущими для пояснення характеру і результатів режимних трансформацій» [120, с. 26].

Слід спочатку звернутися до термінології та розуміння самого слова «парадигма». Найчастіше цей термін застосовується як «теорія, концепція, доктрина, модель, уявлення, система поглядів. Парадигма співвідноситься із концепцією як часткове і ціле, відрізняючись від останньої тим, що парадигма є системою уявлень, характерною для певного етапу розвитку науки, культури, суспільного життя; являє собою приклад або показовий випадок концепції чи теоретичного підходу» [47, с. 422]. А.Максимова представляє парадигму демократичного транзиту, як «сукупність філософських, загальнотеоретичних, методологічних, світоглядних, наукових, управлінських та інших настанов, які сформувалися історично і прийняті у пострадянських країнах як зразок, норма, стандарт вирішення проблем» [105, с. 69].

Політична наука в своєму арсеналі має «дві головні парадигми, які пояснюють рухи демократії: як вона виникає, формується та підтримується. Перша виникла в середині ХХ сторіччя та заснована на положенні, що виникнення інститутів політичної демократії є результатом певних об'єктивних процесів та передумов. Тобто, демократія виникає як результат соціальних або економічних перетворень як оформлення результатів інших соціальних і економічних процесів. Такі структурні процеси та передумови мають різну природу і відносяться до історичних, соціальних та економічних факторів, особливостей створення нації та держави, типу політичної культури тощо. Важливим є те, що ці передумови мають історичну природу, вони об'єктивні і не залежать від конкретних рішень і дій політичних акторів. Відповідно, відсутність цих умов і передумов встановлює межі демократичного розвитку» [116, с.356].

Ще одна парадигма виникла пізніше і направлена на пояснення «режимних змін процесів демократизації. Особливо увага направлена на конкретні політичні рішення та дії політичних акторів, які мають функції розробки політичних стратегій та тактик. Парадигма передбачає, що формування демократичних інститутів та процедур не залежить від настання об'єктивних, структурних умов. В даному випадку мова йде про суб'єктивний фактор рішень та дій політичних акторів. Частіше маються на увазі елітні групи» [116, с.356]. Однією з важливих умов є «формування ефективної державності, державної єдності та національної ідентичності і це одна з головних умов демократії. Дійсно, коли відсутні ефективні державні інститути, це приводить до хаосу. Але, важливе питання в розумінні того, які критерії ефективності суспільство визначає. Це стосується й критеріїв якості державних інститутів» [120, с. 27].

Також слід визначити економічний розвиток як умову демократії, а точніше його рівень. «Початкова теза полягає в тому, що відносно високий рівень економічного розвитку є умовою для демократії, оскільки породжує нову соціальну структуру. Мова йде про формування середнього класу,

який вимагає представництва своїх інтересів за допомогою демократичних інститутів. Але, є зауваження, яке слід вказати і на це є відповідні аргументи: демократизація може починатися при різних (інколи досить низьких) рівнях економічного розвитку, однак високий ВВП на душу населення є гарантією проти занепаду існуючого демократичного режиму і його заміни авторитаризмом» [116, с.357].

Ще однією умовою є тип політичної культури – це культура громадянського типу. Відповідно до такого типу культури перехід до процесу демократизації відбувається тоді, коли з'являються умови, в яких саме громадські цінності виконують головну роль і стають пріоритетними та набувають поширеності. До переліку факторів, які структурно наповнюють демократизаційні процеси відносяться багато аспектів, наприклад, клімат, національні особливості тощо.

Наступний підхід акцентує увагу на «суб'єктивних факторах, що впливають на характер та спрямованість режимних трансформацій. Саме вони пояснюють траєкторії та результати транзиту. Першим фактором можна назвати характер та особливості виходу з авторитаризму (або посттоталітаризму) на демократичної трансформації. Наступний, - роль та вплив інституційного дизайну, що обирається для нової демократії (форма правління, характер партійної та виборчої систем та ін.). Далі можна виділити взаємовідносини з позицією та процес формування системи взаємодій між ключовими політичними акторами на всіх стадіях режимної трансформації. Тут мова також йде про зміну або збереження старих еліт в будь-яких перетворених формах» [120, с. 28]. Сюди ж можна віднести «ротацію влади як один із ключових критеріїв демократичного правління; рівні реальної (неформальній) політичної конкуренції; ставлення влади до політичного плюралізму; якість проведених виборів; використання владою чи опозицією насильства для досягнення політичних цілей та результатів; наявність ефективних інституційних обмежувачів (в тому числі реального

поділу влади), що перешкоджають зловживанням виконавчої влади та ін.» [116, с.357].

Щодо взаємодії та впливу об'єктивних факторів то слід зазначити, що вони «здійснюється через суб'єктивні дії реальних політичних акторів, в той час як особливості прийнятих акторами рішень і обраних ними стратегій та тактик, в свою чергу, мають свої коріння в специфіці історичних, культурно-цивілізаційних, соціально-економічних умовах» [116, с.358]. Таким чином, можна побачити, що «структурні чинники мають особливе значення в розумінні процесу консолідації демократії в цьому процесі. Оскільки ці структурні умови не можуть бути змінені швидко, слід звертати більше уваги на ті умови, які можна змінити за допомогою політичної інженерії та політичного лідерства» [120, с. 27].

Загалом, вказані підходи застосовуються в політичній науці як альтернативні пояснювальні моделі «щодо аналізу режимних трансформацій, зокрема, до аналізу демократичних змін. Але, на мою думку, для вирішення актуальних питань демократичних перетворень слід виходити за межі даних парадигм» [120, с. 28].

Для більш зрозумілого пояснення терміну «демократичні зміни» слід проаналізувати термін «демократичний розвиток». М.Томмазолі визначає свою думку наступним чином: «демократія та розвиток взаємно зміцнюють один одного. В процесі їх взаємодії та взаємного зміцнення просування уперед в одній області може привести до прогресу в іншій» [179, с. 6].

Якщо ми говоримо про самоврядування, то є ще одне поняття, яке використовується в аспекті демократичних трансформацій, - це «сумлінне управління». Його раніше застосовували «як замінник ширшої концепції вкладу демократії в розвиток і його ролі в ньому». Але сьогодні «саме демократія, а не лише сумлінне управління (гарне управління) відіграє важливу роль в розвитку, охоплюючи не тільки ключові інститути та

процеси, а й концепції права громадян на вираження своєї думки, участі, всеосязність та виховання демократичної культури» [179, с. 7].

Як відомо, в світі працюють різні демократичні форми управління, які відрізняються від самоврядування. Наприклад, в рамках централізованого державного управління розуміння демократії співпадали з такою її формою при якій участь населення в управлінні здійснювалася на інституційному рівні. Завдяки концептуальним основам цієї форми така система забезпечувала взаємодію згори вниз і мали виключно державний характер. Саме держава в такій демократії втілює владу народу, тому, що за межами державних інститутів народ не може здійснювати свою політичну владу. І тому, така демократія не має громадянського суспільства і характеризується тим, що громадяни (населення) володіють лише політичною формою щодо здійснення державної влади.

В якості альтернативи виникла так звана «дорадча демократія» яка пропонувала таку форму, при якій громадяни (населення) приймають участь в виробленні державних та політичних рішень шляхом дискусування та обговорення, а професійні політики та державні діячі приймають остаточне рішення. Слід зазначити, що в цій концепції «не вважаються рівноцінними всі аргументи та принципи, що висувуються громадянами, з одного боку, та громадськими діячами – з іншого, тому, що в демократичній державі громадяни в процесі дискусій не можуть дійти навіть тимчасової згоди» [37, с. 20–21.].

Ще одна модель демократії, про яку слід сказати, це – модель, при якій громадяни (населення) не лише мають право радитися з важливих питань держави та суспільства, а й мають право самостійно вирішувати важливі питання. Так, коло цих питань може бути обмеженим, але, воно вказується в Законі. Саме ця модель демократії є найбільш вдалою, з нашої позиції – це самоврядна демократія. Слід зазначити, що її не слід протиставляти державно-управлінській, це є не зовсім коректним співставленням. Звичайно, ідеальним варіантом було б адекватне

поєднання державних та самоврядних інститутів демократії, заради створення системи, в якій відбувається реальне здійснення народом своєї влади.

М.Томазоллі представляє «ключові відмінні ознаки демократії, такі як участь, всеосяжність, реагування на вимоги громадян і підзвітність. Вони вносять прямий та непрямий внесок у розвиток, коли вони поєднуються з можливостями держави щодо забезпечення охорони та безпеки, верховенства права та доступу до правосуддя, професійного державного управління та надання основних послуг в таких областях, як освіта та охорона здоров'я. одночасно, у програмному документі відзначається, що й злидні, голод та хвороби можуть обмежувати здатність людей ефективно реалізовувати свої політичні і громадянські права. Тобто, «розвиток також має значення для демократії. Відсутність розвитку, що виражається у формі економічної стагнації, хронічного нерівності і / або крайньої убогості, може привести до підриву віри людей в формально демократичні системи управління навіть в тих країнах або регіонах, де ці системи вважалися міцно усталеними». Мова про те, що «демократичні порядки не завжди забезпечують досягнення результатів розвитку в тій мірі і такими темпами, яких очікують громадяни. Крім того, формальних і істотно важливих демократичних процесів, таких як організація та проведення регулярних змагальних виборів – яким міжнародні донори, які надають допомога в цілях зміцнення демократії, часто надають вельми важливе значення - самих по собі недостатньо, щоб поліпшити життя бідних верств населення» [179, с. 8].

Сьогодні світ має різні засоби, що виміряти демократію та демократичні трансформації. Маємо «різні індекси та рейтинги і науковці використовують їх для визначення умов демократичних трансформацій» [120, с. 28]. Д.Альтман, який є професором політології в Католицькому університеті в монографії «Громадянські права і сучасна пряма демократія» представляє свої спроби щодо створення «ефективного та

визнаного експертною спільнотою демократоміру. Він також є співавтором та експертом в цікавому проєкті «Різновиди демократії» «V-Dem» [<https://www.v-dem.net/>]. «Це великий проєкт зі збору емпіричних даних, які потім застосовуються з метою концептуального осмислення самого явища демократії у всьому його різноманітті. Проєкт V-Dem пропонує зовсім інший методологічний та концептуальний підхід. Зокрема, експерти застосовують більш ніж 350 показників демократичного розвитку» [120, с. 29].

На мою думку, дослідження такого напрямку є дуже важливі для прогресу в сфері місцевого самоврядування. «країни кожного року витрачають великі ресурси на просування демократії – як в своїх країнах, так і зовні. І тут виникає питання щодо дієвості цих інвестицій, які багато в чому залежать від того, наскільки адекватні сучасні оцінки становища тої або іншої країни та їх перспектив на майбутнє. Тому, різноманітні індекси та рейтинги, дослідження в цій області є дуже важливими. Наприклад, Швейцарія здійснює підтримку демократії в усьому світі і це є визначено конституційною нормою. І саме тому, Швейцарія надає консультаційну підтримку Україні в частині розробки сучасного законодавства, що регулює порядок застосування норм та інструментів сучасної прямої демократії» [120, с. 29].

Відомий експерт та фахівець з проблем «прямої демократії» Б. Кауфманн представляє своє бачення «складових, без яких не може обійтися жодне суспільство, якщо тільки воно хоче називатися демократичним [79]. До них вчений відносить наступні:

- Технології. У Швейцарії довгі роки йшли дебати і ставилися досліди на предмет введення електронного голосування за допомогою мережі Інтернет у віддаленому режимі. Така система була б великою підмогою для численної швейцарської діаспори за кордоном: громадяни Швейцарії могли б більш активно брати участь у політичному житті у себе на історичній батьківщині. На жаль, те, що змогла зробити Естонія, не

вдалося Швейцарії, і поки цей формат голосування залишиться для швейцарців, які проживають за кордоном.

- Біг з перешкодами. Це бар'єри, мета яких полягає не в придушенні будь-якого реального політичного життя, але в тому, щоб у політиків були мотивації та стимули йти в народ, говорити з людьми, збирати підписи та переконувати потенційних виборців.

- Інфраструктура. Обраний парламент повинен мати відповідну інфраструктуру. Демократія не обмежується голосуванням раз на чотири роки, вона спирається на безпосередню участь громадян в управлінні та формуванні політичного порядку денного країни і потребує освічених, критично та раціонально мислячих громадян. А таким громадянам потрібні місця, де вони могли зустрічатися з владою. У Сеулі є, наприклад, Будинок громадян.

- Навчання. Ступінь зрілості і рівень якості демократії можна виміряти за допомогою такого показника, як її здатність до постійної реформи. Треба йти вперед, приймати рішення, помилятися, аналізувати помилки, усувати їх і йти далі. І тільки так можна вибудувати сталу, спрямовану в майбутнє демократію. Постійно удосконалюючи та самонавчальна демократія - це завжди пряма демократія громадян.

- Керівні якості. Людина, яка обрана до влади починає захищати свої владні повноваження від будь-якого впливу та втручання. «Для справжньої демократії така логіка - це справжня отрута. Необхідно робити ставку на розподіл влади та демонструвати свої справжні керівні якості. Тобто - вести за собою та керувати» [79].

- Ті програв вибори повинні почувати себе також щасливими. Демократія будується на безумовному визнанні результатів народного волевиявлення усіма - і переможцями, і переможеними. Тому необхідно зробити так, щоб ті, хто вибори програв, не відчували себе знедоленими. У Швейцарії відповідь на це питання було свого часу знайдено на шляху до істинного федералізму.

- Адміністративний апарат. Між виборцями та обраними завжди є адміністративно-бюрократичний апарат з його інерцією та схильністю зберігати і відстоювати сформовані структури, інструменти та підходи, які не завжди відзначені близькістю до народу і прагненням вислуховувати своїх громадян і враховувати їх думку . Саме тому чиновники повинні бути безпосередньо включені в структури безпосереднього народоправства. Тобто, адміністративно-бюрократичний апарат повинен бути вбудований в систему безпосереднього народоправства.

- Правова держава. «Ми всі знаємо, що коли суди знаходяться під керівництвом державної влади, а судові рішення - формою владного свавілля, то тоді громадянам і виборцям стає майже неможливо вільно висловлювати власну думку - а це означає, що в них відбирають можливість впливати на політику. Наприклад, в Росії ті, хто наважується критикувати режим В.Путіна, не тільки виключаються з виборчих процедур, а й просто виявляються в тюрмах. Саме тому, дійсно незалежна юстиція була і залишається інгредієнтом, без якого неможлива справжня демократія» [79].

- Право голосу. Будь-яке суспільство і будь-яка спільнота громадян існує тільки в умовах дії принципу інклюзивності, залучення всіх у суспільно важливі справи. У Швейцарії 25% осіб від загальної кількості, тих хто проживає в країні - не мають права голосу. Цю проблему багато міст і кантони прагнуть вирішити по різному, але мотивація у всіх одна: людина повинна мати право голосу там і тоді, де і коли мова йде про проблеми, що стосуються її безпосередньо. Тобто - реальні виборчі права – це важливо.

- Діалог. «Ще Перікл визначав чим демократія відрізняється від не демократії: діалогом напередодні прийняття важливого рішення. З того часу нічого не змінилося: успіх демократичного рішення і його якість залежать від якості дискусії перед рішенням» [79]. Наприклад, в Швейцарії в двох швейцарських кантонах Гларус і Аппенцелль-Внутрішній і в деяких

міських громадах й досі працює прямий безпосередній народний збір. «Тому діалог та дискусія є суттю будь-якої справжньої демократії» [79].

На сучасному етапі більшість країн в світі є «формально демократичними, і це в умовах загальної кризи самої ідеї демократичного правління. Але, спостерігаються зараз й процеси автократизації, які мають нові риси і особливості. Наприклад, якщо раніше так процеси відбувалися в країнах, де базис для відмови від демократії вже мав місце, або ж в країнах зі слабкими демократичними традиціями, то зараз ці процеси охоплюють навіть старі стабільні демократії. Це пояснюється тим, що автократія (на думку суспільства) дозволяє швидше вирішувати нагальні питання, на які в умовах демократій витрачається дуже багато часу. І якщо раніше диктатура приходила до влади в результаті іноземних вторгнень або після військових переворотів, то сьогодні цей процес вже має більш витончений характер, замаскований демократичними змінами в законодавстві. Типовий приклад такого розвитку в бік автократії (тоталітаризму) спостерігаємо в Росії, де на тлі коронавірусної пандемії був швидко організований урядовий плебісцит, який дозволив В.Путіну залишитися при владі до 2036 року. Це, безумовно, дуже сумнівні практики, які являють собою повну протилежність справжньому демократичному суспільству» [120, с. 30].

Щодо України, то можна звернутися до даних, які надає в своїй доповіді за 2020 рік «Держави перехідного періоду» правозахисна організація «Freedom House»: «демократичний рейтинг України дещо зріс завдяки належно проведеним виборам 2019 року і мирному переходові влади, але перед державою стоять нелегкі виклики в галузі дотримання демократії. Рейтинг рівня демократії в Україні склав 3,39 – це деяке поліпшення з попереднього показника 3,36. Таким чином, Україна залишилася в розділі «перехідних чи гібридних режимів». А індекс демократії в ній становить 40%. Ця оцінка стосується вільної території країни. Становище на окупованих територіях, у Криму й на частині

Донбасу, на неї не вплинуло» [41]. В доповіді також вказується на той факт, що «...зростання рівня демократії відбулося в одній із семи досліджуваних галузей – демократичному управлінні державою. Шість інших залишилися незмінними (виборчий процес, громадянське суспільство, незалежні засоби інформації, демократичне управління на місцевому рівні, структура й незалежність системи правосуддя, а також корупція)» [41].

Безумовно, будь-які рейтинги та індекси мають свої нюанси. Наприклад, «діяльність Freedom House дійсно є необхідною та корисною, і це є важливим для розуміння того, як відбувається внутрішня динаміка розвитку України, особливо в порівнянні з іншими країнами. І це безумовно впливає на міжнародний імідж нашої країни» [120, с. 30]. З цього приводу С.Шаповалов зазначає, що «важливо розуміти тонкощі інтерпретації подібних оцінок. Слід з обережністю сприймати висновки Freedom House щодо України. Головною проблемою є непрозорість оцінювання дослідження Nations in Transit» [192].

Таким чином, можна визначити, що саме використання різних можливостей є одним з актуальніших завдань, які ми повинні вирішити в ці мінливі часи. На мою думку, «це необхідно для одночасного поглиблення задач, що стоять перед демократією та розвитком. Слід забезпечити, щоб національні плани розвитку та економічні реформи набули всеохоплюючого та колективного характеру, щоб інститути держави ставали все більш підзвітними і щоб структура виборчих і конституційних процесів забезпечувала максимальну участь громадян, особливо меншин, жінок і вразливих груп населення. Підзвітність та прозорість, засновані на принципі стримувань та противаг є головними складовими, які в найближчі роки залишаються однією з найважливіших задач для країн, де формується демократія і це має вирішальне значення для перспектив їх розвитку» [120, с. 31].

В рамках тематики даного дослідження слід розвивати «практику партнерства заради розвитку, особливо в плані узгодженості їх реалізації, визначення рівня впливу прав та участі громадян на ймовірність стійкого прогресу розвитку суспільства та держави» [120, с. 31].

Історичний досвід свідчить, що рівень розвитку місцевого самоврядування, його конкретна модель виправдані виключно тією мірою, якою це дозволяє побудувати ефективну систему управління, що сприяло б створенню умов для забезпечення гідного життя людини. Але це виключає розуміння місцевого самоврядування як закономірної та обов'язкової вимоги сучасного демократичного нашого суспільства та держави. Управління на місцевому рівні є найприйнятнішим простором для розвитку та прояву демократії. Відповідно саме з цього рівня має початися і демократія в Україні.

Висновки до розділу 1.

Аналіз бібліографії даної тематики показує, що теорія місцевого самоврядування досить активно розвивається. В її розвиток здійснюють внесок науковці різних наукових напрямків (політологи, правознавці, економісти, географи, філософи, соціологи, історики тощо). Методологія яка застосовується, характеризується як універсальна, міждисциплінарна та спеціальна, що дозволяє використовувати широкий спектр інструментарію для дослідження і дає можливість здобуття обґрунтованих та об'єктивних результатів.

Поняття «місцеве самоврядування» викликає неоднозначне ставлення в сучасному суспільстві серед державних, політичних і громадських діячів. Це обумовлено станом вивченості даної категорії в суспільних науках, кожна з яких аналізує її з урахуванням предмета саме свого дослідження. Звідси й різноманітність поглядів у визначенні поняття «місцеве самоврядування». І це цілком закономірно, тому що дослідники

мають справу зі складним, за своєю сутністю та змістом, об'єктивним соціальним явищем життя суспільства і держави.

Поняття «місцеве самоврядування» можна визначити як сукупність атрибутивних ознак місцевого самоврядування в їх єдності, що створює універсалізм форми та змісту, уніфікацію загальних ознак, суспільно-локальний (публічний) характер життєдіяльності, об'єднання місць в державу та узагальнення їх ознак, національно-державну ідентифікацію громадянства через локальну топоніміку, універсальну ідентифікацію «людина місця». Особливе реалізується як функціональне та характеризує організаційно-структурну різноманітність місцевого самоврядування, як прояв загального у всьому цьому розмаїтті завдяки специфіці природи місцевого самоврядування. Особливе проявляється в змісті та організації життєдіяльності спільноти, з її природним середовищем, приватними інтересами та плюралізмом.

Система сучасної демократії, з часом, набуває дещо глобалістських ознак, проявляється та реалізується за допомогою її сфер, рівні, форм та засобів реалізації. Незважаючи на те, що сучасні демократичні інститути є дуже різноманітними, можна зробити висновок, що процес демократизації політичного режиму залежить від рівня участі народу (населення) в суспільних та політичних процесах, в виробленні владних рішень. І тут самоврядування виступає тою формою, яка за своїм змістом та соціально-політичним наповненням збігається з сутністю демократії. Але при цьому, незважаючи на те, що самоврядування дуже тісно переплітається з інститутами демократії, воно все ж не тотожне демократії і не вичерпується нею.

Розділ 2

Структура місцевого самоврядування: теоретичні засади та форми реалізації в Україні.

2.1 *Організаційні форми та моделі місцевого самоврядування.*

Організаційні форми місцевого самоврядування - це форми реалізації населенням свого права самоврядування. В демократичному суспільстві народ здійснює свою владу безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. В теоретичному плані ми зараз маємо дві основні групи форм реалізації народом свого суверенітету: безпосереднє народовладдя та опосередковане народовладдя.

Система місцевого самоврядування - це сукупність організаційних форм здійснення місцевого самоврядування, це сукупність форм прямого волевиявлення громадян, органів місцевого самоврядування, органів територіального громадського самоврядування, інших організаційно-правових форм здійснення місцевого самоврядування, за допомогою яких населення реалізує своє право на місцеве самоврядування. Право здійснення місцевого самоврядування - це право на владу, яке гарантується та визнається Конституціями країн та іншими законодавчими актами, які направлені на вирішення питань місцевого значення на основі історичних, національних та інших місцевих традицій, а також власних прав та інтересів.

Система організаційних форм місцевого самоврядування передбачає розмежування предметів ведення та повноважень між різними формами влади народу - формами безпосередньої демократії (референдумом, виборами, зборами громадян) та формами опосередкованої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. При цьому всі організаційні форми місцевого самоврядування тісно взаємопов'язані та

взаємозалежні між собою. В рамках системи організаційних форм місцевого самоврядування існують відносини керівництва, підзвітності, підконтрольності та відповідальності тощо. З цього приводу І.Щебетун наголошує на тому, що коли ми намагаємося визначити та сформувати систему місцевого самоврядування слід орієнтуватися на такі її характеристики, як «єдність, взаємозв'язок, оптимальне поєднання й функціонування різних організаційно-правових форм» [198, с.105]. Вчений визначає умови, які, на його думку, є важливим. Сюди він відносить «природно-географічні умови, історичний розвиток, особливості національного складу населення, демографічна ситуація» [198, с.105]. І далі звертає увагу на те, що «в національній моделі місцевого самоврядування має вибудовуватися система відносин центральної влади з мешканцями відповідних територій держави. Система має поєднувати адміністративно-територіальний поділ країни, взаємовідносини місцевих органів влади між собою і представниками місцевого самоврядування» [198, с.106].

Дослідження даного напрямку вимагає більш детального та глибокого аналізу таких ключових понять, як «управління», «місцева влада», «місцеве самоврядування», «система місцевого самоврядування», «організація місцевої влади», «організація місцевого самоуправління».

Категорія «управління» визначається як влада і її організація. Управління та влада тісно взаємопов'язані і не можуть існувати одне без одного. Без влади немає управління, також як будь-яка влада потребує управління. Для того щоб управляти, тобто впливати на навколишнє середовище, взаємодіяти з його суб'єктами, влада потребує організації. При цьому мова йде не тільки про форму організаційного устрою влади, а й про соціальний та політичний механізм регулювання суспільних відносин влади з суб'єктами, включаючи місцеві спільноти.

У теорії і практиці управління використовуються такі поняття: організація місцевої влади та організація місцевого самоврядування.

Категорія «організація місцевої влади» відображає об'єктивне існування соціального суб'єкта управління місцевими громадами. Цей суб'єкт являє собою соціальну організацію, яка є невід'ємним елементом соціального управління в державі та громадянському суспільстві. Категорія «організація місцевої влади» в найширшому сенсі цього поняття розглядається як форма та засіб організації управління місцевими громадами. Йдеться, з одного боку, про форму влаштування місцевої публічної влади в межах проживання місцевої громади (громади, комуни) або групи місцевих громад, а з іншого боку, - мова йде про соціальний механізм регулювання суспільних відносин, які виникають в процесі взаємодії місцевої влади та місцевих громад щодо вирішення питань їх життєдіяльності.

В Україні, історично, в якості форм управління на місцевому та регіональному рівні традиційно застосовували різні форми місцевого самоврядування («вічового права, магдебурзького права, козацького самоврядування, земства тощо» [118, с. 75]. В ті часи це відповідало вимогам та загальній ситуації історичного розвитку. Але, «поступальний розвиток місцевого самоврядування було зупинено із втратою державної самостійності України в 1920 р. та встановленням централізованої системи територіальної організації влади, яка передбачала пряме державне управління на всіх субнаціональних територіальних рівнях; формально – через єдину систему органів державної влади – Ради народних депутатів, а фактично – через централізовану, підпорядковану по вертикалі систему партійних органів» [118, с. 75].

В колишньому СРСР місцеве самоврядування розумілося як самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через обрані ними органи всіх питань місцевого значення на засадах інтересів населення та особливостей адміністративно-територіальних одиниць, на основі законів і відповідної матеріальної та фінансової бази. Правовою основою на той час виступали Конституція, Закони Української РСР тощо.

Коли почали відбуватися події щодо ліквідації «монопартійної командно-адміністративної системи управління, відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно привели до пошуку такої організації влади, яка відповідала б як національним традиціям, так і сучасним світовим та європейським демократичним вимогам, була спрямованою на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання громадських послуг» [118, с. 76]. Необхідно було створювати нову модель, яка б на противагу старій моделі, не базувалася на вертикалі влади та, по суті, участь людини в такі системи було дещо двоякою. З одного боку, вплив людей на розвиток держави був мінімальним, а з іншого, - всім відомі приклади того, як демонструвалися різні форми участі населення в управлінні державою на різних рівнях, які були лише показовими.

Щодо категорії «організація місцевої влади», то вона розкриває не тільки форму організації місцевої влади та соціальний механізм її взаємодії і взаємовідносин із суб'єктами, а й спосіб її формування. Найбільш поширеними є два способи формування організації місцевої влади: адміністративний та публічний. Сутність адміністративного способу полягає в тому, що організація місцевої влади засновується державою в особі її органів. Публічний спосіб пов'язаний з участю місцевих громад у створенні організації місцевої влади. Йдеться про формування окремих елементів організації місцевої влади виборним демократичним шляхом без будь-яких обмежень. Сформована виборним шляхом організація місцевої влади набуває публічного характеру. Це знайшло своє відображення в понятті «місцева публічна влада».

В свою чергу «місцева публічна влада виступає у двох формах: державна влада та влада місцевого самоврядування (часто зустрічається термін «муніципальна влада» [10, с.119]

Слід зауважити, що сформована публічним способом організація місцевої влади, далеко не завжди забезпечує реальну участь місцевих

громад та громадян у вирішенні питань їх життєдіяльності. Наприклад, радянська організація місцевої державної влади формувалася публічним способом, проте соціальний механізм її функціонування не дозволяв місцевим громадам забезпечувати реальний захист своїх інтересів і інтересів місцевого населення на території їх проживання.

Основним соціальним ресурсом організації місцевого самоврядування є місцеве співтовариство або група місцевих спільнот. Її економічні ресурси ґрунтуються на власності, на базі якої функціонує місцеве господарство. Правові ресурси визначаються тим правовим полем, яке формується зовнішнім середовищем.

Як показує досвід і практика місцевого самоврядування в різних країнах світу, - моделі та форми мають як загальні, так і специфічні риси. В Україні, в процесі перетворень в усіх сферах нашого життя знов і знов піднімається питання щодо трансформації моделі місцевої влади, системи місцевого самоврядування. «Інституційний розвиток місцевого самоврядування з метою нормативно-правового та організаційного забезпечення реформування, а також координування дій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в питаннях реалізації заходів щодо реформи системи місцевого самоврядування, розширення повноважень влади на місцях, зміцнення матеріально-фінансової бази, забезпечення виконавчими функціями — завдання найближчої перспективи» [118, с. 73]. Загальна класифікація моделей передбачає поділ на англосаксонську, континентальну (французьку) та німецьку. Є також і інші класифікації, які є змішаними типами.

Англосаксонська модель, у її традиційному вигляді представлена у Великій Британії. Ця країна має досить довгий історичний досвід формування та діяльності місцевого самоврядування, тому маємо накопичений матеріал застосування цієї моделі. Вона характеризується високим рівнем самостійності та автономії по відношенню до державної влади. Крім того, в цій моделі не передбачено «прямого підпорядкування

місцевої влади державній. Великобританія, яка є багатонаціональною державою характеризується наявністю безлічі форм управління на даному рівні. З одного боку, подібна ситуація посилює автономію місцевого самоврядування, а з іншого – сприяє неоднорідності системи. При цьому, вона не здійснює негативний вплив на систему місцевого самоврядування в Великобританії з огляду на її стійкості» [117, с.254]. Ця модель найпоширена в Сполучених Штатах Америки, в Канаді, Австралії та новій Зеландії. Звичайно, вона застосовується не у чистому вигляді, а з відповідними адаптаціями.

Як було показано у першому розділі, й досі тривають обговорення та дискусії щодо природного права людей (громад) на формування місцевого самоврядування. На мою думку, «право на місцеве самоврядування, так само як і право на міську територію, є різновидом колективного права, яке належить усім громадянам, які проживають на певній території. Це узгоджується з теорією вільної громади і англосаксонської моделлю місцевого самоврядування. У зв'язку з цим, вона знайшла відображення і в законодавстві деяких країн (Великобританія та Канада). В цих країнах прийняті відповідні документи, але не всюди де працює така модель самоврядування це визначено на законодавчому рівні» [117, с.254].

Теорія та практика пропонують нам також інші моделі. Зокрема, протилежною англосаксонській виступає французька (або, інша назва – континентальна) модель. Вона відрізняється від англосаксонської тим, що зовсім по іншому будуються взаємовідносини між державними органами влади та самоврядними. Така система місцевого самоврядування найчастіше працює в країнах, в яких органи держави активно впливають та контролюють діяльність органів місцевої влади.

В якості приклада можна привести звичайно ж Францію, яка має велику історію щодо процесів в напрямку децентралізації влади. Загалом, система місцевого самоврядування в цій країні є дуже складною та структурованою і дуже схожа на опис, який дається в державній теорії.

Зараз в країні діють «три рівня влади, але ця класифікація підрозділяється на складові. У Франції діють обласні ради, генеральні ради, муніципальні ради громад, а також комісії та установи, які виконують ролі медіаторів між парламентом і місцевою владою» [117, с.255]. Така складна система у Франції створена тому, що органи місцевого самоврядування прагнуть до контролю – з одного боку, а з іншого – до вирішення проблем та задоволення інтересів комун. «Риси французької або континентальної моделі місцевого самоврядування можна також спостерігати в країнах Латинської Америки. Проте, в цих країнах застосовується модель, що передбачає меншу, ніж у Франції ступінь свободи місцевої влади» [117, с.255].

Наступна модель місцевого самоврядування, на якій слід зупинитися – це, німецька. Вона відрізняється від попередніх більш низьким рівнем автономності та незалежності від органів системи державної влади. І звернемося ми до досвіду Німеччини. Там створена система органів місцевого самоврядування, яка займає проміжний рівень та знаходиться між державною владою та місцевою. До функцій цих органів віднесено нагляд, але слід зазначити, що вони застосовують не лише директивність. Наприклад, «в разі незгоди місцевої влади з певним нормативно-правовим актом, виданим державною владою, вони мають право подати заяву в суд» [80, с. 17]. Що стосується рівня «контролю місцевого самоврядування з боку державних властей надмірно високий. Також, ця модель не завжди враховує індивідуальні характеристики земель та місцевих громад, а ґрунтується на єдиних для всіх земель нормах. Така ж модель працює в Австрії та Японії» [117, с.255].

Вчені Т.Стешенко і Ю.Шпак характеризують «іберійську модель, яка отримала поширення в Іспанії, Португалії і багатьох іспаномовних країнах Латинської Америки. Тут на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави є виборні представницькі органи та головні посадові особи місцевого самоврядування, що очолюють виконавчі

органи (алькальди, регідори, мери, префекти тощо). Введення посад спеціально призначених уповноважених представників центральних органів державної влади за цією моделлю не передбачається, але така обрана посадова особа затверджується урядом як представник держави в адміністративно-територіальній одиниці з правом контролю за діяльністю представницького органу» [171, с. 168].

Будь-яка модель місцевого самоврядування не може не враховувати рівень довіри населення, його активності та ініціативності. На цьому акцентує увагу професор К.Вітман і вказує, що «довіра є особливо важливою та цінною саме у той час, коли владна еліта приймає найбільш складні, а частіше за все й непопулярні рішення, але які потрібно саме в цей час. Безумовно, довіра є політичною цінністю для суспільства та влади. Сучасний стан світового співтовариства, яке бореться зараз з пандемією, демонструє нам, що в тих країнах, де присутній високий стійкий рівень довіри до влади - проблеми вирішуються швидше та легше» [27, с. 778]. Без довіри жоден рівень влади не зможе реалізувати себе в повній мірі, особливо це відчувається на рівні місцевого самоврядування.

Політична та соціальна практика пропонує різноманітні методи, які дають нам можливість підвищити ступінь довіри населення до органів місцевого самоврядування. Кожна країна в залежності від форми держави, від типу політичного режиму, від моделі місцевого самоврядування - використовує свій набір таких засобів, і вони можуть досить сильно відрізнятися. К.Вітман визначає прозорість, як метод, який найбільше застосовується [27, с. 778]. Україна не виключення, але у нас використання даного методу викликає деякі проблеми. Ми намагаємося впроваджувати відповідні процедури для забезпечення прозорості діяльності влади, органів місцевого самоврядування. Це й доступність та відкритість даних діяльності, особиста інформація і т.п. безумовно цьому сприяє технологічний та технічний прогрес та комунікації. В Україні органи місцевого самоврядування виконують важливу комунікаційну

функцію, яка пов'язує державу та громадян. «Саме налагоджені комунікації між громадянами і владою на місцевому рівні сприяють встановленню в державі демократії. Розвиток практик довіри безумовно сприяє розвитку моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні» [117, с.255].

В Україні спостерігаємо сьогодні процес впровадження «універсальної» моделі місцевого самоврядування, яка, на жаль, не повністю враховує особливості регіонів і місцевих умов, але про це мова бути йти пізніше.

Кожна модель формує свою систему органів місцевого самоврядування. У теорії і практиці можна зустріти декілька підходів щодо визначенні категорії «система місцевого самоврядування».

Відповідно до першого, під системою місцевого самоврядування розуміється сукупність заходів, методів і засобів, спрямованих на упорядкування діяльності місцевого співтовариства щодо розв'язання поставлених перед ним завдань. Коли мова йде про використання поняття «система місцевого самоврядування», то слід враховувати, що дана категорія, з одного боку, відображає об'єктивне існування певної форми, способу устрою, організації управління місцевим співтовариством, а з іншого - являє собою сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним і утворюють певну цілісність та єдність. До елементів включені органи місцевого самоврядування, населення, органи територіального громадського самоврядування, об'єкти господарства, громадські та політичні об'єднання, діяльність яких пов'язана із здійсненням місцевого самоврядування.

Наступний підхід представляє поняття «система місцевого самоврядування» як сукупність елементів, які є формою безпосередньої та опосередкованої (через органи місцевого самоврядування) участі населення у вирішенні питань місцевого значення. До цих елементів можна віднести: референдуми; сходи (збори) громадян за місцем їх

проживання; виборний представницький орган місцевого самоврядування; виборні особи місцевого самоврядування; органи територіального громадського самоврядування.

Категорія «система місцевого самоврядування» за своїм змістом відображає найбільш загальні риси, характерні для місцевого самоврядування як соціального явища в державі, яке пов'язане з розвитком народовладдя як форми та способу здійснення місцевої публічної влади та інституту громадянського суспільства.

Досить часто поняття «структура органів місцевого самоврядування» розглядається як синонім терміну «система органів місцевого самоврядування». Як вважають деякі дослідники, населення повинно мати право визначати систему органів місцевого самоврядування (представницькі органи, органи управління господарством, голови та і ін.).

Поняття «структура місцевого самоврядування» розглядається як певна впорядкованість завдань, ролей, повноважень і відповідальності самоврядних органів в своїй діяльності для досягнення цілей, поставлених перед ними місцевими громадами. У вузькому сенсі це поняття визначається як система органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це впорядкована сукупність взаємопов'язаних між собою елементами, які знаходяться у стійких відносинах та забезпечують її функціонування і розвиток як єдиного цілого. Її елементами є органи місцевого самоврядування, а також виборні особи місцевого самоврядування. Процес управління організацією місцевого самоврядування передбачає розподіл завдань і функцій управління, повноважень, прав і відповідальності між його учасниками.

І тут потрібно звернутися до розуміння терміну «орган місцевого самоврядування». З однієї сторони, - термін «орган» є частиною більш широкого поняття «організація». Орган розглядається як різновид організації, через який організація здійснює свої дії. Поняття «орган місцевого самоврядування» розуміється, з одного боку, як публічно-

владний орган. Його можна визначити як управлінську організацію, яка наділена певними повноваженнями у вирішенні окремих питань життєдіяльності місцевої громади відповідно до її цільового призначення.

З іншого боку, - категорія «орган місцевого самоврядування» відображає об'єктивне існування елементу в публічно-владній структурі організації місцевого самоврядування яка виконує, відповідно до свого організаційно-правового статусу, покладену на нього функцію управління.

Орган місцевого самоврядування являє собою управлінську організацію, яка наділяється повноваженнями та має необхідні ресурси для їх здійснення. Ці повноваження пов'язані з управлінням місцевим співтовариством, господарством, галуззю або групою галузей господарства, окремих сфер життєдіяльності місцевої громади (охорона громадського порядку і т.п.).

У преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування підкреслюється, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного устрою. Вони повинні володіти значною самостійністю щодо повноважень, порядку їх здійснення та засобів, необхідних для виконання своїх функцій». У пункті 2 статті 4 Хартії закріплюється «право повної свободи дій органів місцевого самоврядування в межах, встановлених законом». Згідно з пунктом 1 статті 6 «місцеві органи влади повинні мати можливість самостійно визначати свої власні внутрішні адміністративні структури, які відповідали б місцевим потребам і забезпечували ефективне управління» [49].

Відносно формування публічно-владної структури організації місцевого самоврядування можна виділити два підходи: публічно-владна структура утворюється за аналогією з організаційною структурою державної влади на регіональному або місцевому рівні і в її основу формування покладено принцип поділу влади; публічно-владна структура не повинна створюватися за принципом поділу влади, тому що на рівні місцевої влади більш доцільним є їх злиття.

Щодо структури організації місцевого самоврядування, то тут можна виділити такі її елементи: представницький орган; орган управління господарством; вища виборна посадова особа місцевого самоврядування. Залежно від статусу кожного елементу в структурі організації місцевого самоврядування і можливих поєднань елементів в цілому, - формується відповідний варіант публічно-владної структури влади.

Досвід становлення та розвитку організації місцевого самоврядування дає можливість говорити про декілька варіантів публічно-владної структури організації місцевого самоврядування: Перший варіант «влада – це я». Основним елементом у публічно-владній структурі організації місцевого самоврядування виступає не представницький орган, а голова. Будучи обраним населенням, дана виборна особа місцевого самоврядування наділяється широкими повноваженнями з управління місцевим співтовариством та. Другий варіант «влада – це ми». Тут головними є депутати представницького органу місцевого самоврядування. Цей варіант підкреслює «винятковість» статусу даного виборного органу місцевого самоврядування в публічно-владній структурі організації місцевого самоврядування. Третій варіант: «Рада - голова - керуючий господарством». В цьому варіанті поєднання та взаємодія основних елементів публічно-владної структури організації місцевого самоврядування.

Слід враховувати, що при формуванні дворівневої моделі організації місцевого самоуправління виникає необхідність вибору такого варіанту організаційної моделі влади, який дозволяє співвідносити повноваження кожного його структурного елементу з його можливостями та потенціалом.

Вибір публічно-владної структури організації місцевого самоврядування залежить від типу організації (міське чи сільське поселення, територіальний розподіл); від ресурсів організації; від

суб'єктивних чинників. До них можна віднести політику органів державної влади в галузі місцевого самоврядування, можливостей та накопиченого досвіду місцевих громад самостійно вирішувати питання місцевого значення за допомогою створення відповідної системи місцевого самоврядування в її різних організаційних моделях.

Є.Бородін та Т.Тарасенко визначають, що раніше була «система рад і представницька система. Під системою рад малися на увазі принципи її побудови, види рад, їх взаємодія з системою інших державних органів, громадськими організаціями, трудовими колективами й формами безпосередньої демократії. Представницька система визначалася як система взаємопов'язаних організаційно-політичних форм і відповідних правових інститутів, за допомогою яких забезпечується функціонування народного представництва на усіх рівнях державної структури» [24, с. 58–61. с. 58]. І.Щебетун вказує що й до сьогодні вказані системи та поняття «не втратили своєї актуальності, що пояснюється тим, що сьогодні система рад існує, але вже як система органів самоврядування, а не як органів державної влади. Поряд з ними існує також можливість звернення до інших форм прямої демократії, які хоча й не увійшли до системи, однак передбачені чинним законодавством» [198, с. 102], зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7–9; 13).

Сьогодні в Україні відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування «здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування».

Згідно статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування входять наступні елементи: «територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської

ради; староста; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення» [67]. Але аналіз даної статті та того визначення, яке представлено в Законі щодо розуміння поняття «місцеве самоврядування» дає можливість зробити висновок, що громадяни володіють не лише правом, а й реальною здатністю самостійно чи шляхом співпраці з органами чи посадовими особами місцевого самоврядування приймати важливі рішення на місцевому рівні.

Також, в даному Законі вказується, що «у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють свої виконавчі органи та обирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету» [67].

В такій системі можна виділити такі організаційні елементи: «систему місцевого самоврядування у цілому та систему самоврядування конкретного населеного пункту – села, селища, міста». Стаття 5 в першій частині вищевказаного Закону надає перелік суб'єктів місцевого самоврядування, який є вичерпним. У другій частині визначаються «особливості формування системи самоврядування вже у конкретному населеному пункті – у містах з районним поділом. Це стосується районних у місті органів самоврядування». Тут слід враховувати, що «район та район у місті є різними адміністративно – територіальними одиницями. Відповідно, органи самоврядування і їх характеристики будуть різними» [67].

Відповідно до статті 11 Закону України «Про місцеве самоврядування» «виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення

делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади» [67].

Відповідно до норм Закону «у сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово». Закон також визначає, що «окрім представницьких органів (рад) система місцевого самоврядування включає також виконавчі органи. За загальним визначенням виконавчі органи є створюваний представницькими органами місцевого самоврядування орган, що є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення делегованих йому повноважень органів державної виконавчої влади – також підконтрольним відповідному органу державної виконавчої влади» [67].

Також, згідно зі статтями 140 та 141 Конституції України та статті 11 Закону до «виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад належать створені цими радами виконавчі комітети, відділи, управління тощо. Районні і обласні ради виконавчих органів не мають, а створюють лише власний виконавчий апарат. Функцію ж виконавчої ланки місцевого самоврядування перекладено на державні адміністрації, яким ці повноваження делегуються представницькими органами самоврядування» [70].

Порядок формування, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування зазначені у главі 5 Закону.

В Україні ми маємо справу з сільським, селищним та міським головою. Згідно зі статтею 12 Закону України «Про місцеве самоврядування» «сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища,

міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України» [67].

Відповідно до норм Закону «сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, в тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. На сільських, селищних, міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад, якщо інше не встановлено законом» [67].

Закон також визначає, що «повноваження сільських, селищних, міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [54]. Відповідно до частини 4 статті 141 Конституції України, статус голів, депутатів і виконавчих органів влади та їхні повноваження, порядок утворення, реорганізації, ліквідації визначається законом». Законом визначено термін повноважень голови – це 5 років.

Стаття 42 закону України «Про місцеве самоврядування» визначає повноваження сільських, селищних, міських голів. Слід відзначити, що «сільський, селищний, міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень. при здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним,

підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади. Сільський, селищний, міський голова щорічно звітує відповідно сільській, селищній, міській раді про здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності виконавчими органами відповідної ради» [67].

Відповідно до Закону «порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, цим та іншими законами, а також статутами територіальних громад. Чисельність працівників органів місцевого самоврядування встановлюється відповідною радою у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, затвердженими Кабінетом Міністрів України» [67]. Даний закон також визначає, що «представницьким органом місцевого самоврядування є виборний орган (Рада), який складається з депутатів і, відповідно до Закону, наділяється правом представляти інтереси територіальної громади та приймати від її імені рішення» [67]. Наявність представницького органу, що обирається членами територіальної громади – необхідна ознака місцевого самоврядування. До представницьких органів Конституція України та Закон відносять сільські, селищні, міські ради, вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не виступають представницькими органами обласних і районних громад. Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району, яка суб'єктів місцевого самоврядування. Відповідно обласні, районні ради конституювані, як органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених

Конституцією України, Законом та іншими законодавчими актами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами».

В селах зараз працюють старости, саме вони представляють інтереси територіальної громади. «Староста обирається в селах і селищах за рішенням місцевої ради і представляє інтереси мешканців села у виконавчому органі місцевої ради об'єднаної громади. Він також бере участь у підготовці бюджету громади в частині, що стосується фінансування програм на території свого села чи селища» [190, с.10].

Стаття 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування» визначає статус та повноваження старости. «Староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування і обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі» [67].

Як тільки староста складає присягу, то саме з цього моменту починається його діяльність. Про це говорить Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Термін, який староста буде працювати визначений у 5 років. За своїм статусом староста «є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю» [57] .

Відповідно до статті 14 Закону України «Про місцеве самоврядування» сільські, «селищні, міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». «Правовий

статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом. За загальним визначенням органи самоорганізації населення – це представницькі органи, що створюються жителями, які проживають на законних підставах на території села, селища, міста або їх частин для вирішення окремих питань місцевого значення. Це можуть бути будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, районів у містах, сільські, селищні комітети» [67]. Їх діяльність та основні завдання цих органів регулюється Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11.07.2001 року № 2625-III» [60].

На тимчасово окупованих територіях також зараз діють відповідні законодавчі акти, які стосуються організації та діяльності органів місцевого самоврядування. Важливими є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» та Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей».

Військово-цивільні адміністрації визначаються вищевказаним Законом, як «тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у випадку їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції), а пізніше — у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях). Військово-цивільні адміністрації визначені як тимчасові органи, їхнє створення й діяльність можна вважати контрверсійними з точки зору Конституції України» [54]. Слід зазначити, що ці органи стали важливим кроком нашої держави щодо налагодження звичайного життя в зоні, яка знаходиться безпосередньо на лінії фронту.

Щодо компетенції, то військово-цивільні адміністрації мають повноваження як органів державної влади, так й органів місцевого самоврядування. Крім того, вони також мають можливість здійснювати повноваження як військового так і цивільного напрямку. Це можуть бути вирішення різних проблем, які пов'язані з діяльністю ЗСУ – надання військом частинам приміщень, питання щодо евакуації тощо.

На сьогодні, саме «військово-цивільні адміністрації стали найближчими до людей організаційними інститутами держави, які реалізують державну економічну, соціальну, гуманітарну політику на територіях, що наближені до лінії розмежування» [145].

Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» був прийнятий у 2014 році терміном на три роки, але по закінченню цього терміну він кожного року продовжується на один рік. З цього приводу народний депутат О.Корнієнко зазначає, що «закон про так званий особливий статус, який насправді є законом про особливий порядок місцевого самоврядування в ОРДЛО, регулярно подовжується ще з 2014 року. Це – наслідок системного підходу, який був обраний в переговорному процесі ще тоді і в рамках якого ми діємо зараз» [152].

Ще один аспект, на який слід звернути увагу, це те, що даний Закон передбачає, що такий порядок формування та діяльності місцевого самоврядування на окремих територіях Донбасу діє тільки тоді, коли відбудеться «виконання всіх умов, викладених у статті 10 закону, зокрема в частині щодо виведення всіх незаконних збройних формувань, їхньої військової техніки, а також бойовиків і найманців із території України» [54]. Зокрема, мова йшла про території, які не знаходилися під контролем України на той час.

Щодо постійного продовження дії даного Закону політолог В.Цибулько зазначає, що «ніхто зараз не ризикне змінювати статус-кво цих територій. По-перше, це було б не вигідно для бюджету, по-друге,

спричинило би дуже складну політичну ситуацію. Якщо влада спробує змінити у цьому випадку ситуацію, вона буде зметена взагалі» [152].

Реально ситуація така, що цей Закон не працював жодного дня. Безумовно, причиною є військові дії на цих територіях. А вибори там повинні були відбутися ще у грудні 2014 року. Зараз в Раді вже є законопроект про продовження дії цього Закону ще на рік. Тобто, маємо ситуацію, при якій є Закон, який так і не був реально введений в дію. Причиною є не лише військові дії, а й не виконання головної умови – це норма пункту 1 статті даного Закону, яка передбачає виведення військ окупанта для того, щоб провести демократичні вибори відповідно до законодавства України. Тобто, зараз, цей Закон є формальність, але він дає можливість продовжувати діяти в рамках мінського формату.

Діючий Президент України в 2019 році погодив «формулу Штайнмаєра», яка передбачала проведення виборів на окупованих територіях разі виведення всіх військ. Надалі відбулися переговори у так званому «нормандському форматі» де йшла мова про те, що Україна готова до зміни в Конституцію щодо децентралізації та продовження дії вищевказаного Закону. Слід зазначити, що таку пропозицію в 2015 році вносив ще П.Порошенко, але голосування з цього приводу після першого читання закінчилося сутичками та загибеллю нацгвардійців.

Результатом домовленостей в «нормандському форматі» стали пункт 2 в комюніке: «сторони висловлюють зацікавленість в досягненні домовленостей в рамках «нормандського» формату і Тристоронньої контактної групи з усіх правових аспектів особливого порядку місцевого самоврядування (особливого статусу) окремих районів Донецької та Луганської областей – як зазначено в Комплексі заходів щодо виконання Мінських домовленостей від 2015 року – з метою забезпечення його функціонування на постійній основі» [185].

Слід зазначити, що формулу Штайнмаєра так і не було закріплено в законодавстві, відбулося лише продовження дії відповідного Закону. А вже

в 2020 році фракція «Слуга народу» заявила, що не планується закріплювати в Конституції України особливий статус ОРДЛО. Той же О.Корнієнко заявив, що «наша позиція та позиція Президента Володимира Зеленського – особливий статус до Конституції не вписувати» [152].

Загалом, хочу визначити, що внесення змін до Конституції України щодо особливого статусу Донбасу прямим чином впливає на процеси децентралізації в Україні. Без вказаних змін реформа місцевого самоврядування та й сам процес децентралізації може здійснюватися лише частково. Це можуть бути якісь рішення Кабінету міністрів, наприклад, внесення змін до порядку формування бюджетів на містах. Але, така ситуація не дає можливості ввести, наприклад, принцип субсидіарності. На мою думку введення цього принципу є важливим кроком в реформуванні місцевого самоврядування, наприклад, громади зможуть самостійно формувати пакети повноважень, які передають до національного або обласного рівнів. Це принцип дає можливість громадах дійсно мати та реалізовувати владу на місцях. На жаль, цього не сталося і ситуація залишилася звичною, тобто бюрократичною та корупційною.

На сьогодні ми маємо визначену лінію Президента щодо цієї проблеми. Вона полягає в тому, що «особливий статус» в разі проведення реформи децентралізації буде наданий всім регіонам України. Сюди відносяться також й Луганська, Донецьк та Крим. На думку теоретиків «Слуги народу» всі регіони України мають право користуватися повним обсягом прав щодо місцевого самоврядування. І що важливо, що формально це відповідає Мінським угодам. Але не враховується той факт, що сам термін «особливий статус» тоді втрачає свій смисл.

В будь якому випадку розробка та визначення напрямків проведення адекватної реформи місцевого самоврядування, активізація процесу децентралізації повинна відбуватися за участю фахівців в сфері політики, права, менеджменту, зокрема, реформаторського.

Можна зробити висновок, що на сьогодні історично традиційні форми та моделі місцевого самоврядування, які довгий час вважалися усталеними та використовуються в світі, вже є недостатніми для забезпечення всіх процесів, які зараз змінюють швидкість руху по різних напрямках. Ці класичні моделі не підтримують іноваційність світу, якісно нові форми спілкування, бізнесу, соціально-економічного та політичного розвитку. Вважаю, що за допомогою технологічних корпорацій вже слід розробляти нові моделі таких систем самоврядування, які будуть застосовувати новітні автономні технології, технології відтворення ресурсів, блокчейн, робототехніку, біометрію тощо. Це потягне за собою створення «розумних» містечок, територій та просторів та повну зміну форм управління, організації та самоорганізації;

Можна сказати, що сильне місцеве самоврядування можна сформувати лише тоді, коли воно не буде виконувати лише формальну роль в нашому житті, в діяльності рад та комітетів. Лише створення активної самостійної організації локальних груп, об'єднаних територіальних громад інтегрує в наше суспільство демократичність та розвиток.

2.2 Місцеві громади як основа організації місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українська форма.

Місцеві громади займають у місцевому самоврядуванні важливе місце. Вони відіграють важливу роль в соціально-економічному розвитку території, в використанні соціального та духовного потенціалу місцевих жителів у вирішенні питань їх життєдіяльності, в ініціюванні та підтримці громадської ініціативи як окремих громадян, так і їх об'єднань. Недооцінка місцевих громад як суб'єктів місцевого самоврядування в сучасній практиці робить негативний вплив на формування соціальної активності

громадян, в розумінні ними необхідності впровадження самоврядування за місцем їх проживання.

Тут виникає актуальне питання про місцеві громади як соціальну основу місцевого самоврядування. Для вирішення цього питання необхідно проаналізувати сутність і зміст даного поняття, проаналізувати роль та функції місцевих громад в системі місцевого самоврядування.

Місцеве (міське, сільське) співтовариство - це соціально-територіальна спільність жителів, об'єднаних спільними цілями, інтересами і суспільними потребами, самостійністю і відповідальністю у вирішенні питань життєдіяльності місцевої громади. Місцеві громади на відміну від інших організацій та інститутів, які свідомо створюються людьми, виникають природно історичним шляхом і вмирають незалежно від волі і свідомості людей під впливом об'єктивних і суб'єктивних факторів, в тому числі пов'язаних з діяльністю держави та її органів.

Місцеве співтовариство характеризується історично складеними стійкими зв'язками та відносинами. Йому притаманні загальні ознаки, які можна поєднати наступним чином:

- перша група ознак характеризує місцеву громаду як соціально-територіальну спільність жителів. Якщо мова йде про місцеве співтовариство, яке проживає в межах міського чи сільського поселення в залежності від займаної цим співтовариством території, то більш логічним є використання поняття «спільність жителів» (історична, культурна, соціальна, економічна, територіальна і т. п.). Вивчення місцевої громади як спільності жителів передбачає її демографічну, соціальну, економічну характеристики, дослідження способу життя, її культурно-історичних і національних особливостей і традицій;

- друга група ознак пов'язана з характеристикою територіальної основи і кордонів місцевої громади (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних і т.п.);

- третя група ознак пов'язана з характеристикою одного з визначальних ознак місцевої громади - психологічне відчуття спільноти або почуття спільноти. Мова йде про усвідомлення кожним жителем почуття приналежності і емоційної безпеки в своєму місцевому співтоваристві. Це почуття передбачає визнання певних меж, які вважають відрізнити «свого» від «чужака». Крім того, це про можливість кожного члена спільноти відчувати себе вільним, відчуючи при цьому почуття неподільності з спільнотою і прихильності його цінностям та інтересам. Також, слід відзначити сформоване почуття єднання з іншими членами спільноти, можливості здійснення особистих бажань людини. Воно ґрунтується на цінностях, які відповідають інтересам спільноти і індивіда, що пов'язано з позитивною підтримкою поведінки людини, статусом його як члена спільноти і оцінкою його успіхів та здібностей. І ще слід враховувати рівень розвиненості емоційних зв'язків, який можна визначити за кількістю людей, які можуть назвати імена своїх сусідів;

- четверта група ознак характеризує цілісність місцевої громади - сформовані в ньому історично стійкі зв'язки і відносини, розвинене спілкування (взаємодія) один з одним;

- п'ята група розкриває ознаки і властивості місцевої громади як сукупності суспільних відносин.

Місцеві громади, а не територія їх проживання, в будь-якому суспільстві завжди виступали в якості основного об'єкта управління з боку держави і сформованих їм органів влади. Держава може надавати місцевим громадам окремі повноваження на вирішення питань їх життєдіяльності, залишаючи за собою функцію контролю за їх виконанням. Становлення, розвиток і функціонування місцевого самоврядування як інституту місцевої публічної влади та інституту громадянського суспільства створює всі передумови для переходу місцевих громад зі стану об'єкта управління в самостійний суб'єкт самоврядування. На місцевому рівні це означає, що місцева громада одночасно виступає в якості об'єкта і суб'єкта місцевого

самоврядування. Але, слід зазначити, що зміни, які відбуваються в соціальному статусі місцевої громади, не завжди усвідомлюються його членами, тому перехідний процес може займати досить тривалий проміжок часу. Саме це ми спостерігаємо зараз в Україні. Дана позиція проявляється в тому, що термін «місцеве співтовариство» асоціюється з поняттям «населення».

Можна представити характеристики місцевих спільнот як соціально-територіальних спільнот людей:

- соціально-економічна характеристика. Демографічний образ місцевої громади визначається його віковим складом, співвідношенням працездатного і непрацездатного населення, питомою вагою пенсіонерів, якісним складом сімей і т.п. Місцеве співтовариство можна визначити як соціальну спільність жителів, яка виступає в якості об'єкта соціального управління. Для органів місцевого самоврядування безсумнівний інтерес можуть представляти дослідження, що дозволяють отримати об'єктивну соціологічну інформацію про соціально-професійний склад місцевої громади, про групи його жителів, їх інтереси, потреби і ціннісні орієнтації. Місцеве співтовариство можна розглядати і як сукупність «домогосподарств», розташованих в межах території його проживання. Для органів місцевого самоврядування отримання достовірної інформації про економічний стан домогосподарств є необхідною умовою для розробки і проведення економічної і соціальної політики на території місцевого самоврядування;

- характеристика територіальної основи і кордонів місцевої громади (географічних, адміністративних) Питання про визначення кордонів місцевої громади має, як правило, кілька альтернативних підходів до його вивчення. Географічні межі визначаються характером розселення населення, яка склалася територіально-поселенської структурою, адміністративні кордони - адміністративно-територіальним поділом території, на якій функціонує місцеве співтовариство. Місцеве

співтовариство можна розглядати як територіальну спільність жителів (людей). Як правило, місцеве співтовариство досить обмежено межами території, на якій вона проживає.

Виділяють два види місцевої громади - міську та сільську. Йдеться про місцеве співтовариство, яке розташовується в межах території міського чи сільського поселення. Слід враховувати, що не завжди кордони території міського поселення збігаються з межами території міста як адміністративно-територіальної одиниці. Міське (міське) співтовариство великих міських поселень завдяки особливостям їх географічного положення та ситуації можна розглядати як сукупність місцевих (селищних, острівних, приміських і т.п.) спільнот жителів, кожному з яких притаманні свої соціально-економічні та культурно-історичні особливості становлення та розвитку.

У сільській місцевості межі проживання місцевих громад, як правило, обмежуються територією сільського поселення (село, селище, станція тощо) або декількох біля лежачих один до одного сільських поселень. Разом з тим, в межах штучно створених для управління територій (наприклад, сільська рада) говорити про місцеве співтовариство навряд чи правомірно. В даному випадку можна говорити про територіальне співтовариство жителів, яке складається з місцевих спільнот;

- характеристика психологічного почуття і соціальної цілісності місцевої громади. Рівень розвиненості психологічного почуття спільноти вирішальним чином впливає на його інтегрованість і життєздатність, можливість місцевої громади вирішувати важливі для людей проблеми. Міське співтовариство характеризується наявністю серед його членів загальних цілей, інтересів і потреб, що обумовлює необхідність вирішення питань життєдіяльності даного співтовариства. Причому це може реалізовуватися їм або за допомогою створення власної організації

місцевої публічної влади, яка надає жителям громадські або органами місцевої державної влади;

- характеристика місцевої громади як сукупності суспільних відносин. Вони виникають при здійсненні місцевою громадою своїх прав на місцеве самоврядування і вимагають відповідного правового регулювання. Ці відносини, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням власністю, із задоволенням життєво важливих потреб населення за допомогою створення та функціонування організації місцевої публічної влади. Місцеве співтовариство реалізує закладений в ньому соціальний потенціал через створення власної організації місцевого самоврядування, яка наділяється місцевим населенням відповідними повноваженнями для вирішення питань його життєдіяльності. Місцеве співтовариство самостійно визначає та формує структуру цієї організації, наділяє її органи власними повноваженнями.

Почати слід з аналізу населення як суб'єкту місцевого самоврядування. Більшість дослідників розглядає місцеве населення як основний суб'єкт місцевого самоврядування. При цьому синонімом терміну «населення» пропонується поняття «місцеве співтовариство». На мою думку, даний підхід є не зовсім обґрунтованим та зрозумілим. Категорія «місцеве співтовариство» відображає об'єктивне існування в межах певної території спільноти місцевих жителів, які реалізують своє право на формування організації місцевого самоврядування. Саме місцева громада є джерелом місцевої публічної влади і одночасно виступає в якості суб'єкта місцевого самоврядування. Тільки місцевій громаді належить право вибору організаційної форми місцевого самоврядування як місцевої публічної влади, визначення структури її органів і т.п. Місцева громада або група місцевих громад може формувати органи місцевого самоврядування, використовувати свої фінансові, матеріальні ресурси, науковий, освітній та культурний потенціал для вирішення питань місцевого значення та покладених на них повноважень з боку органів державної влади.

Місцеве самоврядування є основним і дуже ефективним механізмом взаємодії між місцевими громадами та державою. Становлення місцевої громади як повноцінного суб'єкта управління своїми справами можливо лише при створенні державою умов для здійснення місцевим співтовариством права на місцеве самоврядування. Причому процеси ці дуже тісно пов'язані між собою. Як показує історичний досвід, становлення місцевого самоврядування неможливо без усвідомлення місцевою громадою свого права на вирішення питань його життєдіяльності. Становлення місцевої громади як суб'єкта місцевого самоврядування - це досить тривалий і суперечливий процес. У кожній країні він мав свої специфічні особливості і займав тривалий період.

Місцеве співтовариство має потенційну здатність до самоорганізації, тобто об'єднання жителів для вирішення питань його життєдіяльності. В процесі свого становлення місцеве співтовариство як суб'єкт місцевого самоврядування має вибудовувати систему управління територією і суспільних відносин на основі інтереси всіх його членів в цілому, а не окремих його соціально-професійних або інших груп жителів. На території проживання місцевої громади місцевий інтерес постає перед органами місцевого самоврядування у всьому своєму різноманітті. Процес становлення місцевого співтовариства як суб'єкта місцевого самоврядування триває досить складно і приймає різні форми.

Участь місцевих громад як повноправних суб'єктів соціального партнерства в розвитку місцевого самоврядування ще й досі в деяких громадах має декларативний характер. Члени місцевих спільнот сприймають в першу чергу цінність тих конституційних прав, які гарантують їм рішення їх життєво важливих соціальних проблем. Що ж стосується реалізації інших конституційних прав і свобод людини і громадянина, то вони не розглядаються як обов'язкова умова поліпшення своєї життєдіяльності. Тому і місцеве самоврядування розглядається більшістю громадян як складова частина владної структури, створеної

державою, а не як умова реалізації місцевими громадами свого права на самоврядування.

Важливо прослідкувати, як відбувається взаємодія органів місцевого самоврядування та місцевих громад. За моїми спостереженнями за відносинами між органами місцевого самоврядування та місцевими громадами в Овідіопольському районі, то тут стиль управління органів місцевої влади в даний час носить досить авторитарний характер, що проявляється по різному. В цих умовах діють громадські (неприбуткові) організації та продовжують свою діяльність громадські активісти та намагаються брати участь у прийнятті рішень. «Хочу зазначити, що в сучасних умовах розвитку місцевого населеного пункту в Україні можна спостерігати ситуацію, коли населення не завжди розуміє та володіє загальними інтересами, не вважає необхідним самотійно нести відповідальність за реалізацію своїх прав. Такі спостереження здійсненні на основі аналізу поведінки населення Великодолинської ОТГ. Тому, нагальною є потреба пропаганди та інформування щодо ідей місцевого самоуправління, щодо важливості даного інституту, щодо необхідності та вигоди розвитку ефективного місцевого самоуправління» [115, с. 352].

Інколи все ж таки ми спостерігаємо спроби реалізації демократичних відносин і взаємодії між місцевою владою і місцевим співтовариством. Тут можна виділити два стилі управління. Найбільш поширеним є такий стиль управління, при якому органи місцевого самоврядування, не маючи досвіду роботи в демократичних умовах, реалізують лише зовнішні ознаки демократії. Вони при використанні відповідної риторики прагнуть максимально не втручатися в те, що відбувається. Але є і реальні спроби демократизації, коли місцева влада допускає участь громадськості в розробці та прийнятті управлінських рішень. Досить рідко така взаємодія доходить до висновків офіційних договорів між адміністрацією і громадськими організаціями, які представляють окремі соціальні групи місцевої громади.

Найбільш поширеними формами взаємодії місцевих громад та влади є: участь громадських організацій жителів в обговоренні планів соціального розвитку та місцевого бюджету; громадська експертиза законодавчих документів і розпоряджень місцевої влади; залучення органів територіального громадського самоврядування до вирішення проблем локальних територій, делегування повноважень організаціям; залучення підприємницьких та фінансових кіл до розвитку території; залучення некомерційних організацій до участі в окремих акціях; традиційне інформування громадян про роботу органів влади; використання різних форм механізму соціального партнерства за допомогою проведення конкурсів соціальних проектів та ін.

Основними напрямками взаємодії органів місцевого самоврядування з органами територіального громадського самоврядування повинні бути: питання розвитку території: складання планів, програм спільної діяльності; питання ефективного використання місцевих ресурсів: розробка та узгодження механізмів виконання програм спільної діяльності з комплексного розвитку території; координація діяльності по роботі з дітьми, підлітками, соціально незахищеними верствами і т.п. .; контроль за утриманням житлового та нежитлового фонду, роботою підприємств соціальної та побутової інфраструктури; проведення роз'яснювальної роботи серед населення, інформування населення про заходи, що проводяться.

Можна виділити кілька моделей механізму інформаційної взаємодії місцевої влади з місцевими громадами:

- маніпулятивна модель - маніпуляція громадською думкою, її односпрямована обробка для досягнення цілей органів місцевої влади. В умовах становлення місцевого самоврядування такий підхід до інформування місцевого населення з боку влади має місце. Однак в процесі формування механізму взаємодії між місцевими громадами та

місцевою владою модель маніпуляції громадською думкою призводить до недовіри населення до їх діяльності.

- Модель інформування. Цієї моделі характерний перехід від пропагандистського впливу до інформування місцевого населення з метою роз'яснення намірів органів місцевого самоврядування і реалізації поставлених цілей і завдань щодо соціально-економічному розвитку. Це необхідно для того, щоб місцеві громади правильно сприймали дії місцевої влади, адекватно реагували на них, позитивно ставилися до її діяльності. Але, слід враховувати, що органи місцевого самоврядування використовують для досягнення поставлених цілей пропагандистсько-рекламні елементи в інформаційній взаємодії з місцевими громадами.

- Модель взаєморозуміння. У цьому випадку мова вже йде не тільки про прагнення бути правильно понятимися, а й зрозуміти інших, їхні інтереси.

- Модель соціального партнерства. Найбільш зріла модель, орієнтована на вивчення, аналіз і осмислення громадської думки і соціального середовища в цілому, встановлення взаємно-відповідальних партнерських відносин органів місцевої влади з місцевими громадами, ЗМІ, громадськими організаціями, неорганізованою громадськістю. Інструментами для організації соціальної взаємодії є: систематична робота з новинною інформацією (взаємодія зі ЗМІ); проведення заходів, акцій; використання інтернеттехнологій в інтерактивній роботі з населенням; особисті зустрічі представників керівників органів місцевого самоврядування з населенням; інформаційні та рекламні стенди; довідково-інформаційні матеріали; «Гарячі лінії»; довідково-інформаційні служби; засоби масової інформації; бібліотеки тощо.

Загалом, слід зазначити, що робота з населенням, взаємодія з населення та залучення населення до служби в органах місцевого самоврядування та до здійснення форм прямого народовладдя – це був

один з важливих напрямків реформування системи місцевого самоврядування в Україні, відповідно до «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» (2014 року). Хочу зазначити, що даний напрямок не був досягнутий. Як правильно визначає М.Білоусов «для успішного її продовження та завершення слід прийняти низку важливих законів, які стосуватимуться в тому числі місцевого референдуму, який хоча й гарантується фрагментарно в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», проте не може бути втілений у життя» [20].

Також, один в головних Законів, який регулює діяльність (службу) органів місцевого самоврядування в Україні «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазнав змін у січні та серпні 2021 року і це є добре, тому, що цей Закон був прийнятий ще у 2001 році і наразі потребував змін та доповнень.

В реалізації стратегічної мети соціального партнерства можна виділити наступні основні напрямки щодо підвищення ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевої громади, які можна представити як в цілому, так і в особі громадських об'єднань і організацій, груп за інтересами тощо.

Перший напрямок присвячений питанням обстеження території, на якій проживають або одне місцеве співтовариство, або кілька місцевих спільнот. Метою обстеження є діагностика тенденцій та аналіз сформованого на ній положення у всіх сферах життєдіяльності місцевого населення. На даному етапі здійснюється облік громадських об'єднань і організацій громадян, груп інтересів, вивчаються їх позиції з основних питань участі громадян у місцевому самоврядуванні, проблемам соціально-економічного розвитку території та узагальнюються їх пропозиції і ідеї.

Другий напрямок передбачає організацію комунікацій влади з місцевою громадою. Його реалізація обумовлює необхідність вирішення

таких завдань, як організація середовища для комунікацій, встановлення контактів, виявлення лідерів і активістів, знаходження через публічні обговорення та дискусії загального вектору інтересів, створення робочої групи, яка включає зацікавлені сторони, розробка і реалізація освітніх програм і консультацій.

Ще один напрямок пов'язано з соціальним проектуванням. Йдеться про визначення форм участі місцевих громад в процесах розвитку території; створення узагальненого образу майбутнього та погодження пріоритетних напрямків розвитку; проведенні фестивалів, конкурсів і тендерів проектів; розробці та реалізації освітніх програм; навчанні експертизи та оцінці проектів.

Наступний напрямок передбачає активізацію місцевих громад у здійсненні місцевого самоврядування. Його зміст складають формування почуття приналежності до місця, створення механізмів соціального партнерства, організація системи соціального проектування, розробка і реалізація суспільних програм. В процесі взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевого населення вирішуються завдання перетворення місцевих громад в суб'єкти розвитку території, делегування органами муніципальної влади деяких повноважень і функцій суб'єктам соціального партнерства, залучення громадськості до обстеження, діагностики, аналізу та прогнозування ситуації в місцевих громадах.

Приведемо в якості прикладу громади у ФРН. Така громада є найменшою адміністративною одиницею, якою колегіально керує Рада громади і бургомістр. Останній має не лише представницькі, а й реальні владні повноваження. «Традиція управління знизу виникла у Німеччині ще у давнину, коли почали з'являтися вільні від влади архієпископів міста зі своїм військом, судами та правом самостійно збирати податки» [106]. Це відбулося ще у 12 столітті. В Німеччині 16 політико-адміністративних одиниць. Наприклад, громада Wachtberg, яка складається з 13 селищ. Її символ дракон. В раді працює 49 депутатів з 6 партій та 1 позафракційний

депутат. Профілі Ради організують життя громади. Громада сама організовує побуду доріг місцевого значення, планує та регулює роботи за узгодженням з районним керівництвом, організовує роботи дитячих закладів, також займається підтримкою бізнесу та намагається залучити підприємців до громади. Бюджет громади на рік близько 40 мл.євро. Населення громади 21000 мешканців, гроші до бюджету надходять з податку на землю, плату користування дорогами та з оплати комунальних послуг. Саме Бургомістр головує у фінансовому комітеті. Остаточні рішення у Раді і комітетах ухвалюються колегіально більшістю голосів. Бургомістра обирають прямим голосуванням жителі громади терміном на 5 років. У вересні 2020 року тут відбулися вибори бургомістра. Цікавим є розуміння невдалих рішень діючої місцевої влади, наприклад, це посадка дерева в місці це повинна бути сцена на площі. Мова про те, що опозиція вважає, що діюча влада не може прорахувати кроки наперед і визначитися заздалегідь. Громада також піклується про стан шкіл, але не виплачує вчителям та робітникам заробітну плату, не впливає на навчальний процес та не забезпечує навчальними матеріалами. Цій громаді належить 118, 5 км доріг, а от побудова доріг у приватному секторі покладена на мешканців громади – в середньому виходить десь 10000 євро з одного будинку. До побудови дороги також належить прокладання каналізації, електромережі, газогону, водогону, але, коли дорога побудована, то ремонт відбувається з бюджету громади. Місцева влада підтримує традиційні ремесла та творчість, зокрема, гончарство. Проводить фестиваль гончарства в громаді, чим притягує туристів до містечка, реставрує та піклується про фортеці на воді (їх 3), в деяких навіть живуть родини й досі. І не слід дивуватися, коли можна побачити місцевого жителя замку-мільйонера, який порається в саду та косить траву.

Звернемося до досвіду сучасної України. Процес становлення місцевого самоврядування означає перш за все процес громадянського самовизначення місцевої громади, в результаті якого виникає новий

суб'єкт місцевої публічної влади. Це суб'єкт, який створює свою організацію місцевого самоврядування виконує також функцію стримування і компенсації державної влади. «Здобувши незалежність у 1991 році, Україна отримала у спадок від радянського минулого і адміністративно-територіальний устрій, який був сформований в середині 60-х рр. XX століття для потреб адміністративно-командної (планової) економіки. За цей час було декілька спроб змінити адміністративно-територіальний устрій, який би відповідав європейським принципам управління територій, Європейській хартії місцевого самоврядування та умовам ринкової економіки. У 2014 році, після затвердження Концепції реформування місцевого самоврядування, у нашій країні розпочалися трансформаційні зміни, результатом яких стало затвердження у 2020 році нового адміністративно-територіального устрою районного рівня та рівня територіальних громад» [135, с. 2].

«Розробка теоретичних засад формування стратегії розвитку об'єднаної територіальної громади передбачає насамперед розкриття та аналіз базових категорій у такій послідовності: «територіальна громада», «розвиток», «об'єднана територіальна громада», «стратегія розвитку» «формування стратегії розвитку» [119, с. 66].

І почати слід зі змісту терміну «громада». Тлумачний словник української мови визначає «громаду» «як групу людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів» [177]. Енциклопедія державного управління пропонує розуміння «територіальної громади» «як спільноти людей, об'єднаних різноманітними стійкими формальними та неформальними зв'язками, які обумовлені спільним проживанням у межах села, селища, міста» [47].

Щодо наукового погляду на розуміння «територіальної громади», то науковці неоднозначні в своїх думках. З точки зору М.Орзіха «територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, який має власні інтереси, до складу якого входять громадяни України,

іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають, або працюють на даній території, або володіють нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори [132, с. 67]. На думку І.Лисенко аналізувати поняття територіальної громади слід «крізь призму спільності людей, об'єднана сталими взаєминами, проживаюча на певній території що здійснює самоврядування через місцеві референдуми, загальні збори, органи місцевої представницької влади (сільські, селищні, міські ради і так далі), органи самоорганізації населення та інші об'єднання громадян з метою реалізації своїх інтересів [101, с. 362].

Думка О.Батанова направлена на конструювання «теоретичної моделі територіальної громади», яку він представляє «як складну кумулятивну форму суспільної організації, сукупність людей (місцевих жителів), асоційованих на публічних засадах у межах певної території та об'єднаних різноплановими ознаками системного характеру. За такого підходу відбувається реалізація приватних цілей у публічно-правовій формі» [11, с. 20].

Тобто, бачимо різні підходи та думки «щодо змістовних та сутнісних характеристик даної дефініції, що свідчить про її постійну динаміку. Тому найбільш вдалим, на мою думку, є наступне визначення: територіальна громада – це складна соціальна система, що складається з різних підсистем та багатогранне суспільне явище, що перебуває у постійній динаміці» [119, с. 70].

Європейська Хартія місцевого самоврядування містить деякі розбіжності відносно «визначення первинного суб'єкта місцевого самоврядування. У перекладі Європейської хартії місцевого самоврядування щодо суб'єкта здійснення місцевого самоврядування виникають непорозуміння, пов'язані із використанням певних термінів. Так, термін - local authorities, - що є одним із ключових у контексті розуміння тексту зазначеної вище хартії, з англійської мови дослівно перекладається, як: local – місцеві (локальні), authorities – влади (владі).

Таке розуміння терміну підтримується авторами Експертного висновку щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування: Англійське - local authorities, - перекладено як органи місцевого самоврядування. Водночас у вжитку є інший переклад цього виразу – місцеві влади (напр. Конгрес місцевих і регіональних влад)» [134]. «У франкомовному варіанті Європейської хартії місцевого самоврядування термін - collectivités locales, - перекладається як collectivités – спільноти (общини, громади, колективи), а locales – місцеві (локальні)» [194, с.40]. В офіційному перекладі тексту Європейської хартії місцевого самоврядування термін «local authorities» перекладений як «органи місцевого самоврядування». Таким чином, є щонайменше три варіанти перекладу терміна «local authorities»: місцеві власті (місцева влада), територіальна громада та органи місцевого самоврядування.

Б.Шевчук наголошує на коректності застосування терміну «local authorities» «саме як місцеві (територіальні) громади (колективи) в Європейській хартії місцевого самоврядування». На його думку, «не існує суперечності з українським законодавством, яке визначає первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду» [194, с.41].

У статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться: «територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним проживанням ó межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів декількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». На думку А.Ткачука «це визначення дещо формальне вже хоча б тому, що проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю» [176, с. 6].

Як правильно визначає А.Ткачук місце ОТГ: «це - вища ліга місцевого самоврядування. Вона має достатні повноваження під визначені ресурси. Бюджетна реформа, яка пройшла в Україні, дала змогу активним розвиватись швидше, лінивим швидше бідніти. Україна задекларувала шлях формування потужного місцевого самоврядування. Сила останнього визначається спроможністю територіальних громад безпосередньо або через демократично обрані ними органи вирішувати самостійно і під свою відповідальність більшість питань місцевого значення. ОТГ є тією силою, яка спроможна надати імпульс розвитку вашій громаді або загальмувати його. Це залежить від вміння кожного використовувати надані права і можливості, що, в свою чергу, залежить від постійного підвищення рівня своєї освіченості, отримання нових знань та навичок управління» [176, с. 4].

В Україні, згідно зі статтею 10 Закону України «Про місцеве самоврядування» саме «сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Представницькі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови, виконавчі органи місцевого самоврядування діють за принципом розподілу повноважень у порядку і межах, визначених цим та іншими законами».

За даними сайту «Децентралізація дає можливості в країні» зараз створено «1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей). 25 жовтня 2020 року пройшли перші вибори місцевих голів та депутатів

місцевих рад у 1420 з 1469 громад (у 19 громадах Донецької та Луганської областей через безпекові питання перші місцеві вибори не відбулися. Там діють військово-цивільні адміністрації)» [https://decentralization.gov.ua/newgromada]. «ОТГ складається із сукупності усіх жителів, усіх поселень – міста, селища, сіл та присілків, що увійшли у таке об'єднання» [176, с. 5]. На мою думку, «однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, а тому важливим чинником у цьому процесі має стати науково обґрунтоване формування стратегії розвитку територіальних громад» [119, с. 71].

Дана стратегія повинна мати відповідні риси. З моєї точки зору, це можуть бути: «зосередження на тих напрямках розвитку громади, які становлять для неї найбільший шанс в майбутньому; мати точний, логічний запис, який впливає зі стратегічних напрямів розвитку в системі (стратегічних цілей, операційних цілей, завдань для реалізації); окреслення конкурентних переваг громади у відношенні до ближнього і дальнього оточення – створення стратегії динамічного розвитку; вона повинна стати результатом праці представників всіх груп громади, починаючи з місцевої влади, організації і установ ради та завершуючи мешканцями. Це дозволяє отримати пропозиції цілей та завдань від усіх зацікавлених сторін, а також сприйняття представниками місцевої спільноти рішень та завдань, які приймаються в рамках стратегії; вона повинна бути пов'язана з іншими документами стратегічного характеру» [119, с. 71].

Можна визначити два найважливіших критерії створення громад: доступність, наближеність влади до населення, з одного боку, і ефективність вирішення питань місцевого значення - з іншого. Про специфіку формування, діяльності, визначення критерії ефективності об'єднаних територіальних громад більш детально піде мова у наступних підрозділах роботи.

2.3 Територіально-просторова організація місцевого самоврядування: визначення та оптимізація.

Процеси децентралізації в Україні, хід реформ акцентують відповідну «проблематику оптимізації структури органів публічного врядування в нашій країні. Нова влада вже оголосила про укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та утворень, озвучено й наміри про ліквідацію районних державних адміністрацій тощо. І черговий раз на українських теренах здійснюється спроба вдосконалення системи територіальної організації влади. Таких спроб за роки незалежності України було чимало, проте очікуваного результату – ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування ми так і не отримали» [164 , с. 5].

В Україні ми зараз спостерігаємо формування нового елементу місцевого самоврядування – територіальні громади. Регулюють це питання та визначають повноваження стаття 143 Конституції України та стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування». Частина перша статті 143 Конституції України визначає, що «територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції» [70].

Стаття 6 Закону України «Про місцеве самоврядування» говорить, що «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста». Тобто дана норма визначає роль та місце територіальної громади в системі місцевого самоврядування України . саме територіальна громада є суб'єктом і основним носієм функцій місцевого самоврядування України.

Відповідно до Закону «територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом» [67].

Територіальну громаду можна визначити як «спільноту мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, селища, міста є організаційною основою місцевого самоврядування. Територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватись в одну територіальну громаду, і навпаки, жителі які входять до територіальної громади сусідніх сіл можуть виходити з неї й утворювати власну територіальну громаду» [67].

Відповідно до законодавчого поля «територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Головною посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, який обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на 5 років. Він очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. У своїй діяльності сільський, селищний та

міський голови підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед територіальними громадами, які їх обрали, перед своїми радами» [67].

Характеризуючи процес формування територіальної громади аналіз слід почати з розуміння та визначення такого терміну як «територія». У найбільш загальному вигляді територією є простір (земля) в окреслених межах незалежно від форми власності та цільового призначення. Територія розглядається як невід'ємна частина простору регіону. Йдеться про межі юрисдикції місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних межах. Структурно-об'єктний зміст території є сукупність розташованих на ній елементів природно-ресурсного, соціально-економічного та історико-культурного потенціалу регіону.

Територія має тільки її властиві характеристики з визначеними природно-кліматичними та географічними, соціально-економічними та історико-культурними ознаками в сукупності зі сформованою соціо-економічною структурою. Екологічна складова території представлена природним середовищем, економічна - місцевим господарством, а соціальна - місцевим співтовариством або групою місцевих спільнот. При аналізі структури території використовують природно-кліматичні, географічні та історико-культурні характеристики. Площа території розглядається крізь призму екологічного, економічного та соціального аспектів. Це все є основою формування відповідного територіально-просторового планування.

В.Безгін вважає, що територію слід «розглядати як ресурс і оцінювати, відповідно, наскільки громада грамотно його використовує: наскільки вона виводить з тіні бізнес, наскільки вона вдало працює над питаннями земельного податку, податку з нерухомості та іншими, що діють на локальному рівні» [13]. І тут виникає питання про планування територій, яке є «важливим важелем забезпечення сталого (збалансованого) розвитку та поліпшення якості життя» [180, с. 9]. На цьому наполягає А.Третяк акцентує, що саме «територіально-просторове

планування відіграє ключову роль в забезпеченні довгострокового плану розвитку та координації міжгалузевої політики. Воно може забезпечити бачення загального напрямку політики і програм та виявити першочерговість завдань, може допомогти уникнути дублювання зусиль різних урядових структур і може сприяти координації політики між галузями. Територіально-просторове планування може також сприяти економічному зростанню та інвестуванню при проведенні політики захисту навколишнього середовища і більш ефективного використання ресурсів» [180, с. 9].

В основі просторово-територіальної організації місцевого самоврядування є концепція «територіальності», суттю якої є визнання самого факту обов'язкової наявності особливої сутності цих явищ, об'єктів і процесів, яку вони знаходять внаслідок їх розташування або протікання в певних просторових межах. «Місце», «простір» - те загальне, що створює «територіальність» як додаткову якість зазначених явищ, об'єктів і процесів. Й цьому питанню слід приділити більше уваги.

Концепція територіальності розроблена Р.Саком, який визначає територіальність як «спробу індивіда або соціальної групи контролювати або здійснювати вплив на людей, явища і взаємозв'язки шляхом делімітації та контролю над географічним ареалом» [215, р. 19]. Р.Сак стверджує, що територіальність - геополітична стратегія, а не основний життєздатний інстинкт. На думку вченого, слід виділити «місце, яке розмежоване та управляється через територіальність, територія ж має невизначений характер» [215, р. 20].

Теорія місця і його ролі в політиці була розроблена Дж. Егнью. Він стверджував, що «соціальні основи держави і його інститутів краще розглядати з точки зору історії місця». На думку вченого, «центральна передумова полягає в тому, що територіальні держави зроблені з місць» [202, р. 1]. Дж. Егнью виділяє «три елементи в теорії місця: мова як елемент соціальної взаємодії; місцезнаходження, розташоване в

географічному просторі, і відчуття місця, або прихильність людей до даного місця» [202, р. 5]. На його думку, «місце має важливе значення і подається як установка для взаємодії і як мова для установки діяльності або соціальної взаємодії» [202, р. 9]. За Егнью, концепція місця носить багатоплановий характер і містить три взаємозалежних елементи: параметри, які можуть бути інституційними та неформальними, в яких соціальні відносини були засновані; розташування - відносини між місцем і в інших місцях; почуття місця - суб'єктивна орієнтація. На більш детальному рівні науковець виклав основи для конкретної теорії про місце і політичну поведінку. На думку вченого, місце є зустріч людей з іншими людьми і речами в просторі. Це має очевидне політичне та теоретичне значення. Відповідно до концепції місце безпосередньо задіяно в соціальних процесах, граючи в них важливу, одну з визначальних ролей. Автор концепції вважає, що належить досліджувати велику кількість місць, які безперервно еволюціонують в щось інше.

Найважливішим елементом в політико-територіальній структурі країни виступають відносини «центр - периферія». в рамках інноваційного підходу закономірності регіонального розвитку та структура політичного простору базуються на економічних відносинах в моделі «центр - периферія». Вивчення структури політичного простору в значній мірі спирається на сучасні уявлення про закономірності просторової організації суспільства, територіальної концентрації та поляризації, де особливе місце займає група так званих динамічних теорій та концепцій.

Теорія поляризованого розвитку пов'язана з роботами Ф.Перру і набула подальшого розвитку в теорії Г.Мюрдаля і висунутого ним принципу кумулятивної причинності як обґрунтування нерівномірності регіонального зростання. Прихильники цих теорій доводили переваги концентрації виробництва, особливо динамічних «пропульсивних» галузей, в декількох центрах, що, за їхніми оцінками, дає чималий економічний ефект. Наголошувалося на необхідності стимулювання в них

підприємницької ініціативи і створення нових фірм. Концепція полюсів зростання в різних варіаціях була покладена в основу регіональних програм багатьох країн.

В рамках функціонального підходу класиком політико-економічної теорії «центр-периферія» вважається Дж.Фрідман [208, р. 17]. Його теорія базується на економічних дослідженнях відносин моделювання політичного простору. У його книзі «Політика регіонального розвитку», яка була видана ще у 60-х років XX століття, було представлено думку щодо інтеграції районного і міського напрямку в регіональних дослідженнях і здійснено спробу побудувати загальну теорію регіонального розвитку на базі моделі «центр - периферія». За Дж.Фрідманом, периферія є неоднорідним полем і поділяється на «внутрішню, ближню, яка тісно пов'язана з ядром і безпосередньо одержує від нього імпульси до розвитку; та зовнішню, або далеку» [208, р. 17]. Галузі, які не відповідають статусу ядра як основного генератора прогресу, поступово витісняються на периферію: спочатку ближню напівпериферію, потім далеку. Цей процес, який отримав назва «дифузія застарілих нововведень», грає важливу роль в передачі імпульсів зростання від центру до периферії, сприяючи її розвитку, хоча і закріплює цим її жорстку підпорядкованість центру. В результаті всіх цих взаємодій, незважаючи на постійне підтягування периферії, розрив між ній та центром зберігається. В ході еволюції всієї територіальної системи, при зміні стадій економічного розвитку, відносини між центром і периферією неминуче переводяться на новий якісний рівень, хоча, по суті, і не змінюють свого змісту. Це свідчить про стійкість і гнучкості системи «центр - периферія», її здатності зберігати свої властивості в різних соціально-економічних умовах.

Досліджуючи еволюцію відносин між центром і периферією, Дж. Фрідман виділяє чотири стадії стосовно до національного рівня. На першій стадії територія країни являє собою систему локальних ядер, кожне з яких має певну зону впливу. Внутрішньо-регіональна поляризація населення і

господарства поки помітно сильніше міжрайонної, і навряд чи можна говорити про домінування національного ядра як більш розвиненого району. На другій стадії найбільш благополучне та динамічне з існуючих регіональних ядер формує навколо себе поляризований район, який стає головним ядром національної території, оточеним великої периферією. На третій стадії в деяких периферійних районах дозрівають умови для більш активного зростання регіональних ядер поляризації, нових ареалів виробництва, внаслідок чого моноцентрична територіальна структура поступово трансформується в поліцентричну. На четвертій стадії найдинамічнішим елементом цієї структури стає міжметрополітенська периферія. В результаті інтенсифікації використання простору у разі зустрічного «розповзання» ядер виникають великі урбаністичні утворення з високою щільністю господарської діяльності. Така чотирьох рівнева модель орієнтована на національний масштаб і закономірності поляризації території.

В рамках управлінського підходу система «центр - периферія» вивчалася американським соціологом Е.Шилзом та американським географом Р. Хартшорном. З точки зору Е.Шилза, периферія рухлива і може змінювати свій стан [218, р. 29]. З одного боку, периферія підпорядковується центру, з іншого боку, вона може впливати на центр, замінити його або відокремитися від нього. Периферія має безліч сегментів і охоплює велику сферу навколо центру. Одні сектори суспільства більш периферійні, інші - менш. Чим більше периферійне положення займають одні сектори, тим менш вони впливові і менш охоплені владою центральної інституціональної системи. Таким чином, більшість населення периферії дивиться на центр як на джерело керівних вказівок влади таправлячої еліти, інструкцій і розпоряджень, які стосуються поведінки, стилю життя та переконань. З іншого боку, на думку Е.Шилза, виділяються суспільства та державні структури, в яких центр і периферія не знаходяться далеко один від одного або зовсім не виділені.

Р. Хартшорн вважав, що суть географії полягає у вивченні місць і в аналізі істотних відмінностей, які відрізняють різні райони світу один від одного [210 , р. 95]. На думку вченого, основна мета будь-якої держави - привести різні регіони (області) держави в єдине організоване ціле. У всіх випадках держава намагається встановити повний і винятковий контроль у внутрішніх політичних відносинах для створення і підтримки закону і порядку. Науковець виділяє три види політично організованих зон. Перший вид зони з більш низьким рівнем підрозділів держав. На відміну від підрозділів держав і провінцій, відомств, районів, селищ міського типу, зазвичай створюються державою певні політичні функції, які виконуються ними перед державою. Це стосується відносин автономних підрозділів , наприклад, федеральних держав-членів в Сполучених Штатах, або Австралії, або Провінцій Канади. Другий вид зони включає в себе одиниці політичної організації на більш високому рівні – це імперії, які були організовані з деяких держав. Третій вид зони представляє великі одиниці (Арабська Союз, Північно-Атлантичний Союз).

Р. Хартшорн виділяє три типи регіонів: регіони, які більш-менш відокремлені один від одного з точки зору фізичного бар'єру; регіони, які в більшій чи меншій мірі розходяться в своїх відносинах із іншими державами; регіони, які розрізняються між собою за характером населення, економічними інтересами та політичними поглядами [210 , р. 95]. Загалом, термін «регіон» Р.Хартшорн використовує для позначення тільки області, яка відрізняється від сусідніх областей, але аж ніяк не означає, що регіон - це окрема одиниця.

В даний час межі продовжують виконувати головну роль у формуванні, розподілі та об'єднанні суспільства в світі. Межі по-різному інтерпретуються в різних сферах суспільства. Першими кордони почали вивчати географи, тому як проблема кордонів і їх делімітація - це одна з фундаментальних проблем географії. Кордон не тільки розділяє, але й поєднує розмежовує простір. Межею є щось, розташоване між двома

предметами та розділяє їх, або щось, що знаходиться безпосередньо навколо одного предмету або відділяє його від усього іншого. Межі є результат дискретності світу, або дія уявлення про реальність, яка сама по собі може бути дискретною або континуальною різного ступеня.

Структура політичного простору залежить від моделі взаємовідносин центру і периферії. Прискорений розвиток центрів пов'язаний з вступом цієї країни або регіону у стадію суспільного розвитку. Для цього центр мобілізує необхідні сили та засоби, зокрема, вдається до територіальної концентрації. У другій фазі територіального циклу відбувається трансляція досягнень центру на периферію, згладжування контрастів між ними. При будь-якому розкладі сил відносини центру та периферії пов'язані один з одним, тому регіональна політика будь-якої держави повинна бути націлена на підйом периферії будь-якого рівня, а політика регіонального розвитку має виходити з відповідного центрального керівництва. В даний час межі продовжують виконувати головну роль у формуванні, розподілі та об'єднанні суспільства в світі.

Природно-кліматичні та географічні характеристики території включають в себе особливості географічного положення, рельєф природного ландшафту, клімат та інші елементи. До історико-культурних характеристик відносяться міграційні процеси, релігія, місцеві звичаї та традиції, національний менталітет, історійко-культурна та духовна спадщина, наявний соціальний досвід самоврядування в місцевих громадах. Вихідні природно-кліматичні та географічні характеристики обумовлюють існуюче природне середовище, а історико-культурні - зумовлюють менталітет та склад населення. Територія місцевого самоврядування характеризується як ступенем господарської діяльності місцевої громади або групи місцевих громад, так і здатністю виконувати роль просторової основи їх життєдіяльності. Стан місцевого господарства, його структура та рівень розвитку знаходяться в прямій залежності від обох груп базових характеристик (природно-кліматичних, географічних та

історико-культурних). Однак існує і зворотний зв'язок: мова йде про вплив місцевого господарства на сформований історико-культурний і духовний потенціал місцевих громад.

Також слід звернути увагу на структуру взаємозв'язків між основними компонентами території - природним середовищем, місцевими громадами та виробничо-господарським комплексом. Природне середовище спочатку зумовлює структуру місцевого господарства, розвиток тих чи інших галузей, його динаміку. Місцеве господарство, в свою чергу, впливає на стан природного середовища через забруднення, перетворення територій, поява різних (в тому числі не очікуваних) наслідків тощо. Природне середовище має естетичний та культурно-виховний вплив на населення, а також є місцем життя людини. Місцеві громади впливають на природне середовище через його перетворення, зміну (яка може бути як позитивною, так й негативною). Крім того, місцеві громади з одного боку беруть участь в створенні місцевого господарства, здійснюють керівництво, а з іншого – вони є його складовою частиною, робочою силою. Місцеве господарство забезпечує членам місцевих громад певний рівень та умови життя, зайнятість, соціальний пакет.

Ще одна важлива ознака території місцевого самоврядування полягає в наявності чітко встановлених адміністративних кордонів, в межах яких відтворюються соціальні та економічні процеси забезпечення життєдіяльності місцевих громад. Вони обумовлені роллю території місцевого самоврядування в системі територіального та галузевого поділу праці у регіоні.

Територію громади слід розглядати як соціально-економічний комплекс де матеріальне виробництво і соціальна сфера, які знаходяться в балансі, тобто, мова йде про муніципальну територіальну систему, для якої характерна взаємодія виробничої, екологічної та соціальної підсистем. Ця

система формується і функціонує в межах території і є одним з видів територіальних систем.

Критерії, що застосовуються при встановленні територіальних меж місцевого самоврядування, носять не тільки невизначений, але і нестійкий характер. Тому реалізація щодо встановлення територій завжди має свої труднощі, особливо з відсутністю сучасних критеріїв щодо визначення міських та сільських поселень. Законодавство повинно створювати основу формування простору влади місцевого самоврядування.

Критерієм визначення території та кордонів стає доступність влади, причому не за допомогою письмового спілкування, не за допомогою телефонного або інтернет-зв'язку, а виключно особисто-контактного. У новій громаді важливою є просторова складова, тобто розміри території влади, які дозволяють вигідно розмістити економічно самодостатні об'єкти, або, навпаки, створюють в цьому відношенні проблеми (слабка інфраструктура, транспортні проблеми, велика кількість незайнятого населення та ін.). Тому власне територіальне розмежування нових утворень і проведення між ними кордонів - зовсім не формальний акт, а дуже важлива складова всього цього процесу.

Основними параметрами, що характеризують територію всередині України повинні бути її географічні та господарські фактори. Це можуть бути, наприклад, врахування територіальної близькості і можливість спільного використання природних ресурсів даної території; наявність спільних інтересів в господарській діяльності, які можуть виражатися як в спільному використанні природних ресурсів, так і в однотипності виробництва, здійснюваного на даній території, або його взаємодоповнюваність в рамках єдиного виробничого циклу; визначення характеристики місця для розуміння форми розселення населення на даній території і його соціальні характеристики; урахування інфраструктурної єдності території тощо.

І тут виникає ще один аспект, який має значення, - це розуміння оптимальності розміру території для визначення обсягу предмета відання і повноважень органів місцевого самоврядування. Це дасть можливість визначити баланс об'єкта та суб'єкта управління. Необхідно, щоб суб'єкт і об'єкт управління перебували в рівновазі (під суб'єктом управління розуміється компетенція, під об'єктом управління - територія, інфраструктура, населення). Тобто, перш ніж визначати територію, необхідно чітко уявляти мету існування органів влади на ній і перспективи розвитку території. Вважаю вказати на «механізм реалізації концепції балансу інтересів, який здійснюється через політичну діяльність центру та надає своїм територіям більше самостійності, та на законодавчу практику парламенту, який створює правовий фундамент відносин між владними структурами центру і регіонів, державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування» [118].

Якщо говорити про соціально-економічні критерії, то тут повинні бути достатність потенціалу територій для формування сприятливого життєвого середовища та можливості її освоєння; доступність для будь-кого в певних сферах праці чи послуг; наявність поселенського центру; погодження меж із периферійними поселеннями.

Безумовно, слід звернути увагу на критерій незалежності, а точніше, на незалежне функціонування місцевого самоврядування як влади. Тут необхідною є чітка локалізація території утворення; підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, здатність населення оперативно реагувати на дії місцевої влади; близькість і доступність місцезнаходження органів місцевого самоврядування, установ і організацій для задоволення потреб населення, що також залежить від розмірів території утворення. Зокрема, для України всі ці чинники поки що залишаються не вирішеними і проблеми виникають саме в цих аспектах.

Політичний підхід в аспекті оптимізації територій в своїй основі має прагнення різних груп інтересів отримати в своє розпорядження максимально можливу кількість ресурсів для своїх цілей.

Щодо критерію оптимальності території громад, то сюди можна віднести такі показники: загальна чисельність населення, в тому числі платоспроможного; щільність населення на 1 кв. м в цілому і по кожній території окремо; кількість населених пунктів за кількістю проживаючих в них населення; наявність населених пунктів, які є містоутворюючими для розвитку прилеглих територій або центрами місцевого розвитку; наявність населених пунктів, які могли б виконувати ці функції; наявність містоутворюючих міських поселень (обласного, районного рівнів).

Важливим є критерій розвиненості дорожньо-транспортної інфраструктури в регіоні, тобто зв'язку населених пунктів з районними, обласними чи адміністративними центрами поселень: питома вага населених пунктів, що мають дорожнє сполучення з адміністративним центром; питома вага населених пунктів, які не мають дорожнього сполучення з адміністративним центром; питома вага населених пунктів, пов'язаних між собою дорожньою інфраструктурою.

Щодо показників забезпеченості території трудовими ресурсами, то тут слід звернути увагу на рівень працездатного населення; резерв працездатного населення; відтворення працездатного населення; внутрішню міграцію трудових ресурсів; міграцію трудових ресурсів за межі району тощо.

До важливих критеріїв також слід віднести критерій забезпеченості земельними ресурсами, критерій рівня розвиненості ринкової інфраструктури на території, критерій самозабезпеченості домогосподарств в задоволенні потреб своїх членів і надання послуг населенню, критерій ємності послуг, що надаються на території утворення, критерій фінансової самозабезпеченості, критерій рівня розвитку ринкової інфраструктури і місцевого самоврядування тощо.

Окремо слід сказати про території невеликих поселень, де складно створюється економічна основа та відсутні власні виробництва. Нерідкі випадки, коли місцеві адміністрації поселень виступають в якості основного роботодавця для жителів поселення. У зв'язку з тим, що податкові надходження до місцевих бюджетів таких поселень мінімальні, власних коштів не вистачає на утримання, як самих органів місцевої адміністрації, так і на розвиток території і вирішення питань місцевого значення. Зокрема, в поселеннях з чисельністю менше 1 тис. громадян витрати на утримання органів управління становлять до 80 відсотків витрат місцевих бюджетів і перевищують частку власних доходів. Тому, необхідність об'єднання поселень стала актуальною. Але, при об'єднанні поселень необхідно забезпечити врахування думки населення; постійну присутність представника органів місцевого самоврядування на території скасованого, в результаті процесів об'єднання, поселення; збереження в місцевих бюджетах коштів, зекономлених в результаті об'єднання поселень; транспортну доступність жителів; належне виконання повноважень на всій території поселень; збереження соціальної інфраструктури в стані, що враховує інтереси населення, яке перетворюється; доступність послуг; діяльність багатофункціональних центрів з надання державних і муніципальних послуг на всій території поселень.

Слід зазначити, що розуміння територіально-просторового планування в різних країнах має різний зміст. Наприклад, у Великобританії «уряд визначає територіально просторове планування як процес, що виходить за рамки простого планування землекористування, та який забезпечує пов'язування політики розвитку та використання земельних угідь з іншою політикою і програмами, що впливають як на характер, так і на функцію території. Це включає політику, яка може впливати на землекористування, але яка не може здійснюватися виключно

або в основному шляхом видачі або відмови у видачі дозволів на забудову та види діяльності і яка може здійснюватися іншими способами» [214].

В Словенії такий тип планування визначений в Законі «Про територіально-просторове планування». Він представлений «як міждисциплінарна діяльність, що включає планове землекористування, яке встановлює умови для розвитку і локалізації різних видів діяльності, що виявляє заходи щодо поліпшення існуючих фізичних структур і визначає умови для територіального розміщення і створення запланованих фізичних структур» [220].

Німеччина використовує 2 типи такого планування: «інтегроване і комплексне планування просторового розміщення землекористування і містобудівне; секторальне територіальне планування, що регулює питання містобудування, а також пов'язане із транспортом, інфраструктурою, водопостачанням, засобами захисту від паводків і ландшафтним плануванням. Вимоги: секторальне територіальне планування не повинно протирічити комплексному плануванню просторового розміщення землекористування та інтегрується в нього на основі існуючого аналізу» [211].

У Польщі у 2006 році був прийнятий Закон «Про принципи політики розвитку». Він надав можливість створити «послідовну систему управління розвитком. Однією з її цілей було встановлення просторового аспекту політики розвитку. Це була своєрідна платформа для узгодження цілей та заходів, що вживаються в рамках окремих секторів та сфери політики розвитку. У наступні роки створювалась послідовна система стратегічних документів (загальних та галузевих) на національному рівні. Вона також включає Концепцію національного просторового розвитку 2030, яка була прийнята у 2011 р. Відповідно до мети Концепція передбачала впровадження інтегрованого підходу до просторового та соціально-економічного планування на всіх рівнях від уряду до гміни. Протягом кількох років у цьому напрямку нічого не відбулося, бо саме

планування мало відповідати ретельній реформі системи просторового планування. Сама ж реформа все ще не завершена» [95, с. 108].

У Польщі також, починаючи з 2017 року, «Міністерство Розвитку започаткувало пілотний проект «Інтегрований підхід». Він тестує рішення комплексних стратегій розвитку, враховуючи обсяг та зміст їх на регіональному та місцевому рівнях, та розробляє найбільш ефективний оптимальний метод його підготовки. Серед рекомендацій, сформульованих у результаті цього проекту, існує план впровадження в правову систему нового стратегічного документу «Інтегрована стратегія місцевого розвитку». Вона має замінити існуючі стратегії місцевого розвитку та «вивчення умов і напрямки просторового розвитку» (документ про планування, який охоплює всю територію гміни). Постійна проблема з просторовим розвитком у Польщі виникає через те, що не існує чіткого зв'язку між прийняттям Плану просторового розвитку та його майбутнім впровадженням. Багато планів залишається на роки «бачення містобудівника» без перспективи пропонованих змін» [95, с. 108].

І тут виникає питання – чи важливо просторове планування для України? Я вважаю, що застосування такого підходу до визначення територій та їх розвитку для України є вкрай важливими. Це забезпечить якісний розвиток як у економічному, соціальному, екологічному напрямків, так й дасть можливість нам створити стабільні та безпечні умови для життя наших громадян, забезпечить інвестиції в розвиток країни і запорукою подальшого розвитку місцевих громад. Це сформує більш раціональних та ефективний погляд на використання земельних та природних ресурсів громад та сформує чіткі цілі подальших перспектив.

У зв'язку з питанням території та впливу цього критерію на формування та діяльність системи місцевого самоврядування не модна обійти увагою території Донбасу та Криму. Як вказується в Позиційному документі щодо інституційного забезпечення політики безпечної реінтеграції військові дії на Донбасі мають є найскладнішими за своїми

наслідками на території колишнього СРСР [145]. За даними, які представлені «Моніторинговою місією ООН із прав людини, унаслідок російської агресії та воєнних дій на Сході України з квітня 2014 року до кінця 2018 року загинули 12,8–13 тисяч осіб, із них 3,3 тисячі цивільних, 4 тисячі військовослужбовців української армії, а 5,5 тисяч підтримуваних Росією озброєних бойовиків. Матеріальні збитки від окупації згідно з різними даними оцінюють у понад 50 мільярдів доларів США» [145, с. 3]. Безпечну реінтеграцію автори цього документу представляють як процес щодо «формування та реалізації політик, стратегій та дій уряду, що направлені на досягнення стійкого миру на засадах відновлення територіальної цілісності та суверенітету України на тимчасово окупованих територіях, захисту прав людини, забезпечення їхніх соціально-гуманітарних потреб, відновлення функціонування демократичних інститутів, забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості, збереження та поглиблення гуманітарних контактів між людьми, які мешкають на підконтрольній Україні території та на тимчасово окупованій території» [145, с. 4].

А.Третяк з групою вчених сформулювали вигоди такого територіально-просторового планування: «економічні вигоди: забезпечення більшої стабільності і впевненості при інвестуванні; визначення територій та земель, що відповідають потребам економічного розвитку; забезпечення взаємоузгодження між місцезнаходженням земель для розвитку, транспортної мережі та робочої сили; сприяння збереженню якості навколишнього середовища в міських та сільських районах, яке може потім забезпечувати більш сприятливі умови для інвестицій і розвитку; визначення типу розвитку, який задовольняє потреби місцевих громад; сприяння відродженню і оновленню; прийняття рішень більш ефективним і послідовним чином» [180, с. 9].

Крім того, таке планування має економічні вигоди, громади будуть мати ще громадські та екологічні плюси. До громадських вигод можна

віднести: «врахування потреб місцевих громад під час розроблення політики; підвищення доступності під час вирішення питання про розвиток у нових зонах; підтримка розвитку місцевої інфраструктури в місцях, де її недостатньо; сприяння повторному використанню вільної або занедбаної землі, особливо в тих місцях, де вона робить негативний вплив на якість життя і потенціал економічного розвитку; допомога у створенні та підтримці сприятливого, здорового та безпечного обстановки» [180, с. 9].

Що з стосується екологічних переваг, то до них можна віднести: «сприяння відновленню та належного використання землі, будівель та інфраструктури; сприяння використанню раніше забудованих земель (занедбаних зон) і зведення до мінімуму розвиток незабудованих земель; збереження важливих екологічних, історичних і культурних цінностей; облік потенційних екологічних небезпек (наприклад, повені, погіршення якості повітря); захист і благоустрій зон відпочинку і природної спадщини; забезпечення доступу до зон розвитку при використанні всіх способів пересування (включаючи піші маршрути, велосипедні доріжки і громадський транспорт), а не тільки автотранспорту; заохочення ефективного використання енергії при плануванні і структуруванні розвитку» [180, с. 9].

Таким чином, можна зробити висновок, що розробка питання про оптимальність території є принципово важливим питанням в практиці управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. в процесі прийняття важливих управлінських рішень повинні брати найактивнішу саме участь місцеві спільноти, місцеві мешканці, які орієнтуються та зацікавлені в формуванні оптимальної території. Основними критеріями формування громад є чисельність населення території; забезпеченість земельними ресурсами; соціально-економічний потенціал території, що забезпечує реальну можливість населення самотійно і під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення; думка населення відповідної території.

Висновки до розділу 2

Велике значення має питання здійснення функціональної реформи, яка повинна включати в себе визначення оптимального набору завдань і повноважень органів місцевого самоврядування.

Практика реалізації принципів організації місцевого самоврядування дозволяє виявити такі важливі питання в регулюванні питання формування публічно-владної структури в організації місцевого самоврядування: якщо структура органів місцевого самоврядування визначається населенням самостійно, то вибір організаційно-правової форми такої структури також повинен здійснюватися за безпосередньою участю населення, а не тільки за допомогою представницького органу. Законодавець може рекомендувати варіанти можливої структури, але не нав'язувати своє бачення в якості обов'язкової норми для її виконання; рішення щодо вибору структури органів місцевого самоврядування повинно прийматися представницьким органом, а не встановлюватися законодавством або законодавчим актом органу державної влади.

Обґрунтовано, що існує зв'язок між ступенем залучення населення до місцевого самоврядування та рівнем довіри між державною бюрократією та локальними елітами. Однією з важливих проблем місцевого самоврядування є відсутність довіри населення. Рівень довіри між державною бюрократією та локальними елітами може бути оцінений як соціальний капітал локальних (місцевих, територіальних) спільнот.

Місцева громада (співтовариство) розглядається як основний і повноправний суб'єкт місцевого самоврядування. Саме місцева громада в межах території проживання формує організацію місцевого самоврядування, визначає структуру органів місцевого самоврядування, володіє, користується і розпоряджається власністю і т.п.

Громада покликана використовувати всі наявні в своєму розпорядженні ресурси для захисту прав і свобод своїх членів, які надані їм Конституцією країни. Держава зі свого боку покликана створити максимально сприятливі умови для реалізації місцевими громадами своїх прав на місцеве самоврядування.

Становлення місцевого самоврядування передбачає інституціалізацію норм і цінностей, вибір типу політичного управління, інтерналізацію всього цього в масову свідомість. Важливу роль цих процесах грає територіальна громада, яка виступає одним з головних елементів системи місцевого самоврядування. За допомогою територіального громадського самоврядування формується легітимний канал взаємодії між окремими групами громадян та владними інститутами, механізм соціального партнерства у реалізації місцевого самоврядування. Органи територіального громадського самоврядування виступають ланкою системи соціального партнерства у системі взаємодії між суспільством та владою.

Визначено, що в процесі територіального самоврядування відбувається політична мобілізація місцевого співтовариства з метою найбільш повної участі громадян в місцевому самоврядуванні, в розвитку соціального капіталу та розвитку політичної культури. Соціальний капітал територіального громадського самоврядування слід розуміти як ресурси соціальних та політичних відносин, у тому числі мереж підтримки, що полегшують дії індивідуумів за рахунок формування взаємної довіри, певних взаємних обов'язків та очікувань, формулювання та впровадження певних норм. Соціальне партнерство влади та бізнесу поки що знаходиться на початковій стадії свого розвитку, більшість населення все ще не готова прийняти відповідальність і брати активну участь у процесах прийняття рішень, контролю за їх виконанням.

Розділ 3

Ефективність діяльності системи місцевого самоврядування в Україні.

3.1 Критерії спроможності територіальної громади та органів місцевого самоврядування.

Сучасні інтеграційні процеси, які активно відбуваються в Україні вимагають від нас активного спрямування своїх зусиль на здійснення важливих структурних реформ. «Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. Настав час на практиці змінювати владні інституції, зробити їх реально ефективними і справді прозорими, відновити конструктивний діалог між владою і суспільством, повернути довіру громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, до пересічного українського посадовця» [119, с. 72].

І як правильно акцентують О.Західна, І.Гузовата, В.Іщенко: «однією з найвагоміших реформ, яка слугує потужним механізмом політичної стабільності, демократії та безпеки й активізує подальші прогресивні перетворення, є реформа децентралізації. Оскільки щоб забезпечити соціально-економічний розвиток країни в цілому, необхідно раціонально розпоряджатися фінансовими ресурсами не лише на рівні державного, але й місцевих бюджетів. Безумовно, організація ефективного управління громадою можлива лише за умови її повноцінного фінансового забезпечення, яке лежить в основі її фінансової спроможності. Адже навряд чи громада з обмеженими ресурсами спроможна забезпечити гідний рівень життя населення» [74]. Тому, аналіз діяльності територіальної громади в Україні неможливий без категорії «спроможність», яка застосовується для характеристики можливості

територіальної громади безпосередньо здійснювати місцеве самоврядування.

У 2015 році був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». І саме ця подія стала наступним етапом в процесі адміністративно-територіальної реформи. З цього приводу О.Березюк зазначає, що «всі попередні спроби її проведення були невдалими. Можливо, через те, що українці традиційно не довіряють всім ініціативам, що надходять від вищих органів державної влади» [17].

Ефективна система оцінювання діяльності територіальних громад та «оновлення системи бюджетного вирівнювання, впровадження ефективних заходів державної регіональної політики створить основу для підвищення спроможності ТГ та дозволить уникнути ризиків неспроможності якісного виконання повноважень ТГ з низьким рівнем власних доходів, поглиблення диспропорційності розвитку ТГ, скорочення доходів ТГ, які вже мають збалансовані бюджети» [83]. Дійсно, «успішна країна складається з успішних сіл, селищ, міст. Успішна країна – це люди, задоволені власним добробутом, комфортним та змістовним життям. Це коли не десь далеко, а там, де ти живеш, тебе влаштовує рівень життя – гарні умови для роботи, навчання, лікування, відпочинку, всебічного розвитку» [190, с. 2]. Повністю згоден з такою думкою.

Свобода, демократія, прогрес та закон надали можливість громадам формуватися за власним бажанням. Але, Рубчак звертає увагу на такий факт, що «близько третини громад мали недостатні характеристики для забезпечення повного комплексу послуг для якісного життя на своїй території. Іноді громади не враховували, що після об'єднання послуги для мешканців мають бути не гіршої якості, ніж до об'єднання» [159].

І тут слід звернутися до того, що ж таке спроможна територіальна громада. І.Гринчишин правильно визначає, що «теоретичне обґрунтування сутності спроможної територіальної громади визначається єдністю двох понять: територіальна громада та спроможність». [34, с. 51]. Л.Беновська

розглядає територіальну громаду «як соціальну спільноту, як базову ланку адміністративно-територіального устрою, як суб'єкт місцевого самоврядування», та пропонує застосовувати «системний підхід до визначення територіальної громади» [15, с. 35]. Х.Патицька застосовує «якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний, економічний підходи» та представляє розуміння територіальної громади, яке засноване на акценті щодо «потреб забезпечення інтересів кожного жителя-члена громади, території та безпосередньо територіальної громади» [141]. І. Тимечко застосовує до визначення територіальної громади інший підхід і акцентує увагу на «наявності спільних ресурсів у жителів громади та на потребі в активній участі жителів при вирішенні питань її функціонування» [175].

Академічний словник української мови визначає термін спроможність таким чином: це «наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь; це здатність до здійснення чого-небудь; по-третє, як можливість» [3].

О.Сурков характеризуючи сили оборони дає таке розуміння терміну спроможність: вона «характеризує процеси, можливі дії та стан об'єктів і суб'єктів управління за часом, умовами, вимогами, ситуаціями, завданнями, наявними та необхідними властивостями, показниками, а також кінцевий результат, оцінку тощо» [172, с. 36]. Автор порівнює такі категорії як спроможність, здатність та можливість. На мою думку, це є доцільним й до діяльності та оцінки територіальних громад.

В.Негода акцентує увагу на тому, що «питання спроможності громад є одним із ключових, тому що реформа, яка вже базується на передачі повноважень потенційно спроможним громадам, якраз спрямована на те, щоби створити певні умови для розвитку» [128]. Але, важливим є наступне питання – на що саме повинна бути здатна територіальна громада? На це ж звертають увагу група вчених: В. Іванишин, А.Стельмахук та І.Леськів [78, с. 12]. Приведемо ще декілька позицій науковців щодо розуміння

категорії спроможність по відношенню до територіальної громади. Так, О.Ольшанський виділяє два типи спроможності: «внутрішню та зовнішню спроможність територіальної громади» та вказує, що «фундаментальним посилом при цьому має бути адекватність завдань і можливості виконання їх, що спирається на потенціал громади як сукупність ресурсів» [132]. Спроможність, як здатність представлення населенню послуг визначає А.Павлюк, та зазначає: «поняття спроможності територіальної громади зведено до здатності надання на належному рівні послуг населенню» [138, с. 165]. Цікавою є думка О.Сизоненко, яка виділяє «потенціальну чи розрахункову спроможність; спроможність, яка юридично визнається КМУ та реальну спроможність» [166, с. 93]. На думку І.Гренчишина «розрахункова спроможність радше характеризується як наявність умов для формування спроможних громад, адже в процесі функціонування (навіть за наявності майже однакових умов) територіальні громади, обираючи різні інструменти досягнення результатів, в кінцевому випадку можуть характеризуватись різними рівнями досягнення спроможності або ж взагалі вважатись неспроможними» [34, с. 55]. Як бачимо, різні думки, різні точки зору вимагають власного визначення категорії «спроможна територіальна громада».

На мою думку, слід розмежовувати спроможність ОТГ та органів місцевого самоврядування. Наприклад, агентство планування м.Чикаго застосовує категорію «спроможність муніципалітету» та визначає її як «здатність муніципалітету забезпечити надання послуг на постійній основі для досягнення місцевих і регіональних цілей (державні послуги, ідентичність громади, а також регіональний та місцевий економічний розвиток)» [212]. Акцент робиться на взаємодії органів влади та жителів громади.

І.Гринчишин виділяє різні види спроможності: «бюджетну спроможність, інфраструктурну та кадрову спроможність територіальної громади, комплексне урахування яких являє собою їх функціональну

спроможність». На думку вченого, «функціональна спроможність територіальних громад визначається сукупністю ресурсів, процесів і результатів, що у підсумку дозволять зробити висновок про рівень досягнення спроможності, а також спроможність чи неспроможність територіальної громади» [34, с. 55].

Фінансова спроможність є одним з головних важелів створення результативної ОТГ. Це проявляється в рівні «фінансової забезпеченості об'єднаних громад для виконання тих завдань і повноважень, якими вони наділені. Об'єктивним явищем є диференціація фінансового потенціалу громад, в основі якого знаходяться різноманітні чинники, серед яких географічне розташування, історичний розвиток, культурні традиції, наявність економічно активних підприємницьких структур, наявність корисних копалин, промислова та соціальна інфраструктура. Однак, важливо розуміти, яким є фінансове становище громад, оскільки цей аспект визначальний з погляду можливостей для ефективного функціонування та перспектив розвитку громад» [137]. Н.Ситник, А.Західна та А.Стасишин визначають фінансову спроможність ОТГ як один з «найважливіших факторів регіонального розвитку, розвитку громад, який обумовлює самостійність місцевих органів самоврядування та сприяє активізації бізнесової діяльності, дозволяє розвивати інфраструктуру, вирішувати проблеми благоустрою та підвищення якості життя місцевого населення» [167, с. 112].

О.Безпалько виділяє такі типи фінансової спроможності: «потенціальну, чи розрахункову, спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану; спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до ст. 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»; реальну спроможність, яка визначається вже після того, як ОТГ сформована і показує певні результати діяльності» [14, с. 60–65].

С.Ковалівська, Д.Барінова та В.Нестеренко виділяють окремі критерії оцінки фінансової спроможності ОТГ: «частку базової дотації у загальному обсязі власних надходжень до бюджету та динаміку її змін; обсяг надходжень ПДФО, інших податків та зборів до бюджету в розрахунку на одну особу; обсяг видатків бюджету на утримання апарату органів місцевого самоврядування в розрахунку на одну особу; обсяг капітальних видатків бюджету в розрахунку на одну особу; динаміку залучення інвестицій та створення нових робочих місць; кількість зареєстрованих підприємств всіх форм власності за відповідний період. При цьому доречно не спиратися на чисельність населення як на основний показник попередньої оцінки рівня спроможності спроможних ТГ, як це передбачено Методикою формування спроможних територіальних громад, а аналізувати фактичний рівень спроможності ТГ за комплексом наведених показників з визначеними критеріями їх допустимості» [83].

Тут слід вказати думку І.Гринчишина, що «критеріальними показниками спроможності (короткостроковими цілями) передусім мали б слугувати секторальні показники надання публічних послуг. Не менш важливим напрямом оцінювання спроможності є параметризація ознак розвитку громади, наприклад встановлення порогових значень обсягу капітальних видатків та інших показників» [34, с. 54].

На третій конференції партнерів DOBRE «Стратегічний розвиток та інвестиції» В.Негода визначає, що «загальна чисельність населення – важливий, але не головний показник. Хоча усі ми розуміємо, що громада має будуватися людьми і для людей. Тому чим більше в громаді людей, тим більше в неї спроможності, мотивації до розвитку – є з кого вибирати лідерів, є для кого працювати. Площа – теж не найголовніше. Але площа – це земля, яка є одним з головних ресурсів громад, особливо сільських. Індекс податкоспроможності – це взагалі показник, який постійно змінюється». В.Негода акцентує увагу на тому, що всі критерії спроможності, які рекомендовані Міністерством є важливими, тому що

дають можливість визначитися з перспективними напрямками розвитку громади. «Але не менш важливий показник майбутнього успіху громади – люди, готові взяти на себе відповідальність, лідери, здатні вирішувати місцеві питання» [127].

Набір ознак спроможної громади представляє Б.Шевчук і вказує на те, що «спроможна територіальна громада повинна мати визначену територію; розвинену соціальну інфраструктуру; необхідний кадровий потенціал; матеріальні та фінансові ресурси, достатні для вирішення питань місцевого значення в інтересах жителів громади» [194, с.43]

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» дає таке визначення категорії спроможність, - це «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [67].

Слід відзначити, що в 2015 році була розроблена «Методика формування спроможних територіальних громад». Вона визначає спроможні територіальні громади як «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [149].

Формально на сьогодні ми маємо набір критеріїв спроможності ОТГ, який рекомендований Міністерством розвитку громад. Акцентую увагу саме на тому, що цей набір є рекомендованим і орієнтує громади на перспективи в своєму розвитку. Сюди відносяться наступні критерії: «географічна цілісність: територія громади не може бути розірваною, також всередині неї не можуть знаходитися інші органи місцевого

самоврядування; наявність школи I-III ступенів для не менш ніж 250 учнів; 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку. Додатковими, або оціночними критеріями, які пропонується враховувати, є: чисельність постійних мешканців громади, її площа, індекс податкоспроможності бюджету громади, частка у ньому місцевих податків і зборів. Окреме питання - доступність: відстань до адміністративного центру має становити не більше 25 кілометрів, а пожежники та «швидка» могли приїхати протягом не більш ніж 20 хвилин» [159].

В вищезазначеній Методиці формування спроможних територіальних громад зазначається, що «територіальні громади сіл (селищ, міст), які в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [149]. Але, наприклад, Б.Шевчук вважає, що «прив'язування спроможності територіальної громади до поняття об'єднаної громади очевидно помилкове, бо будь-яка територіальна громада може бути спроможною і без об'єднання із сусідніми територіальними громадами. В згадуваній методиці необхідно було зазначати про спроможність об'єднаної територіальної громади» [194, с.44].

В цій Методиці даються умови щодо «об'єднання громад та утворення потенційних адміністративних центрів: потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є міста обласного значення, районні центри, з якими можуть об'єднатися населені пункти (село, селище, місто), маючи такі зони доступності: на відстані не більш як 20 км дорогами з твердим покриттям, однак ця відстань може бути збільшена до 25 км, якщо чисельність населення спроможної громади у зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру становить не

більш як 10% загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена у разі відсутності доріг із твердим покриттям чи особливостями рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори); потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є населені пункти (село, селище, місто), які раніше мали статус районних центрів та розташовані на відстані більш як 20 км дорогами з твердим покриттям від міст обласного значення та районних центрів; потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є населені пункти (село, селище, місто), які мають відповідні кадрові ресурси, фінансове забезпечення та розвинуту інфраструктуру (зокрема 250 дітей шкільного та 100 дітей дошкільного віку); потенційними адміністративними центрами для об'єднання громад є інші населені пункти (село, селище, місто), які розташовані на відстані не менш 20 км дорогами з твердим покриттям від таких потенційних адміністративних центрів та частково забезпечені інфраструктурою» [149].

Тобто, маємо ситуацію, коли «зона доступності до потенційних адміністративних центрів об'єднаних громад визначається із урахуванням доступності послуг у відповідних сферах, таких як час прибуття швидкої медичної допомоги у невідкладних випадках, пожежна допомога, що не має перевищувати 30 хв. Відстань між об'єднаними громадами повинна бути така, щоб швидка допомога встигла приїхати по дорозі із твердим покриттям за 30 хвилин» [149].

Наприклад, в кінці 19 сторіччя, коли у Франції відбувалася адміністративно-територіальна реформа то визначення адміністративного центру відбувалося за таким критерієм: це була можливість за день (до заходу сонця) добратися за допомогою коня з центру до кінцевої точки громади у будь-якому напрямку та вернутися до центру. Звичайно, у 21 столітті ми маємо великі можливості щодо переміщення та комунікацій, тому межі таких територіальних об'єднань можна значно розширювати.

Своє бачення дає Б.Рід і вказує на той факт, що «кількість населення та кількість учнів у громаді не є визначальними показниками – важливіше дивитися, яким ресурсом володіє громада. Є громади, які зовсім малі, але багаті. А також – великі громади, щодо спроможності яких є сумніви. Так само з кількістю школярів та дошкільнят: ці цифри можуть бути потрібні для оптимізації системи, але не вказують на спроможність. Що якщо у громади лише півтори сотні учнів, але чудова матеріально-технічна база для опорної школи? Відстань до центру – це також не про спроможність. Потрібно дивитися не лише на доходи, але й на витрати громади, щоб розуміти, чи зможуть вони забезпечити свої потреби» [153]. Б.Рід звертає увагу, що наразі не має визначених індексів щодо визначення успішності ОТГ, на основі яких можна було б говорити про їх спроможність.

Щодо кількості населення як критерію спроможності громади, то такої ж думки І.Рубський. Він також підтримує думку, що «кількість населення – не обов'язковий показник. У нас є громади, в яких 3 тисячі населення і мало школярів, але вони спроможні, тому що в них є ресурси». І це говорить практик, який є головою Баштанської громади Миколаївської області [159].

Для визначення критеріїв спроможності громади важливо визначитися, яка головна мета реформи з децентралізації в Україні: досягти економічного зростання, посилення демократії чи якості послуг на місцевому рівні, зазначає Ц.Трутковські, голова правління Фонду розвитку місцевої демократії (Польща) [181].

Наприклад, в Бозмані проживає близько 50 тисяч мешканців. Тривалий час основним видом діяльності для його мешканців було сільське господарство, зараз це туризм та роздрібна торгівля. У Бозмані розташований Державний університет Монтани та коледж, також великий аеропорт. «Раніше ми були сільськогосподарським хабом, але зараз намагаємося змінити цей наратив і утверджуємо уявлення про місто як технологічний хаб, що стрімко розвивається. Освітні центри дуже важливі

для сталого розвитку. Університет – це один із чинників, які допомагають нам забезпечувати швидке зростання, високі зарплати та розвиток таких сфер промисловості як оптика, високотехнологічне виробництво, біотехнології, виробництво програмного забезпечення тощо, якісне медичне обслуговування» [184], - Б.Фонтенот, директор з економічного розвитку м.Бозман (Монтана, США). Він акцентує увагу на правильному плануванні, чіткості та сфокусованості, що дає позитивний результат. В останньому 5-річному плані розвитку громади, прийнятому у 2016 році, пріоритетами були обрані: розвиток інфраструктури, освіта та курси підвищення кваліфікації, а також покращення умов для бізнесу. В кожній з цих сфер виділили свої пріоритети – як, наприклад, STEM-напрямок в освіті, чіткі цілі та способи досягнення. Завдяки чіткому плануванню через 5 років було отримано видимі позитивні результати.

Головними проблемами таких добровільних об'єднань, на думку Б.Шевчука, є: «достатньо тривалі часові межі здійснення всіх кроків із утворення об'єднаної громади. Якщо поррахувати всі максимальні терміни відповідно до законодавства, то загальна тривалість процесу становитиме не менше 175 днів; сама процедура передбачає наявність етапів, максимальний термін виконання етапу взагалі не визначено. Це стосується таких етапів: сесія ради (готується одночасно з обговоренням), пропозиція суміжним громадам, сесія ради суміжних громад, формування робочої групи та підготовка нею проектів рішень на основі типового рішення, прийняття остаточних рішень радами. Наявність таких етапів означає, що обґрунтовано назвати можливий кінцевий термін утворення об'єднаної територіальної громади є досить складно; наявність суб'єктивного елементу під час здійснення етапів об'єднання територіальних громад». Вчений вважає, що враховуючи прогалини «законодавства щодо добровільного об'єднання територіальних громад, існуючі недоліки щодо ресурсного забезпечення, відсутність належної інфраструктури та дефіцит належних кадрів, можна стверджувати про достатньо сумнівний результат

вирішення проблеми спроможності територіальних громад шляхом об'єднання» [194, с. 45].

Слід зазначити, що ті громади, які об'єдналися до кінця 2019 року добровільно – здобули право протягом 5 років отримувати «інфраструктурну субвенцію». Це стосується питань «відновлення та розбудови інфраструктури їх територій» [143]. В разі, якщо таке об'єднання не відбулося, то це право вони втрачають. Наприклад, деякі громади використали ці кошти на проведення ремонтів освітніх закладів, придбання техніки та на ремонт доріг. «Досвід показує, що спроможним громадам господарювати легше, адже об'єднуються і гроші, і людські ресурси. Що б скептики реформи місцевого самоврядування не говорили, але результати фінансової децентралізації свідчать - реформа рухається в правильному напрямку» [143].

Погоджуюсь з думкою П.Павлова, який є головою Нижньосірогозької районної державної адміністрації, який наголошує на тому, що «наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є індикатором того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та більш різноманітні послуги своїм жителям. А також реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестицій. Зокрема, розробляти програми місцевого розвитку і фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади» [143].

Безумовно, в кожному окремому випадку слід враховувати всі характеристики територій, де створюються громади. Так, наприклад, на Херсонщині дуже складно сформувати спроможні громади. Це пояснюється тим, що є «великі відстані між населеними пунктами, мала кількість населення, незадовільний стан доріг та інше. Тому Кабінет міністрів врахував специфіку області і дозволив створювати невеликі громади. Як показав час, саме такі громади в області демонструють серйозні зрушення в розвитку. До прикладу — Музиківська об'єднана

територіальна громада (Білозерський район) з населенням 3700 осіб в 5 разів збільшила дохідну частину бюджету, спрямувавши його на розвиток громади» [143]. Саме на цьому акцентує увагу О.Сілюкова, яка є директором Херсонського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування».

Також слід вказати й на недоліки створення територіальних громад. І на це звертають увагу практики створення та діяльності територіальних громад. Наприклад, Є.Васильченко (Першопокровський сільський голова) звертає увагу на «наближення послуг населенню в об'єднаній територіальній громаді». В його випадку «послуги не наближаються до населення, а віддаляються. Наприклад, зараз жителів Першопокровки отримують чимало адміністративних послуг в Першопокровській сільській раді, окремі послуги — в райцентрі. При створенні об'єднаної територіальної громади всі без винятку адміністративні послуги їм надаватимуть в центрі громади. Тож першопокровчанам потрібно буде їхати за 25 кілометрів до центру громади — Нижніх Сірогоз, аби там отримати довідку. До того ж паперообіг у нас з роками лише зростає, а не зменшується» [143]. І з цим слід погодитися, таку ж ситуацію маємо і в інших громадах. Крім того, Є.Васильченко звертає увагу на те, як розподіляються «місцеві податки і збори, які отримує сільська рада, і які потім вкладає в розвиток інфраструктуру свого населеного пункту». Він вказує, що зараз відсутні гарантії того, що «після об'єднання податки розподілятимуться пропорційно між усіма населеними пунктами об'єднаної громади. Досвід сусідніх ОТГ показує, що значні кошти вкладаються в розвиток інфраструктури центру громади, решта населених пунктів фінансуються за залишковим принципом» [143]. На жаль, це спостерігається в інших громадах.

Загалом, слід погодитися з думкою О. Березюк в тому, що «нинішня реформа відрізняється від попередніх тим, що вона має опиратись на ініціативу «знизу». Це дає підстави сподіватися, що мешканці

територіальних громад не чинитимуть активного опору, тож процес її проведення не гальмуватиме. Втім, ще далеко не всі громадяни правильно розуміють суть цієї реформи і усвідомлюють її політичні, соціально-економічні та правові наслідки» [17].

«За цей час недоліки в роботі були виявлені, однак і не помітити ті разючі зміни, що там відбуваються, теж неможливо», - це думка Г.Зубка. І тут важливо правильно поставити питання: позитивні зміни слід рахувати за кількістю створених громад чи за іншими критеріями. Г.Зубка вважає, що слід увагу акцентувати на питанні: «чи достатньо успіхів продемонстрували ці громади, щоб усі, хто ще сумнівається чи критикує реформу, взялися нарешті використовувати ті можливості, які вона надає. І на це я впевнено відповім – так. Недоліки у роботі об'єднаних громад є, але і не помітити ті разючі зміни, що там відбуваються, теж неможливо». [77].

Ще одне питання, яке хотілось би розглянути, - це питання території громади, а точніше, визначення призначення землі. Безумовно, в «різних країнах, культурах і співтовариствах поняття земля визначається, сприймається і оцінюється зовсім по різному. Будь-яка окремо взята ділянка землі може використовуватися для досягнення безлічі різних цілей. В цьому суть багатоаспектного характеру земельних ресурсів: там, де один бачить ландшафти, непридатні для проживання, інший відчуває себе абсолютно комфортно; там, де одні бачать дику місцевість, яку потрібно приручити, інші помічають велич і красу, яку необхідно зберегти. Всі ці фактори впливають на ставлення до землекористування, а також на способи планування його розвитку» [180, с. 6].

На думку А.Ткачук, «для України земля є чимось таким сакральним, що не піддається логічному поясненню. Напевне тому, що всю свою історію українці виживали винятково завдяки землі і роботі на ній. Сьогодні, коли кількість сільського населення складає близько 31-32% від усього населення України, а число зайнятих у сільському господарстві уже

менше одного мільйона людей, все одно багато наших співгромадян намагається одержувати все нові і нові ділянки землі. Незважаючи на те, що за останні 10 років населення України скоротилось на 8 мільйонів осіб, площа населених пунктів зросла на сотні тисяч гектарів, а землі не вистачає» [176, с. 67]. «Наше уявлення про земельні ресурси є не тільки реакцією на навколишній світ, але також причиною і наслідком культурного відбору, в результаті якого деякі явища висувуються на перше місце, а інші відступають на другий план. Іншими словами, чим менше помітна та чи інша складова земельних ресурсів для конкретної зацікавленої сторони, тим менше значення вона для неї має, результатом чого може стати недостатня поінформованість про найбільш важливі функції» [180, с. 4].

Ми сьогодні маємо ситуацію, коли більша частина земель в ОТГ знаходиться у приватній власності мешканців. Цьому сприяв складний період кінця 20 сторіччя, коли ці землі віддавалися мешканцям під городи чи під забудову для дачних ділянок чи побудови власного будинку. Що стосується землі, яка має сільськогосподарське значення, то тут відбулося розпаювання серед тих, хто працював у колгоспі, і зараз вони знаходяться у користуванні агрохолдингів на правах оренди. Певна частка паїв також була відчужена різноманітними шляхами і змінилося її цільове призначення. І зараз на цих землях вже побудовані житлові комплекси чи щось інше.

Крім того, практично всюди, практично в кожній ОТГ є землі, які відносяться до земель категорії виробництва, сільського господарства, транспорту, які були приватизовані. Це різноманітні заводи (зокрема, цукрові), ферми, тракторні стани, МТС. Свого часу вони були зруйновані, розкрадені, а ці території наразі не використовуються за призначенням. Але при цьому в деяких селищах відсутні дитячі садки чи лікарні.

Тому, одним з важливішим завдань на сьогодні для створених ОТГ є урегулювання питання землі, яка знаходиться в межах громади. Це й облік

земельних ділянок, визначення за призначенням та процес використання та ефективності. Крім того, таке урегулювання земельного питання є необхідним для просторого планування ОТГ. Без цього неможливо панувати та визначити перспективи розвитку ОТГ. І тут ми зустрічаємося з прогалинами в законодавстві, зокрема, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» не дає розуміння та не застосовує категорію «схема планування території громади», а лише дає говорити про генплан населеного пункту та схему планування території. Як визначають Т.Криштоп, І.Войко та Л.Чижевська: «схема простого планування території громади – це інструмент розумного управління для органів місцевого самоврядування. Завдяки застосуванню геопросторових даних є можливість оперативно приймати рішення щодо забезпечення життєдіяльності громади в будь-якій сфері: освіті, медицині, інженерно-транспортній, санітарно-епідемічному благополуччі, пожежній безпеці тощо. Соціально-економічний розвиток об'єднаних територіальних громад неможливий і без зміцнення місцевого самоврядування та досягнення їх фінансової спроможності. Стратегічне просторове планування території дає можливість створювати й ефективніше залучати інвестиційні програми та проекти» [94].

На мою думку, та земля, яка знаходиться в межах ОТГ повинна відповідати критеріям ефективності, незалежно від того, яке цільове призначення ділянки. Потрібно навести лад в обліку земельних ділянок і визначити їх оціночну вартість за для визначення сум спадкування та надходження грошей у бюджет ОТГ. Необхідно впроваджувати в дію просторове планування для всіх громад в Україні, яке є основою стратегічного розвитку громади. Такої ж думки Є.Матвіїшин та В.Матвіїшин, які в своїй статті саме на цьому акцентують увагу: «стратегічне планування розвитку ОТГ повинно ґрунтуватися на чіткому просторовому плануванні її території [109, с. 20]. Про це говорять й Т.Криштоп, І. Войко, Л.Чижевська: «Шлях до сталого та гармонійного

розвитку територій – це розроблення і впровадження в практичну діяльність органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб документації з просторового планування, яка є інструментом регулювання планування, забудови та іншого використання територій» [95, с. 48.].

На мою думку, цьому допоможе співробітництво та діалог з мешканцями ОТГ, урахування їх бажань, які необхідно збалансовувати з загальною метою та можливостями громади. Дійсно, саме «обговорення і схвалення стратегічного плану розвитку конкретної ОТГ сприятиме розробці та реалізації заходів, які скеровані на створення комфортних умов для проживання, праці та відвідування. Безпосередньо зі змістом стратегічного плану пов'язана розробка документів, які окреслюють перспективи раціонального використання територій громад» [109, с. 13].

В цьому аспекті важливим є прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель», який почав діяти з липня 2021 року. Даний Закон використовує терміни: «просторовий розвиток території територіальної громади, комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, концепція інтегрованого розвитку території територіальної громади, план зонування території (зонінг), сталий розвиток території територіальної громади, функціональна зона території». І як визначає Т.Висоцький, саме «комплексний план просторового розвитку території громади є одночасно містобудівною документацією і документацією із землеустрою на місцевому рівні, розробляється в електронному документу та є загальнодоступним» [183].

Також, слід зазначити, що вищевказаний Закон вніс зміни та доповнення до статті 20 Земельного Кодексу України: «категорія земель та вид цільового призначення земельної ділянки визначаються в межах відповідного виду функціонального призначення території, передбаченого затвердженим комплексним планом просторового розвитку території

територіальної громади або генеральним планом населеного пункту» [75]. Крім того, були внесені відповідні зміни й до Закону України «Про землеустрій» [68] де вказується, що «особливим видом документації є документація із землеустрою, яка одночасно є містобудівною документацією, — комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій, а містобудівна документація, є одночасно документацією із землеустрою». Згідно зі статтею 16-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» «комплексний план просторового розвитку території територіальної громади є планувальною документацією із планування використання земель ОТГ і розробляється на всю територію територіальної громади» [52]. Таким чином, можна зробити висновок, що зараз в Україні перевага надається «містобудівному плануванню по відношенню землевпорядного, яке за своєю суттю в основному базується на ландшафтному підході і вирішує більшість безпекових проблем життєдіяльності людей. Відповідно, постає питання, що таке територіально-просторове планування використання земель і яким воно має бути?» [180, с. 6].

І тут було б доцільним звернутися до експертів ООН, які розробили тематику щодо глобального розвитку землекористування в аспекті безпеки людства [76]. З цього приводу професор Я.Бреннер говорить, що «реформа просторового планування є центральним елементом впровадження комунального самоврядування. Вона знаходиться в центрі складного переплетіння взаємовідносин між земельним законодавством, кадастром, адміністративними повноваженнями, землеустроєм та просторовим плануванням, регіональним розвитком, фаховим плануванням та відповідними нормами, а також виконавчими інструкціями. Такі взаємозалежності слід відповідно враховувати. Крім того, при оновленні Закону про містобудування, важливе значення мають масштаб та рамки орієнтації, пов'язані з зобов'язаннями України» [25].

Щодо законодавчого оформлення, то слід вказати на «Директиви Хартії неперервного розвитку європейського міста», «Меморандум щодо реалізації Хартії неперервного міського розвитку (Лейпцігська Хартія)», «Європейську Хартію місцевого самоврядування» та положення «Програми ООН (UN Agenda 2030)», де визначені 11 директив щодо розвитку міст. Також, важливі положення визначені в «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка була ухвалена ще в 2014 році. В концепції представлені повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема: «планування просторового розвитку громади, управління будівельними заходами та розвиток комунальної інфраструктури» [155].

Щодо розуміння «просторового планування» то ця категорія пояснює – де і що повинно виникнути, як буде використовуватися, яка буде ефективність цього і як потім можна буде це припинити у разі необхідності. Але до цього «відповідна територіальна організація (а в галузі містобудування це – міські адміністрації та громади) повинна чітко уявляти собі, чого вона прагне, тобто, усвідомлювати, як реально буде та має розвиватися територія протягом наступних 10-15 років. Така організація має з'ясувати для себе, чи має громада якісь самобутні ознаки, які відрізняють її від усіх інших громад, і якщо так, яким чином можна використати ці ознаки на користь власного розвитку» [25]. На цьому наголошує Я.Бреннер. І тут виникає багато питань, наприклад, які перспективи у демографічному плані цієї території. Всі рішення повинні враховувати думку громадян та спиратися на їх участь. Всі ці зусилля приведуть до формулювання чіткої «інтегрованої концепції розвитку» громади. Але слід зазначити, що її слід розробляти до початку просторового планування.

«В Україні територіально-просторове планування є функцією державного сектора, покликаної вплинути на майбутній розподіл діяльності на відповідних територіях залежно від наявності земельних та

інших природних і людських ресурсів. Воно покликане забезпечити більш раціональну територіальну організацію використання земель і зв'язок між видами землекористування, збалансованість потреб розвитку і необхідності охорони навколишнього середовища та досягнення соціальних та економічних цілей» [180, с.7]. Вчені вказують, що, «територіально просторове планування включає заходи з координації і поліпшення територіально-просторового впливу політики, що проводиться в інших галузях економіки, для більш рівномірного розподілу економічного розвитку на конкретній території, яке в іншому випадку піддавалось би впливу тільки ринковим силам. Тому територіально-просторове планування є важливим інструментом забезпечення сталого (збалансованого) розвитку і підвищення якості життя» [180, с.7].

І тут більш докладно слід розглянути фінансову спроможність ОТГ вже з урахуванням просторової системи ОТГ. Її можна визначити, як «єдність достатності фінансового потенціалу утворення, результативності використання фінансових ресурсів та можливості самостійного забезпечення соціально-економічного розвитку». Тобто, «фінансова спроможність адміністративно-територіального утворення – це його здатність забезпечувати надходження достатнього обсягу фінансових ресурсів та формування ефективної структури їх джерел, а також їх якісний розподіл та ефективне використання для подолання дестабілізаторів і досягнення стабільності соціально-економічного розвитку утворення у короткостроковій та довгостроковій перспективі» [93, с. 205]. І.Бабюк і Л.Чепель з цього приводу зауважують, що «в спроможних територіальних громадах органи місцевого самоврядування мають забезпечити надання всіх необхідних громадянам публічних послуг, тобто бути спроможним адміністративним центром з надання послуг населенню» [7].

Я.Беннер звертає увагу, що «міркування стосовно розвитку певної частини міста чи іншого населеного пункту є міркуваннями просторового

характеру, і навпаки — план користування територіями містить стратегічні елементи міського розвитку» [25].

Важливим є відношення громади до вказаних концепцій. Це є запорукою їх реального впровадження в життя громади. Щоб це сталося, необхідно до розробки всіх проектів звернутися до мешканців громади з проханням розповісти – що вони хочуть і як. І коли ми вже маємо сформульовані пріоритети розвитку, то можемо переходити до процесу модерації в комісіях та групах з допомогою експертів. «Такий підхід повністю змінить існуючу систему. Якщо досі плани міста розроблялися централізовано національним урядом майже без залучення населення, то відтепер перше слово буде за громадянами. Крім того, рекомендується документувати заяви громадян про те, що вони надали свої пропозиції, які не були враховані, та обґрунтовувати відхилення таких пропозицій. Це сприятиме кращому ставленню громадян до громади як до організації» [25].

А.Ключко, який є Головою комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування наголошує на тому, що сьогодні « містобудування в Україні перебуває у стадії трансформації і це давно назрілий процес. Ефективне використання територій може бути забезпечено лише шляхом запровадження чітких процедур на основі відкритості та прозорості проектних рішень, у тому числі шляхом представлення результатів відповідних проектів в електронному вигляді. Також важливе значення має належний контроль у цій сфері та невідворотність покарання за порушення містобудівного законодавства» [151].

З цього приводу О.Дунда, який є головою підкомітету з питань будівництва та проектування повідомляє, що «відповідно до Угоди про фінансову підтримку між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку в рамках Програми з прискорення приватних інвестицій у сільське господарство протягом 2021-2024 рр. заплановано розробити

близько 600 планів просторового розвитку територій територіальних громад. Витрати на це передбачено з державного бюджету у розмірі 62,5 млн. гривень. Слід забезпечити належне фінансування, інакше замість повноцінного розвитку територіальних громад отримаємо нові корупційні схеми» [151].

О.Дунда наголошує, що саме «органи місцевого самоврядування повинні створити ефективну місцеву систему управління просторовим плануванням, провести інвентаризацію та систематизувати дані про свої території та активи, створити сталу систему моніторингу та забезпечити свою громаду прозорою та легітимною документацією просторового планування», - наголосив голова підкомітету» [151].

На мою думку, в українській моделі просторово-територіального планування слід більше уваги приділяти розробці Комплексних планів просторового розвитку користування землею громади. Цей комплекс повинен включати в себе чітке зонування землі, відповідно до типів та підтипів з урахуванням характеристики землі та навколишнього середовища. Необхідним є концептуальна розробка на науковому рівні відповідних підходів до формування планів використання земельних ресурсів ОТГ за допомогою чіткого зонування. Це забезпечить зменшення терміну землеврядних процесів. Зокрема, А.Третяк наводить конкретні цифри щодо економії коштів в разі оформлення земельної ділянки: «оформлення надання земельної ділянки із земель державної або комунальної власності із 8,5 місяців до 2,5 місяців і приватної земельної ділянки до 1— 5 робочих днів та зменшити трансакційні витрати на 36 млрд. грн., за вартості одного робочого дня 12 тис. грн., і розроблення близько 500 тис. проектів землеустрою в рік загалом по країні» [180, с. 11]

В Польщі є одна з комун, де рівень доступу до даних щодо просторових планів є найвищим – це місто Румя, де проживає до 50 000 мешканців. «Уся інформація з усіх документів про просторовий розвиток («дослідження» та плани) була цифрована та доступна в режимі он-лайн як

частина просторової інформаційної системи Rumia» (веб-сайт: <http://rumia.e-mapa.net>) [94, с. 99].

Завдання як дослідників так й практиків показати громадянам «перспективи і пояснити, яка їм буде користь від добровільного об'єднання територіальних громад. Варто наголосити, що після завершення цього процесу в Україні буде встановлена більш демократична та ефективна система державного управління, що передбачає розширення повноважень регіональних та місцевих влад. Успішне завершення цієї реформи має важливе значення і для проведення реформи всієї системи державного управління, а це досить складний процес, який вимагає не лише реформи законодавства, а й зміни соціально-психологічних установок громадян і збільшення їхньої ролі в процесі управління державними справами» [17]. І тут слід привести думку Г.Зубка: «об'єднані громади власними справами доводять, що спроможні змінювати на краще якість життя у містах і селах. У цих громадах вже мають стратегічне бачення розвитку, створюють нові робочі місця, залучають мешканців до вирішення місцевих питань. Там зміни відбуваються не завдяки рішенням і коштам згори, як раніше, а завдяки вмінню місцевих лідерів залучати та ефективно використовувати ресурси, користуватися своїми повноваженнями, завдяки готовності нести відповідальність за свої рішення та дії. І найголовніше - мешканці об'єднаних громад почали розуміти, що багато чого тепер залежить від їхньої думки, їхнього вибору, їхньої ініціативності. А це те, заради чого реформа і починалася» [77].

Р.Лозинський пропонує створити такі «дороговкази, аби і громада, яка має контролювати своїх депутатів, голів, і аби місцеві обранці вже розуміли і втілювали цей план дій. Ці дані можуть продемонструвати, чи варто на наступних виборах підтримувати, і чи справді було ефективне управління громадою. Щоб люди користувалися даними у відкритому просторі, і аби вони мотивували людей контролювати і мотивували місцеву владу працювати ефективніше. Сподіваюся, що парламентом ми

приймемо правильне рішення, аби мотивувати і зацікавити місцеві громади покращувати свої показники, бути ефективними» [102].

І цілому, можна зробити наступні висновки. Основним з головних завдань місцевого самоврядування є підвищення результативності своєї діяльності та ефективне використання матеріальних, інтелектуальних, духовних ресурсів. Органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль в формуванні умов та мотивації для того, щоб прискорювати процес інвестування в свої територіально-просторові межі. Слід акцентувати увагу на активізації бізнесових структур, на підтримці малого бізнесу, на створенні комунікаційної інфраструктури. І безумовно, найвищою цінністю постає саме людський потенціал, який постає елементом економічної політики територій.

Щодо факторів, які, навпаки, обмежують перспективний розвиток місцевого самоврядування, то тут мова йде про взаємовідносини між органами місцевого самоврядування і безпосередньо населенням. На жаль, слід констатувати факт, що населення не має чіткого розуміння щодо то функціонального призначення та діяльності системи місцевого самоврядування. Спостереження проводилися довгий час на прикладі м.Овідіополь та п.Великодолинське. Як правильно визначають А.Пехник та А.Кройтор «реформа місцевого самоврядування передусім повинна забезпечити створення раціональної, а отже, і ефективної, моделі регіональної організації влади на засадах децентралізації повноважень та відповідальності в розробленні й ухваленні управлінських рішень на місцях з урахуванням місцевих особливостей. Крім того, реформа має забезпечити формування економічно спроможних територіальних громад, що, безумовно, вплине на зміну регіональної політики» [144, 69].

На мою думку, «впровадження основ місцевого самоврядування потребує подальшого правового регулювання діяльності міських та сільських територіальних громад, їх рад, виконавчих комітетів, а також інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування.

Об'єднання територіальних громад на сьогодні є однією з найбільш обговорюваних тем та напрямів реформ, зокрема, реформи місцевого самоврядування, успішна реалізація якої має стати підґрунтям для створення дійсно спроможних територіальних громад. Метою реформи місцевого самоврядування є, передусім, забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення». І тут слід робити акцент на тому, щоб надати територіальним громадам більше ресурсів та можливостей для здійснення визначених в стратегіях цілей. «Кожна реформа потребує своїх виконавців та їх глибокого розуміння суті реформування. Без цього будь-яка, навіть найліпше підготовлена, реформа приречена на провал» [118, с. 72].

Можна зробити висновок, що створення та укрупнення громад – це лише один із засобів зробити життя людей більш комфортним та якісним за допомогою системи місцевого самоврядування. Головним завданням є створення ефективного самоврядування і саме на цьому слід зосереджувати увагу. Тому питання щодо того, чи дійсно нові ОТГ будуть відповідати критеріям ефективності і за якими критеріями я як вимірювати цю ефективність – про це піде мова у наступному підрозділі.

3.2 Ефективність діяльності ОТГ та органів місцевого самоврядування.

Безумовно, однією з головних передумов ефективності місцевого самоврядування повинно стати зміцнення його правової, фінансової та організаційної частин. Тому, нагальною «є потреба в ретельному дослідженні стратегічних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, самого процесу реалізації регіональної стратегії розвитку, напрямів формування стратегії регіонів і в розробці методологічного

підходу щодо визначення ефективної моделі організації місцевого самоврядування» [118, с. 73].

Кожного року відповідні структури здійснюють оцінку щодо спроможності територіальних громад та формують відповідний рейтинг за результатами. Ці дані використовуються для розуміння ефективного використання громадами власних ресурсів, їх раціонального застосування за для досягнення визначених стратегічних цілей. Сучасна наука дає нам великий арсенал різноманітних підходів, моделей та методів щодо визначення оцінки ефективності управління. І ми почнемо саме з моделей аналізу, які дають нам відповідь на питання, щодо розуміння органів місцевого самоврядування в якості або механізму або як колектив і від цього залежить подальше визначення методів та критеріїв оцінки ефективності.

Першою є так звана «механістична модель», яка «розглядає орган як механізм, що є комбінацією основних виробничих чинників: засобів створення продуктів діяльності виробництва, робочої сили, ресурсів, тобто як машину для реалізації цілей її творців. Велике значення при цьому надається аналізу зв'язків і залежності різних чинників виробництва. А завдання менеджменту за такого підходу полягає, перш за все, в тому, щоб найкращим чином згрупувати всі частини системи і, тим самим, досягти максимальної ефективності в досягненні цілей» [113, с. 131].

Наступною моделлю є «гуманістична модель», яка дає можливість представити який «орган як колектив людей, які виконують роботу на принципах поділу і кооперації праці, при цьому найважливішим чинником продуктивності є людина. Елементами моделі є такі складові, як увага до тих, хто працює, їх мотивація, комунікації, участь в ухваленні рішень. Завдання керівників полягають у регулюванні відносин між працівниками, координації процесів під час виконання конкретних завдань і планів діяльності шляхом особистого і безпосереднього впливу на співробітників. Критерієм ефективності органів регіональної влади є підвищення

продуктивності праці за рахунок удосконалення людських ресурсів, тобто вважається, що якщо всі внутрішні процеси, пов'язані з персоналом, управляються належним чином, то в інституції не виникає проблем із досягненням намічених цілей» [113, с. 131].

Подальший аналіз ефективності місцевого самоврядування вимагає звернення до розуміння змісту категорії «ефект». З латинської мови це слово перекладається як дія чи виконання. Й.Кхол визначає ефективність, як «результат, наслідок якихось причин, сил, дій» [97, с. 55]. Саме тому цей термін зараз частіше пов'язується якимось ефективними критеріями чи ознаками, які забезпечують саме такий результат, який був прогнозований.

На думку Е.Саваса маємо «два види ефективності: дієвість (efficiency), яку можна підрахувати кількісно і вивести коефіцієнт корисної дії, та ефективність (effectiveness), що має якісний характер і є оцінним поняттям» [160, с.35]. Слід зазначити, що наукова практика застосовувала ці два види ефективності аж до кінця 19 сторіччя в якості синонімів. І лише на початку 20 сторіччя цей термін набуває інший зміст і розуміється «як співвідношення між внеском (вхідними ресурсами) та результатом, зусиллями й результатом, витратами та доходами, витратами та задоволенням». Обидва терміни можуть бути перекладені українською мовою як ефективність» [113, с. 131].

Обидва типи ефективності вченим Е.Савасом було покладено «в основу відокремлення політики від адміністрування. Їх відмінність формується на рівні діяльності менеджера ділової (промислової) організації. На його переконання, управлінська діяльність менеджера полягає в отриманні оптимального результату від наявних у його розпорядженні матеріальних і людських ресурсів». «Efficiency» – «робити краще те, що вже робиться, а ефективність передбачає пошук можливостей отримати додаткові прибутки, створити нові ринки і постійно змінювати економічні характеристики товарів» [160, с.35].

Науковець Г.Саймон розглядав ефективність у широкому розумінні і зазначав, що «діяти ефективно означає використовувати найкоротший спосіб і найдешевші засоби для досягнення бажаних цілей» [162, с. 12].

Вважаю, що категорія «efficiency» «вказує на те, що рухає людьми, чим вони керуються у своїх діях, і пов'язується значною мірою з психологічними факторами поведінки людей. Ефективність пов'язана із задоволенням індивідуальних мотивів і за своїм характером є особистою» [113, с. 132].

Г.Атаманчук також звертається до дослідження ефективності та «виділяє різні види ефектів, визначає критерії соціальної ефективності». Він акцентує увагу на аспектах, які «впливають на зміст ефекту: різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства» [5, с. 248].

Цікавим є виокремлення різних видів ефектів, які вчений представляє таким чином: «продуктивний ефект (застосовувався за централізованої планової економіки, коли організаціям надсилались номенклатурно-натуральні показники, що підлягали обов'язковому виконанню), який пов'язаний із державними інституціями, що виробляють конкретний продукт чи надають соціальну послугу. Він вимірюється співвідношенням одержаних результатів у процесі виробництва продукту (послуги) та затрат на його виготовлення, пов'язаними з внутрішньою організацією праці, є технологічним і вимірюється за нормативно-вартісними затратними показниками» [5, с. 248]; «економічний ефект, який свідчить про потреби щодо того чи іншого продукту (послуги), про співвідношення попиту і пропозиції на нього в суспільстві. Внаслідок реалізації продукту виробник не лише повертає затрачені ресурси, але й одержує прибуток, завдяки цьому економіка стає динамічною і саморегульованою» [5, с. 249]; «соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі

виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей. Він свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей» [5, с. 250].

Вчений визначає, що «діяльність органів регіональної влади повинна базуватися насамперед на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе відповідальність за нього, законодавчо визначає і захищає права та свободи людей, відслідковує їх раціональне та ефективне використання», а «соціальний ефект, можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, насамперед, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють» [5, с. 252].

О.Бабінова говорить про «ефективність органів регіональної влади як про співвідношення результатів діяльності із задекларованими цілями» [8, с.80]. В.Цветков виокремлює економічну, цільову та організовану ефективність. На його думку «економічна ефективність управління визначається як результат діяльності системи управління, що забезпечує досягнення мети, поставленої перед об'єктом управління, за найменших витрат, а цільова ефективність визначається як узгодженість результату з метою» [186, с.37]. Організаційну ефективність вчений визначає як «оптимальну форму взаємозв'язків елементів системи, яка робить її найбільш ефективною в досягненні поставленої мети. Ця модель свідчить про те, що хоча певні функціональні зв'язки можуть і задовольнити вимоги організації, однак деякі з них ефективніші ніж інші» [186, с.37].

Цікавою є позиція А.Мельник, який виділяє такі рівні ефективності, такі як «загальна соціальна ефективність (рівень держави та усієї системи державного управління), спеціальна соціальна ефективність (ефективність функціонування суб'єктів державного управління), конкретна соціальна ефективність (ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб)» [110, с. 45].

М.Лесечко говорить про ефективність в аспекті співвідношення результатами та визначає її як «нормований до затрат ресурсів результат дії або діяльності системи на певному інтервалі часу (відношення ефекту до затраченого ресурсу, різниця між ними, ефект за обмеженого ресурсу)» [100, с.221]. Науковець також виділяє різні аспекти ефективності: «телеологічний та природно-науковий. Відповідно до першого напрямку під ефективністю системи розуміється кількісно виражений позитивний вплив, який система вносить у функціонування надсистеми, а в контексті другого передбачається введення фізично вимірюваного критерію ефективності на підставі постулату про фізичну природу зв'язків між системою і над системою» [100, с.222].

Ще одна позиція є важливою для нашого дослідження - це розуміння ефективності Н.Нижника, який виділяє такі підходи: «модель оцінки ефективності за схемою - ресурсне забезпечення діяльності – затрати – результат, яка аналогічна моделі: внесок – продукт; модель довготермінової організації Р.Лайкерта, за якою ефективність визначають три групи факторів: внутрішньо організаційні чинники (змінні), які перебувають під контролем організації: формальна структура організації, економічна стратегія і соціальна політика, професійно-кваліфікаційний склад персоналу тощо; проміжні змінні, що представляють людські ресурси організації: організаційний клімат, ставлення до праці, навички людей, рівень довіри до керівництва, традиції, методи прийняття рішень, способи стимулювання і мотивації діяльності; результативні (наслідкові) змінні, які виражають остаточний результат зусиль – зростання і падіння прибутку, зростання чи зниження продуктивності праці, ступінь задоволення потреб тощо; модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина. І ефективність буде забезпечена лише у разі взаємодії трьох складових: громадян, суспільства та держави» [129, с. 9].

А.Чемерис наголошує на дієвості, як на передумові «ефективного управління, яка подібна до ефективності, є її передумовою і складається з таких елементів: групова соціальна компетенція – здатність організацій мобілізувати на внутрішні проблеми (держави, регіону, громади) всі ресурси, досягти виконання соціальних цілей; групова фахова компетенція – набір фахових знань персоналу організацій, необхідних для вирішення соціально-економічних, політичних, екологічних, культурологічних, правових та інших проблем у межах поставлених перед організацією цілей; групова методична компетенція – знання керівництвом і персоналом організації наукових методів управління, сучасних технологій прийняття і реалізації управлінських рішень, володіння найрізноманітнішими допоміжними засобами для розв’язання проблем; зовнішнє середовище – система природних, економічних, соціальних, правових, екологічних, культурологічних та інших чинників, що впливають на організацію і щодо яких організація не має готових рішень або суттєвих впливів; внутрішнє середовище організації – внутрішні економічні та матеріально-технічні ресурси, соціальні, правові, організаційні, технологічні та інформаційні складові організації, традиції, цілі, мікроклімат, ціннісні орієнтири, рівень організованості, система мотивацій тощо» [187, с. 53-54].

Науковці США використовують термін «продуктивність» в аспекті оцінювання діяльності сфери публічного адміністрування та розуміють під ним «співвідношення між отриманим результатом і витраченими ресурсами. Тобто продуктивність, як і ефективність, виражається співвідношенням затрати – випуск. Між тим продуктивність передбачає максимізацію органом влади своїх цілей за мінімальних витрат ресурсів» [113, с. 135]. Б.Мільнер вважає, що «ефективність та продуктивність взаємопов’язані між собою, але водночас між ними існують певні відмінності. Продуктивність є ширшим поняттям, до якого належить визначення ефективності» [112, с. 65].

П.Друкер в роботі «Ефективний керівник» розрізняє категорії результативність та продуктивність і зазначає, що «працівник фізичної праці повинен бути здатний правильно виконувати поставлені перед ним завдання, але його не стосується сама їх адекватність. Діяльність працівника фізичної праці завжди можна оцінити по кількості і якості, що легко піддається визначенню й обліку продукції, як, наприклад, взуття». Таким чином, П.Друкер вказує на «напрями застосування як критеріїв оцінювання ефективності персональних показників роботи працівників органу управління» [42, с.68].

Також деякі вчені розрізняють «результативність і якість фізичної праці. У випадку з ефективністю працівник відтворює знання, ідеї й інформацію. Сама по собі продукція не має сенсу, вона набуває значення, коли хтось скористається нею з тим, щоб досягти конкретних результатів» [157, с.67]. Таким чином, «працівник, який займається інтелектуальною, творчою діяльністю, повинен робити щось таке, чого працівникові фізичної праці робити не потрібно. Він зобов'язаний додавати роботі ефективність» [113, с. 136].

Тобто, можна зробити висновок, що існують на сьогодні різні думки, науковці пропонують «широкий спектр критеріїв оцінки діяльності регіональної влади та кількісних параметрів. Для визначення ефективності органів регіональної влади необхідно поняття ефективності спроектувати на простір і результати його діяльності, визначити ціннісні аспекти для її оцінки» [113, с. 137]. На мою думку, «ціннісні аспекти встановлюють особливості проведення оцінки ефективності і зміст її контенту в спектрі його впливу на суспільство, особу чи сферу функціонального застосування. Комплекс ціннісних орієнтацій для проведення оцінки може включати визначення: суб'єкта оцінки, зацікавленого в результатах аналізу діяльності органу публічної влади: споживач, співробітник, партнер, контролюючий орган, рейтингове агентство і т. ін.; локального предмета оцінки: функції, послуги чи іншого аспекту адміністративно-управлінської

діяльності; рівня аналізу якостей, послуг чи продуктів діяльності; індикаторів та показників, які використовуються у сфері чи галузі, для регулювання результативності; цільової спрямованості дослідження (розпізнати досягнення, слабкі та сильні сторони, аналіз зайвих витрат, виокремлення найкращого досвіду); часового інтервалу оцінки (для забезпечення гарантій достовірності порівняльних оцінок чи пошуку довгострокових тенденцій, періодичності максимумів і мінімумів навантаження на управлінську структуру); меж чи стандартів для встановлення достатності діяльності (стандарт достатності ефективності, твінінг-партнери, цільові завдання й обмеження)» [113, с. 137].

Зараз ми вже маємо невеликий досвід об'єднання громад і можемо робити проміжні висновки щодо результативності їх роботи. На цьому наголошує Б.Рід і говорить, що «у зв'язку із завершенням процесу об'єднання громад, Україні потрібно рухатися у напрямку консолідації децентралізаційного процесу та загалом системи місцевого самоврядування». Б.Рід був головою програми DOBRE у 2020 році [154]. Він акцентує увагу на тому, що «вимірювання ефективності – це ключ до якісної та сучасної системи місцевого самоврядування. Місцеві органи самоврядування зможуть побачити, де вони працюють добре, а де потрібне покращення. Вони також зможуть легше визначатися із пріоритетами – на чому повинні сконцентруватися місцеві ресурси» [154].

На мою думку, «вдосконалення системи місцевого самоуправління має супроводжуватися не тільки зміцненням владних повноважень, а й одночасним дотриманням громадських інтересів, забезпеченням прозорості діяльності органів і установ державної влади, а також протидією корупції. Створення дієвих засобів практичного дослідження ефективності органів місцевого самоврядування має базуватись на тенденціях розвитку сучасного суспільства та держави, на нових поглядах на політичний процес та відносини між спільнотами та державою» [114, с.453].

В.Тертичка наголошує, що «моніторинг і оцінювання в речах, пов'язаних зі стратегічним плануванням - є важливим». Вчений зазначає, що сьогодні «цей процес рухають виключно проекти - то USAID, то ПРООН, то інші. Система моніторингу включена в стратегічне планування, це обов'язковий компонент. Ще одна річ достатньо важлива - це затрати, продукти, результати, наслідки і впливи. Будь-яка політика, яка виробляється на місцевому та національному рівні потребує затрат. Вона має конкретний продукт у вигляді нормативного документу, конкретний результат - що ми маємо міряти і передбачати наслідки, які отримаємо на наступних виборах. І впливи - це наші судження, враження від поїздки до цієї громади, якщо там дуже добре і т. ін. Тобто, ми можемо говорити про прямі і непрямі, кількісні, якісні, міжсекторні індикатори. Їх дуже багато. Питання в наборі, що ми komponуємо. І для кожної громади він може бути індивідуальним, який дає можливість показати свої кращі сторони, свої переваги» [174].

На мою думку «підвищення ефективності діяльності державних органів управління є складним, комплексним завданням, яке вимагає концентрації зусиль багатьох структур суспільства, відкритості влади до змін, готовності населення до діалогу з владою. Все це вимагає переосмислення значення ролі та функцій держави, сутності взаємовідносин суспільства і держави» [113, с. 137].

Процес підвищення ефективності органів управління на місцевому рівні є комплексом «складних взаємопов'язаних процесів, що включають в себе не тільки організаційні та структурні зміни в системі управління, а й вдосконалення механізмів здійснення повноважень і функцій управління» [113, с. 137]. І тут слід зробити акцент на тому, що процес вдосконалення системи управління на місцевому рівні повинен дотримуватися громадських інтересів та забезпечувати прозорість органів місцевого самоврядування.

«Критерії ефективності покликані орієнтувати органи місцевого самоврядування на задоволення повсякденних суспільних потреб та визначати якість і результативність їх вирішення. Визначальними елементами ефективної організаційно-управлінської діяльності є характер взаємовідносин, рушійні сили та процеси прийняття рішень. Активно впливають на зростання ефективності роботи апарату управління систематичний контроль за якістю і термінами виконання роботи, використання науково обґрунтованих нормативів затрат праці на здійснення конкретних управлінських операцій і норм чисельності управлінських працівників, ефективне використання управлінської техніки, сприйнятливість в опануванні передових прийомів роботи» [113, с. 137].

Індикатори (критерії) ефективної діяльності повинні закликати орієнтувати органи місцевого самоврядування на рівень здоровлення, вирішення суспільних потреб з врахуванням якості та результативності цього процесу. На думку Р.Ріда «вимірювання ефективності дозволить визначити реальну спроможність місцевої влади. За 3-4 роки, ймовірно, вам потрібно буде знову визначати оптимальну кількість одиниць місцевого самоврядування. Індикатори, які стали визначальними для завершення об'єднання, не міряють спроможність. Це були прості норми. Оскільки ніхто не міг сказати, що Громада А є спроможною і виживе, а Громада Б неспроможна і в майбутньому потребує об'єднання. Розробка та впровадження критеріїв оцінки надасть вам дані, які дозволять ухвалювати такі складні рішення. Фактичні дані та результати місцевих органів влади покажуть їх спроможність». Безумовно, до такого процесу слід залучали різні структури різних рівнів та мешканців відповідних територій [154].

Вихідними складовими результативної ефективності організаційної діяльності з акцентом на управління є тип взаємодії, стиль взаємовідносин, мотивація та сам процес прийняття рішень. Ю.Єсмуханова наголошує на тому, коли ми здійснюємо оцінку

спроможності органів місцевого самоврядування слід «відокремлювати статистичні дані та вимірювання ефективності. Важливо, щоб ця система показувала динаміку розвитку громад і її показників. Оцінювання має бути закріплене в законодавстві» [50]. І я з цим повністю погоджуюсь.

На думку В.Полтавець, яка є директоркою Асоціації ОТГ «вимірювання та оцінку варто проводити відповідно до результативності, а не статистики. Сама система статистики потребує реформування». Експертка наголошує, що «міряти треба результат: якість послуг, результативність, ефективність тих послуг, які надає орган державної влади, чи місцевого самоврядування. Ми не можемо з вами підмінити статистику. Без цього всі вимірювання і оцінки будуть піддаватися сумніву, якщо це не буде незалежна державна установа, яка збирає дані. Ті параметри, які використані для об'єднання - це все статистика. Ми б хотіли, щоб на наступні 5 років було зафіксовано параметри для громади, в яких вона опинилася, а вимірювати варто її результативність. Тому і розробляти треба індикатори до послуг та результатів. Методику, які використовує програма DOBRE, можуть використовувати інші. Також є моделі управління ефективністю і норвезьких, і нідерландських асоціацій, з якими ми співпрацювали» [146].

В.Негода у 2020 році говорив про те, що спочатку процесу реформування органів місцевого самоврядування «для визначення спроможності бралися до уваги прості індикатори: демографічні показники, можливість створення опорної школи, індекс податкоспроможності, доля місцевих бюджетів у загальних фінансових показниках, територія громади тощо. Але, є сталі показники, а є динамічні - які змінюються в залежності від того, як підтримується бізнес, на скільки територія приваблива. Виходячи з цього, ми отримуємо потім результати. Сьогодні можна говорити про те, що не всі з громад, які були утворені потенційно є спроможними з точки зору загального розуміння. У нас завжди будуть громади, які є лідерами за тими чи іншими

показниками, і завжди будуть громади, які будуть потребувати допомоги, підтримки держави. Саме тому важливо зробити об'єктивний зріз, оцінку» [128].

І тут мова про баланс. На це вказує В.Безгін: «треба знайти баланс. Перше - це моменти, які держава аналізує з точки зору себе. Друге - це людино центричні речі: наскільки ефективно використовуються ті чи інші інструменти, наскільки ефективно діє влада. Питання в тому, що на цьому етапі ми не готові вимірювати за тими чи іншими критеріями якість. Наприклад, якість освіти. Наразі у нас є нестача даних» [13].

Ще один аспект, який слід звернути увагу, це - чи повинні бути спільними оцінки спроможності як до ОТГ так й до органів місцевої влади. З цього приводу І.Абрам'юк пропонує «розділити оцінку спроможності територіальної громади та місцевої влади». На його думку, «засади, на яких ґрунтуватиметься система моніторингу, мають бути спрямовані на оцінку об'єктивної спроможності громади. Об'єктивної - значить заданої її форматом і відповідно до фінансової і управлінської спроможності. Це не оцінка ефективності урядування, яка також вкрай важлива. Ефективність урядування виправляється виборами, а не зміною формату громади. Хоч це і взаємопов'язані речі, але варіанти покращення результативності ситуацій різні» [1]. Він зазначає, що в разі «якщо голова громади і місцева рада неефективно керує, це не означає, що громада об'єктивно неспроможна фінансово чи управлінські надавати людям якісні послуги. Об'єктивна неспроможність базується на об'єктивних показниках: може бути питання віддаленості, кількості дітей, яке було в методиці, кількості ресурсів, які є в громаді, наприклад, земельних, які дають можливість створювати певні джерела доходу в громаді. Тобто, повністю розділити управлінську і цю складову неможливо. Але ми хотіли б, щоби ця система не була системою оцінки тільки ефективності управління» [1].

В.Тертичка пропонує вимірювати спроможність за допомогою відповідного часового проміжку і наголошує, що ми не можемо

розраховувати на «швидкий результат». І ще один компонент на який вказує вчений, – це «зовнішнє і внутрішнє оцінювання. Ми завжди орієнтуємося більше на внутрішнє оцінювання, на ті речі, які ми можемо виміряти за допомогою статистичних даних. Більш об'єктивним завжди вважається зовнішнє оцінювання, оскільки воно робиться зовні, незалежно від внутрішніх речей» [174].

Ще потрібно завжди враховувати час. Це той індикатор, який ми недооцінюємо. В цьому аспекті слід прислухатися до І.Агімі, яка наголошує на таких двох елементах: «до громад різних розмірів треба мати різний підхід, а також те, що окрім якості варто міряти ефективність і швидкість надання послуги». Вона говорить, що «оцінка ефективності дає розуміння, як влада працює та як виконує свої функції. Це також допомагає зрозуміти який вплив ці функції мають на громадян та яким чином працює установа....оцінка ефективності допомагає впевнитись, що політики, стратегії та послуги рухаються в одному напрямку. Важливим є той аспект, що інформацію, яку органи влади збирають за допомогою інструменту з оцінки ефективності, допомагає зібрати пазл із послуг разом, зрозуміти, як ми виконуємо свої функції і який вплив вони мають» [2]. Наприклад, в США використовують саме вимірювання часу, який витрачається для представлення якоїсь послуги та важливим також є – чи потрібна ця послуга. Це стосується, наприклад, часу, який потрібен для приїзду карети невідкладної допомоги, чи інших служб екстреного характеру. Також цей метод застосовується до служб, які займаються ремонтом або доріг, або комунікацій, чи, наприклад, до органів місцевого самоврядування, щоб визначити який час їм потрібен для інформування громадян.

Зараз спостерігаємо ситуацію, коли аналітики використовують такий метод як збір даних, але не завжди ми знаємо саме для чого ми ці дані збираємо, і чим вони можуть нам допомогти. Слід більше уваги приділяти збору та аналізу даних, які саме направлені на вимірювання результатів,

які зможуть спів ставити результати з стратегічним плануванням. Тут важливо визначитися з так званим фокусом ефективності. Він проявляється в тому, що відповідні органи місцевого самоврядування чи уряд визначають якийсь пріоритет в частині задоволення громадян.

І знов вертаючись до розміру ОТГ – якщо це невелика громада, але така, що має велику за розміром територію, що дає можливість припускати, що деякі частини території можуть бути віддаленими один від одного, то тут можна застосовувати визначений «набір критеріїв». Іншими слова – це бенчмаркінг, який має якийсь акцентні фокуси. До речі, бенчмаркінг в перекладі з англійської мови означає – визначення цільового орієнтиру чи опорного показника. Слушною є думка Н.Козак, яка вважає цей метод «одним із найефективніших інструментів, що дає можливість постійно нарощувати продуктивність, покращувати якість своєї роботи. Бенчмаркінг використовується як важіль, здатний зламати закостенілу структуру організації, стиль ведення бізнесу, орієнтуючись, зокрема, на кращі результати інших підприємств [84].

В Польщі застосовують також ще один інструмент, «який, з одного боку, призначений для моніторингу діяльності ОМС, а з іншого боку – для бенчмаркінгових порівнянь органів місцевого самоврядування у контексті результатів діяльності, спрямованої на розвиток, - це Система Аналітики Самоврядування, яку веде «Спілка польських міст». «САС, як база даних і веб-портал, який накопичує й оприлюднює статистичні індикатори, організовано у трьох базових вимірах: витрати і кількісні та якісні результати послуг, які надають міста; головні передумови розвитку; ефекти розвитку (показники сталого розвитку). Крім цього, САС пропонує інструменти для проведення дослідження громадської думки в окремих сферах послуг на рівні місцевого самоврядування». Про це говорить Ц.Трутковські [181]. Ще в Польщі використовують дуже корисну базу, яка містить дані щодо економіки, стану суспільства та навколишнього середовища. Ця інформація є публічною і має статичний вигляд, яка

поділяються за тематикою – це Банк Локальних Даних (БЛД) Головного статистичного управління.

Тому врахування пріоритетів та відповідних акцентів є умовою подальшого залучення всіх рівнів влади та всіх рівнів мешканців громад до розробки рішень ті розуміння того, - чи є ці рішення ефективними та чи здійснюють вони перспективний розвиток території. Наприклад, якою повинна бути кількість засідань ради, скільки потрібно звітів і яких саме, скільки рішень було реалізовано і які наслідки. Це дає розуміння того – чи є всі наші заходи ефективними і що конкретно роботи далі. І тут слід бути готовими до того, що потрібно буде визнавати свої помилки.

В якості прикладу можна привести діяльність громад, які є партнерами Програми USAID DOBRE. Таким партнером є Новоукраїнська ОТГ Кіровоградської області, яка користується інструментами оцінки спроможності (PMCI). Досвідом ділиться Л.Білокоз, яка безпосередньо працює в цій громаді. Вона розповідає, що для їх громади це «є практичним інструментом для досягнення цілей стратегії розвитку нашої громади, реалізації її візій і бачення. Ми маємо стратегію розвитку, де зібрано колегіальні цілі щодо послуг, які люди хочуть мати. І оцінка є покроковим інструментом досягнення цілей нашої стратегії». Вона зазначає, що «критерії компетентності та їх індикатори охоплюють абсолютно всі сфери життя нашої громади і стратегічні документи. Сильною стороною PMCI є також те, що оцінка охоплює всі цільові аудиторії і їх потреби». Завдяки цьому ця ОТГ сформувала відповідну «матрицю, що є стартовим етапом індексу і аналітичним документом для ОТГ» [19]. Цю ж систему використовують в Баштанській ОТГ Миколаївської області. Н.Шафорост, зазначає, що «PMCI – це своєрідна карта та інструмент, що чітко дозволяє побачити, куди нам рухатися далі, який скласти план дій, структурувати роботу всіх відділів. Цей інструмент дає можливість комплексно підійти до організаційного менеджменту, управління громадою» [193].

Тобто, ми бачимо, що вже зараз працюють досить ефективні інструменти оцінки ефективності ОТГ та місцевого самоуправління. Там необхідно постійно працювати з матрицею, вносити та аналізувати відповідні показники та критерії, а це дає можливість громадам цілісно бачити ситуацію, - що і як відбувається в громаді за якийсь певний проміжок часу, яка динаміка, який прогрес. Громади застосовують так званий «SWOT-аналіз», що дає можливість визначити саме для цієї громади її акценти та пріоритети (як позитивні, так й проблемні). За допомогою моніторингу та аналізу даних можна побачити зміни в рівні життя мешканців громади та відповідність їх бажань до результатів роботи ОТГ та органів місцевого самоврядування.

На мою думку, «ефективність місцевого самоврядування представляється комплексною проблемою, яка включає питання прийняття управлінських рішень, політичної автономії і громадської участі. Підвищення ефективності місцевого самоврядування, формування позитивного образу і досягнення високої оцінки діяльності органів місцевого самоврядування є взаємопов'язаними завданнями. Рішення цих завдань неможливе виключно за рахунок посилення державного контролю та регламентації сфери надання публічних послуг. Оскільки місцеве самоврядування передбачає збіг суб'єкта та об'єкта управління, тобто участь місцевого населення у вирішенні всіх що їх стосуються, то оцінка його ефективності насамперед залежить від ступеня участі громадян у вирішенні завдань місцевого значення» [113, с. 138].

Коли ми здійснюємо оцінку спроможності ОТГ чи органів місцевого самоврядування то тут необхідно все ж таки розділяти дані статистики та критерії щодо виміру ефективності. Акцент слід робити на тому, щоб ми бачили саме розвиток, динаміку ситуації – як саме громада розвивається, чи відбувається прогрес відповідно до здобутих показників. І безумовно, критерії оцінки та засоби вимірювання ефективності повинні бути закріплені на законодавчому рівні.

Вважаю, що здійснювати оцінку щодо задоволеності діяльністю органів місцевого самоврядування можна за різні критеріями (індикаторами). «Держава може задати такі критерії, які формально будуть показувати позитивну динаміку, але якісні зміни будуть помітні лише тоді, коли важливим критерієм оцінки ефективності даного інституту публічної влади стане ступінь активності участі громадян у вирішенні питань місцевого значення. В даному випадку підвищення ефективності місцевої влади в більшій мірі буде результатом розвитку місцевої демократії та місцевої автономії - базових характеристик місцевого самоврядування. Очевидно, що в нових умовах оцінка ефективності місцевого самоврядування потребує нових критеріїв, з яких головними стають громадянське участь та ступінь громадянської активності» [113, с. 138].

Міністерство розвитку громад та територій спільно з представниками всеукраїнських асоціацій, експертами міжнародних організацій та експертами з фінансових питань Офісу підтримки реформи децентралізації при Мінрегіоні розробили проект Методичних рекомендацій щодо оцінки рівня фінансової спроможності територіальних громад. Мінрегіон запропонував всеукраїнським асоціаціям органів місцевого самоврядування розглянути проект і висловити свої пропозиції. Ці рекомендації можуть використовувати органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади для прийняття управлінських рішень, проведення аналізу фінансової спроможності територіальних громад, пошуку шляхів зміцнення їх матеріальної основи, забезпечення збалансованості та стійкості фінансової системи місцевого самоврядування, зокрема у сфері надання публічних послуг [136].

Безумовно, «підвищення ефективності і якості роботи всіх ланок органів самоврядування, удосконалення їх структури, організації і практичної діяльності є визначальним елементом загального процесу поліпшення якісних характеристик сучасного суспільного розвитку країни» [113, с. 138]. На мою думку, «на законодавчому рівні слід

визначити показники, які б демонстрували відповідну негативну або позитивну динаміку діяльності органів місцевого самоврядування. Це дало б можливість більш чітко розуміти рівень участі громадян в процесі прийняття важливих для спільноти рішень» [114, с. 455].

В цілому, проаналізувавши процеси щодо децентралізації влади та місцевого самоврядування можна зробити висновок про стратегічні та тактичні проблеми діючої моделі. «В стратегічному плані залишається невизначеним та нечітким інструментарій досягнення таких пріоритетів: деолігархізації регіонального розвитку та забезпечення територіальної цілісності в умовах зовнішніх загроз та наростання відцентрових тенденцій на центральному та регіональному рівнях. У тактичному плані недостатньо зусиль з підтримки та заохочення самоврядних засад реформи» [119, с. 75]. Хочу погодитися з М.Білоусовим, який вказує, що за ті роки «в Україні лише частково втілений у життя законодавчий базис децентралізації, та цього замало для досягнення кінцевої мети реформи — формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [20].

Можна виділити наступні актуальні проблеми, які потребують вирішення: «обмеженість повноважень та нечітке розмежування функцій між центром та регіонами; високий рівень бюджетно-фінансової залежності місцевих бюджетів від центру; невирішеність питань пов'язаних з землевідведенням, реєстру прав на землю на місцевому рівні. Практична реалізація реформи показала, що бюджетна децентралізація призводить до неоднозначних результатів, зокрема посилює залежність місцевих бюджетів від трансферів з центрального бюджету, зниження рівня соціальних видатків тощо». Проблеми виникають в аспекті

«розширення повноважень місцевих громад щодо користування земельними ресурсами тощо» [119, с. 76]..

Слід вказати на важливу роль органів місцевого самоврядування в процесі безпечної реінтеграції. Цей процес безперечно потребує «залучення органів державної влади й місцевого самоврядування у реалізацію заходів із безпечної реінтеграції на центральному, регіональному, місцевому рівнях. Насамперед це стосується профільних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їхніх виконкомів. Особливої уваги вимагають і органи місцевого самоврядування, з огляду на розширення їхніх повноважень у зв'язку з процесом децентралізації в Україні» [145, с. 5].

З початку військових дій на території Донбасу нагальною була потреба трансформації державної політики, необхідно було змінити функціональне призначення органів місцевого самоврядування тощо. Ми спостерігали ситуацію, коли кризова ситуація не стала причиною змін законодавчого поля у короткі терміни, а ті законодавчі акти, які були прийняті – не відповідали реаліям та не вирішували нагальних питань. Всі ці кризові процеси супроводжувалися тим, що органи місцевої влади, місцевого самоврядування, не змогли, або не схотіли, адаптуватися до нових умов. Загалом, слід відмітити той факт, що органи місцевого самоврядування або втекли, або самоусунулися від своїх повноважень та не виконували своє функціональне призначення.

Безпечна реінтеграція неможлива без внесення змін до законодавчих норм щодо діяльності органів місцевого самоврядування. Це стосується тої частини, яка містить процес залучення цих органів до впровадження реінтеграції. Сучасна системі органів місцевого самоврядування не дає можливості активно впливати органам державної влади на свою діяльність. Тому вважаємо доцільним додати повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення заходів, направлених на безпечну реінтеграцію до переліку делегованих повноважень. Також, слід частіше

проводити спеціальні заходи колегіального характеру щодо взаємодії місцевих органів управління державної влади та місцевого самоврядування. Слід між владою та громадськістю, з населенням, з мешканцями відповідних територій - сформувати активний діалог, тому, що безпечна реінтеграція неможлива без цього. Необхідно використати такі форми як консультації, застосування експертних думок, зустрічі з представниками та жителями громад тощо. Головною метою таких заходів є представлення спільноті та владі цього питання для обговорення та донесення до важливості даного напрямку; розробка пропозицій для реалізації на місцевому та регіональному рівнях; моніторинг за діяльністю органів державної влади щодо реалізації задач безпечної реінтеграції.

Можемо представити наступні пропозиції щодо забезпечення подальшого розвитку реформування місцевого самоврядування: діюча модель децентралізації «не передбачає запобіжників щодо посилення стихійної фрагментації України, а тому державну політику децентралізації необхідно доповнити розробкою і прийняттям Концепції реінтеграції України» [119, с. 76]. На мою думку, «державна повинна створити належну правову базу, а також відповідний політичний клімат, коли органи місцевого самоврядування одержать необхідну їм повноту влади, а також здатність її здійснювати. Діалектика інтересів цілого і частини, якщо її розглядати через призму розподілу влади між державою й органами місцевого самоврядування, повинна враховувати не просто пріоритет цілого над її частинами, а й баланс інтересів, мети і цілей, які досягаються шляхом реформування економічних відносин, прав власності, податкових відрахувань та інших платежів, за допомогою яких територіальні суб'єкти перебувають на достатньому рівні самозабезпечення, а держава не втручається в господарсько-фінансовий процес цих суб'єктів» [118, с.76].

Щодо ризиків даної реформи, то тут можна визначити, насамперед, так звану «олігархічну децентралізацію», яка означає «проведення реформи місцевого самоврядування в інтересах регіональної бюрократії та

олігархії» [118, с.76]. Сам стан суспільства також не сприяє процесам практичній реалізації реформування системи місцевого самоврядування. Громадяни й досі вважають нормальною ситуацію, коли владу на місцевому рівні постійно здобувають ті, хто вже має негативну репутацію та моральний рівень з низькою соціальною відповідальністю. Інколи - це всім відомі корупціонери та відверті злодії. Самий складний аспект цієї ситуації – це те, що владу ці люди здобувають умовно чесним та законним шляхом – частіше за все це є перемога на виборах, тобто мешканці самі віддають свої голоси та право на владу таким політичним діячам.

Хочу підтримати думку С.Бережного, що «люди поки не усвідомлюють, що вибирають місцеву владу перш за все для себе і в своїх інтересах. Це усвідомлення вкорениться тільки після декількох циклів виборів і формування системи вже нормального місцевого самоврядування, якщо її взагалі вдасться створити за підсумками реформи» [16].

Поліпшення результативності діяльності місцевого самоврядування необхідна постійна робота, зокрема, це «зниження неефективних витрат, а також по виявленню внутрішніх ресурсів (фінансових, матеріально-технічних, кадрових та інших) для підвищення якості та обсягу наданих населенню послуг і збільшення заробітної плати працівників бюджетної сфери» [113, с. 137]. Яскравим прикладом неефективних трат є встановлення стели на в'їзді до селища Великодолинське, яка знаходиться на трасі Одеса-Овідіополь.

В цілому, щодо подальших дій у напрямку реформування, то вони повинні відповідати двом головним критеріям – це оптимізація та модернізація.

Висновки до розділу 3.

При встановленні території визначальною умовою має бути наявність територіального колективу, в інтересах якого здійснюється місцеве самоврядування. Другою за значенням умовою можна вважати наявність інфраструктури, що забезпечує реалізацію компетенції місцевого самоврядування. Третьою умовою (бажаною, але не визначальною) є наявність в межах встановленої території достатньої ресурсної бази.

За для більш ефективної діяльності місцевих громад необхідно здійснювати підвищення рівня збалансованості місцевих бюджетів поселень. Об'єднання поселень за рахунок концентрації доходів в єдиний бюджет новоутвореного поселення - дозволить підвищити рівень власних доходів місцевого бюджету поселення і тим самим фінансово забезпечити вирішення питань місцевого значення сільських поселень.

Розвинена система місцевого самоврядування є ефективним інструментом модернізації суспільства. З метою оптимізації соціальної активності населення пропонується ініціювати процеси соціального управління проектними видами діяльності, а також сприяти формуванню цифрової електронної демократії.

Щодо недоліків сучасної системи місцевого самоврядування, то можна сказати, що осмислення участі місцевого самоврядування як громадського інституту дозволяє сформулювати вимоги модернізації всієї системи місцевого самоврядування. На сучасному етапі для системи місцевого самоврядування характерні концептуальна невизначеність, правова та кадрова автаркізація, що у поєднанні з недостатньою прозорістю та низькою ефективністю діяльності органів місцевого самоврядування породжують недовіру громадян, відчуження від місцевої влади. Декларований принцип відповідальності органів місцевого самоврядування перед суспільством на сьогодні залишається практично формальним.

Населення, яке інтегрується в соціально-політичні механізми функціонування співтовариства, стикається з новими формами

бюрократією, яка приховується за терміном «місцеве самоврядування» та фруструє надії та очікування місцевого співтовариства, призводить до мімікрії демократичних форм управління та провокує домінування практик політичної маніпуляції. Поряд із зусиллями щодо активізації місцевого співтовариства необхідно реформувати систему місцевого самоврядування, інакше очікується адаптація нових форм публічної активності громадян до старих практик бюрократичного управління, що дискредитує сучасну (прогресивну) концепцію місцевого самоврядування та демократії.

Висновки

В результаті вирішення, поставлених у вступі завдань, можна зробити висновки:

1. Було проаналізовано наукові праці представників різних наук: політологів, юристів, соціологів, істориків, філософів, економістів тощо. вивчено роботи представників класичних підходів щодо влади, управління, суспільства і т.п. Але, головна увага приділена монографічним працям та дисертаційним дослідженням, які були здійснені за останні 10 років. Це пояснюється тим, що за ці роки в нашій країні відбулися кардинальні зміни, і це стосується процесів децентралізації влади, створення нової моделі системи місцевого самоврядування. З моєї позиції, необхідним зараз є переосмислення традиційних підходів до розуміння та засобів зміцнення демократичних цінностей та загальновизнаних пріоритетів щодо перспективного розвитку суспільств та держав. Безумовно, важливо звернути увагу на постійне доопрацювання концептуального розуміння демократичного розвитку, особливо це стосується визначення цілей.

2. З різних концептуальних та методологічних підходів було проаналізовано категорію «місцеве самоврядування» та суміжні похідні поняття: місце, управління, місцевий, населення, місцеве управління, локальність, місцевість, місцева влада тощо. Представлено співвідношення понять «самоврядування» та «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». Визначено, що місцеве самоврядування є самостійною формою народовладдя і представляє собою складне явище сучасної політичної, правової, економічної і соціальної практики, але не може існувати поза єдиної державної економічної, соціальної, ідеологічної та іншої політики, бути абсолютно незалежним від держави. Саме тому питання про місцеве самоврядування має розглядатися з позицій партнерства з державними органами і населенням з метою найбільш

ефективного здійснення місцевого самоврядування, оптимального вирішення питань життєзабезпечення громади.

3. Аналіз демократичної парадигми в аспекті визначення місцевого самоврядування дав можливість визначити, що сучасна демократична парадигма, сучасна система влади нерозривно пов'язані з розвитком системи місцевого самоврядування, але при цьому важливо, щоб інституціоналізація даної системи була пов'язана з реалізацією демократичних принципів, з підвищенням можливостей громадян впливати на політичні рішення, з розвитком активної та усвідомленої участі місцевої спільноти у політичних процесах. Саме ступінь демократичності таких інститутів, як вибори, сприяють розвитку форм безпосередньої демократії та реалізації рівного доступу до органів місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що розвиток місцевого самоврядування як одного з найважливіших інститутів демократичної організації державного та суспільного життя сучасної правової держави є одним із основних чинників формування сучасної української державності та визначає можливості та перспективи демократії в Україні.

4. Аналіз поняття «система місцевого самоврядування», різних організаційних форм та моделей місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що в Україні спостерігаються процеси конвергенції централізації-децентралізації влади, маємо невідповідність заявленого реальним політичним процесам. В суспільстві тільки зараз зароджується розуміння самоврядних процесів, а від цього залежить модель та форма організації системи місцевого самоврядування. Маємо в нашій системі також об'єктивну взаємодію держави та місцевого самоврядування, при цьому процес легітимізації самоврядування все ж таки регламентується державою, створюється відповідна правова база для створення та діяльності місцевого самоврядування, а це, в свою чергу, встановлює межі самостійності та незалежності останніх. Розуміємо, що такі складні

процеси не відбуваються швидко, то сьогодні повинен бути вироблений правовий механізм цієї взаємодії. Тобто, побудова, розробка, створення реально діючої моделі місцевого самоврядування в Україні повинна базуватися на принципі диспозитивності по відношенню до державної влади.

Для України, в якій існує розмаїття соціальних, політичних, природно-кліматичних та економічних факторів одним з можливих експериментальних варіантів можна запропонувати такий, при якому кожен регіон (область) отримав би право самостійно обирати систему місцевого самоврядування та тип взаємовідносин з державними органами влади. Запропонований підхід до вибору найбільш раціональної системи місцевого управління в дозволить найбільш повно врахувати територіальну специфіку та різноманіття факторів розвитку регіонів в умовах зміни економічного простору та сформулюються відповідні умови для побудови в Україні суспільства з характерними ознаками соціального та політичного прогресу.

Визначено, що загально-системними передумовами місцевого самоврядування є реальна децентралізація державного управління, суть якого полягає не тільки у делегуванні на інший (який не можна вважати більш низьким) рівень частини владних повноважень, а й об'єднання локальних співтовариств з метою підвищення ефективності управління.

5. Дослідження українського та зарубіжного досвіду формування та діяльності місцевих громад дало можливість обґрунтувати думку, що в Україні тільки зараз відбувається процес зародження свідомих місцевих громад, які розуміють свої повноваження. У зв'язку з відсутністю ефективних механізмів включення населення в процеси самоорганізації, проблемами участі громадян на рівні місцевого самоуправління необхідною є розробка поетапних моделей соціальної взаємодії його органів з населенням.

Метою підготовчих етапів є підвищення рівня довіри населення до органів місцевого самоврядування. Перехідними моделями для побудови партнерських відносин на рівні місцевого самоврядування є асиметрична двостороння модель (модель інформування) та діалогова модель соціальної взаємодії.

6. Територіальна система громади включає в себе територіальну організацію населення як просторову форму його життєдіяльності. Система характеризується сформованою мережею поселень, функціональними територіальними взаємозв'язками населених місць і ареалів скупчення населення, а також ступенем зрілості, впорядкованості та раціональності сформованих систем розселення людей.

До критеріїв формування оптимальної території організації можна віднести автономність і самодостатність. При цьому під автономністю і самодостатністю слід розуміти використання ресурсного, виробничого, кадрового, соціального, територіального та просторового потенціалу. Тут слід зазначити різноспрямований, конкуруючий характер цих принципів і необхідність пошуку оптимального балансу між ними. У той же час, формулюючи критерії створення громад, слід враховувати також критерії забезпечення принципу ефективності управління.

7. Доведено, що категорія «спроможність» є ключовою для процесу створення об'єднаної територіальної громади в Україні. Визначено, що спроможність територіальної громади представляє сукупність умов та факторів, які дають можливість громаді не тільки функціонувати, а головне – розвивати у перспективному напрямку, тобто мати можливість задіяти свій соціальний, політичний економічний потенціал, який проявляється в інвестуванні, економічному зростанні, у взаємовідносинах між людьми в громаді, участі мешканців в усіх цих процесах.

Важливим є користування місцевими громадами своїм соціальним капіталом, що є однією з важливих соціальних функцій місцевої спільноти. Тут мова йде про довіру, взаємовідповідальність, солідарність, визначення

рівня та якості життя для даної громади, активність щодо участі в управлінні, самоврядуванні та самоорганізації. Це також і інші чесноти, якими володіють локальні групи. Саме соціальний капітал поєднує теорію та практику інститутів місцевого рівня. Саме вони . виступають в якості інструментів реалізації цілей громади.

8. Доведено, що необхідним є визначення об'єктивно обумовленого коефіцієнту корисності діяльності місцевого самоврядування, який відповідав би реальним конкретно-історичним умовам та реальним можливостям українського суспільства, традиціям та рівню зрілості його інститутів. У більш широкому контексті всі ці проблеми відображають загальну ситуацію, яка характеризується деякою розбалансованістю та непослідовністю.

Одним з ключових факторів ефективності системи місцевого самоврядування є соціальна політична активність населення. Саме її рівень безпосередньо впливає на вирішення соціально значущих завдань громади.

Важливим інструментом оптимізації системи місцевого самоврядування є наявність відкритої інформації та відкритих обговорень проектних видів діяльності. Це сприяє відкритості, ясності, доступності, інформації та підзвітності. Цей процес йде, але на рівні місцевих громад – з значними труднощами, які пов'язані, у більшості випадків, саме с людським фактором, корумпованістю, відсутністю професіоналізму.

Визначено, що підвищення ефективності модернізаційних процесів місцевого самоврядування залежить від рівня кореляції між прийняттям загальних державних рішень та діяльністю конкретних місцевих спільнот. Це проявляється в практичній реалізації ідей, проектів, в урахуванні особливих потреб та переваг місцевого населення.

Щодо засобів вимірювання ефективності діяльності системи місцевого самоврядування то пропоную одним з головних критеріїв вважати саме час, який потрібен для надання послуги, переміщення і т.п. (за досвідом США). Крім того, пропоную скористатися досвід Польщі і

створити «Систему аналітики місцевого самоврядування», де відбувається накопичення інформації, яка знаходиться у відкритому доступі. Ця інформація повинна містити статистичні та динамічні індикатори за такими напрямками: витрати, результати, час витрачений на цю послугу, умови стратегічного розвитку, показники сталого розвитку та можливість висловити свою думку щодо цієї інформації.

Загалом, важливим також є закріплення умов та гарантій передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню. Слід встановити чіткі правила розмежування компетенції держави та місцевого самоврядування. Зокрема, визначити сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань буде означати про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади. Також необхідно, щоб повноваження місцевому самоврядуванню надавалися тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами.

Щодо проблеми місцевого самоврядування, то можна визначити ще асиметрію простору, деградацію та не відновлення місцевих еліт, руйнування інституційного середовища. При вирішенні завдань з реформування системи місцевого самоврядування, відправною точкою перетворень повинен бути облік правових і соціально-економічних пріоритетів, які б відповідали культурним, історичним і соціальним традиціям українського суспільства.

Вважаю, що саме становлення громадянського суспільства і місцевого самоврядування - це два важливих процеси, які йдуть паралельно та протікають в одному загальному руслі. Якщо в масштабах

держави, то коли ми оцінюємо рівень громадянськості населення, то на місцевому рівні маємо справу з місцевою громадою (територіальною громадою) як суб'єктом громадянського суспільства, що володіє правом і, головне, - здатністю до самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Абрам'юк І. (2020) У чому різниця між оцінкою спроможності територіальної громади та місцевої влади? Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
2. Агімі І. (2020) Дослідження індикаторів місцевого самоврядування. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
3. Академічний словник української мови (2018). Спроможність. URL: <http://sum.in.ua/s/spromozhnistj>
4. Андрійчук Ю. (2020) Напрями реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 (механізми державного управління). Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ, 23.
5. Атаманчук Г. (2000) Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). Москва, 303.
6. Ашлей П. (2910) Местное и центральное управление. Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соединенных Штатов. Спб, 296.
7. Баб'юк І., Чепель О. (2020) Основні аспекти формування спроможних територіальних громад. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/463/>
8. Бабінова О. (2007) Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. Регіональна політика та місцеве самоврядування. Стратегічні пріоритети, 2 (3), 80.
9. Бардачов Ю., Лопушинський І., Плющ Р. (2019) Громадівська модель самоврядування в Україні. Херсон, 708.

10. Батанов О. (2004) Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення. Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім.. В.М.Корецького НАН України, 15, 109 – 120.
11. Батанов О. (2006) Функції муніципальної влади: поняття та класифікація. Бюлетень Міністерства юстиції України, 11 (61), 25.
12. Батанов О. (2020) Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних країнах. Київ, 672.
13. Безгін В. (2020) Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
14. Безпалько О. (2019) Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад: проблеми та перспективи забезпечення. Підприємництво та інновації, 9, 60–65.
15. Беновська Л. (2018) Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка, 1, 30-39.
16. Бережний С. (2020) «Особливий статус» не для Донбасу, або Децентралізація на всю катушку. Слово і діло. Аналітичний портал. <https://www.slovoidilo.ua/2020/02/10/kolonka/serhei-berezhnoi/polityka/osoblyvyj-status-ne-donbasu-abo-decentralizacziya-vsyu-kotushku>.
17. Березюк О. (2017) Закон про ОТГ: «плюси» та «мінуси» <https://day.kyiv.ua/uk/blog/polityka/zakon-pro-otg-plyusy-ta-minusy>
18. Бершеда Є., Зайчук В., Копиленко О., Мищак І. (2018) Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років). У 2-х т. Т.1-2. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, 336.
19. Білокоз Л. (2020) Впровадження оцінки на прикладі українських громад. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
20. Білоусов М. (2021) Реформа місцевого самоврядування: висновки та прогнози. Асоціація правників України. URL: <https://uba.ua/ukr/news/8439/>

21. Блауг М. (2008) Локк Джон. 100 великих економістів до Кейнса = Great Economists before Keynes: An Introduction to the Lives & Works of one Hundred Great Economists of the Past. СПб.: Економікус, 15.
22. Бодак Н. (2017) Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії у галузі права) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 236.
23. Бондаренко В. (2017) Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів. Київ, ЮрінкомІнтер, 420.
24. Бородін Є., Тарасенко Т. (2015) Розвиток системи місцевого самоврядування в Україні. Аспекти публічного управління, 4, 58–61.
25. Бреннер Я. (2020) Проект закону про просторове планування в Україні. Біла книга: Пропозиції щодо законодавчого та адміністративно-правового реформування сфери міського розвитку в Україні. За дорученням робочої групи з напрацювання змін до законодавства у сфері містобудування та міського розвитку. Співпраця з Німечиною. 126.
26. Віліжінський В. (2016) Реформування системи місцевого самоврядування в Україні з урахуванням національних традицій врядування. Одеса, ОРІДУ НАДУ, 182.
27. Вітман К., Мішин С. (2021) Довіра та можливі механізми її зміцнення в суспільстві. Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 1st international scientific and practical conference. Spc —sci-conf.com.ua. Kharkiv, Ukraine. Pp. 774-778.
28. Гаврилишин Б. (2009) До ефективних суспільств: Дороговкази в майбутнє: доп. Римському Клубові. К., 246.
29. Гирке О. Германское общественное право (4 тт., 1868—1913) (Dasdeutsche Genossenschaftsrecht, 1868—1913). <https://www.britannica.com/topic/Das-deutsche-Genossenschaftsrecht>

30. Гладій В. (2016) Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи для України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 (політичні інститути та процеси). Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 212.
31. Глотов Б. (2000) Традиції місцевого самоврядування в культурно-цивілізаційному бутті українського народу. Вісник Української Академії державного управління при Президентові України, 3, 392-395.
32. Гнейст Р. (1885) История государственных учреждений Англии. Пер. с нем. / Под ред. Проф. С.А. Венгерова. М., 876. репринтная копия.
33. Грецова О. (2000) Общенаучные принципы и методы адекватного понимания человека в философской антропологии. Нова парадигма. Альманах наукових праць. Запоріжжя, 15, 23–29.
34. Гринчишин І. (2018) Спроможність територіальних громад: теоретичний дискурс. Socio-economic problems of the modern period of ukraine, 6 (134), 51-56.
35. Грицяк І.А. (1995) Періодизація місцевого самоврядування України. Місцеве та регіональне самоврядування України, 3-4, 85 – 97.
36. Грушевський М. (1991) Очерк історії українського народу. Київ, 250.
37. Гутман Э., Томпсон Д. (2006) Демократия и разногласия. Теория и практика демократии: избр. тексты; пер. с англ. Москва, 496.
38. Демократія у самоврядуваннях (Децентралізація та місцеве самоврядування під час Української революції 1917-1921 років). У 2-х т. Т.1-2 (2018)/ Є.Бершеда, В.Зайчук, О.Копиленко, І.Мищак. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, 336.
39. Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів (2017) / за ред. В.В.Бондаренка. Київ, 420.
40. Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи (2019): Всеукр. наук.-практ. конференція за міжнародною

участю (15 березня 2019 р., м.Львів) / За наук. ред. проф. П.Гураля, проф. О.Сушинського. Львів. : ЛРІДУ НАДУ, 148.

41. Драчук С. (2020) Демократичний рейтинг України дещо зріс, але перед нею стоять виклики в дотриманні демократії. Freedom House. URL: <https://www.radiosvoboda.org/>

42. Друкер П. (2000) Задачи менеджмента в XXI веке. М., 134.

43. Дудінська І. (2017) Децентралізація публічної влади у країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Словаччини, Польщі та України). Ужгород, 128.

44. Еллинек Г. (1908) Борьба старого права с новым. М., 1908. 52.

45. Еллинек Г. (1908) Общее учение о государстве. Спб, 1908. 598 с.

46. Енциклопедичний словник. Самоврядування. / Ф. А. Брокгауза та И. А. Єфрона. URL: <http://www.dic.academic.ru/brokgauz>

47. Енциклопедія державного управління (2011): у 8 т., т.5 Територіальне управління / за ред. О. Амосова, О. Ігнатенка, А.Кузнецова. Харків, 408.

48. Енциклопедія сучасної України (2021) URL: <https://esu.com.ua/> .

49. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

50. Єсмуханова Ю. (2020) Як і навіщо міряти ефективність місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12873>

51. Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV «Про стимулювання розвитку регіонів» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>

52. Закон України 17.02.2011 № 3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України, 2011, № 34, ст.343, в редакції 24.07.2021.

53. Закон України 17.06.2020 № 711-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель». Відомості Верховної Ради, 2020, № 46, ст.394. в редакції 27.05.2021.

54. Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації». Відомості Верховної Ради, 13, 87. Редакція від 29.08.2021, підстава - 1639-IX Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
55. Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. «Про засади державної регіональної політики» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
56. Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
57. Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. «Про службу в органах місцевого самоврядування» Відомості Верховної Ради України, 2001, № 33, ст. 175. в редакції 01.08.2021. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/>
58. Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI «Бюджетний кодекс України». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.0>.
59. Закон України від 09.04.1999 «Про місцеві державні адміністрації» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/586-14>
60. Закон України від 11.07.2001 №2625-III «Про органи самоорганізації населення» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2625-14>
61. Закон України від 11.07.2002 №93-IV «Про статус депутатів місцевих рад» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=93-15>
62. Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України, 2004, № 9, ст. 79. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/>

63. Закон України від 15.07.1997 №452/97-ВР «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=452%2F97-%E2%F0>
64. Закон України від 16.04.2009 №1275-VI «Про асоціації органів місцевого самоврядування». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1275-17>
65. Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII «Про співробітництво територіальних громад» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
66. Закон України від 19.12.2019 № 364-IX «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1680-18#Text>
67. Закон України від 21.05.1997 «Про місцеве самоврядування в Україні» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
68. Закон України від 22 травня 2003 року № 858IV «Про землеустрій». Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.ra&da.gov.ua/laws/show/85815#Text>
69. Закон України від 22.09.1997 №539/97-ВР «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=539%2F97-%E2%F0>
70. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-вр. Конституція України. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

71. Закон України від 13.04.2020 № 554-IX «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». Відомості Верховної Ради, 2020, № 37, ст.277.
72. Закон України від 14.07.2021 № 1638-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост». Голос України, віж 31.07.2021, 143. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1638-20>
73. Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX «Про основи національного спротиву». Офіційний вісник України, 2021, 62, стор. 201, стаття 3894, код акта 106403/2021. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20>
74. Західна О. Р., Гузовата І. Р., Іщенко В. А. (2020) Оцінка фінансової спроможності провідних об'єднаних територіальних громад Львівської області. Економічний вісник. Серія: фінанси, облік, оподаткування, 6, 54-66.
75. Земельний кодекс України від 25.10.2001 №2768ІІІ. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768&14/print1509602912924405>
76. Земельные ресурсы: всемирный обзор. (2017) Первое издание. Секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием. КБОООН. URL: https://www.unccllearn.org/wp&content/uploads/libra&ry/glo_full_report_low_res_russian.pdf
77. Зубко Г. (2018) Більше 700 об'єднаних громад за три роки дії закону: багато це чи мало. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8182>
78. Іванишин В., Стельмащук А., Леськів І. (2018) Інституційно-інноваційне забезпечення розвитку спроможних сільських територіальних громад в умовах євроінтеграції. Сталий розвиток економіки, 38, 5-15. URL: https://www.unier.km.ua/images/uploads/_1_2018.pdf
79. Кауфманн Б. Десять признаков демократического общества с точки зрения Швейцарии. 2019. URL: <https://www.swissinfo.ch/>

80. Киятова З., Марков П. (2019) Организация власти в англосаксонской и немецкой моделях местного самоуправления. *Colloquium-Journal*, 24 (48), 17–19.
81. Кісловський А.В. (2020) Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 243.
82. Коваленко А. (1997) Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики. Київ, Довіра, 157.
83. Ковалівська С., Барінова Д., Нестеренко В. (2020) Щодо зміцнення фінансової спроможності громад. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-08/fin-spromozhnist-gromad.pdf>
84. Козак Н. (2000) Бенчмаркінг як інструмент підвищення конкурентоспроможності компанії. *Рынок капитала*. 1-2, URL: <http://www.management.com.ua/ct/ct003.html>
85. Кольцов В. (2017) Основні підходи до розуміння протестності й дисидентського руху як прототипу політичного нонконформізму та політичної опозиції (на прикладі країн Вишеградської групи). *Політикус*, 2, 85-90.
86. Конвенція, Міжнародний документ. (1980) Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_106
87. Копейчиков В. (1995) Державна влада і питання формування громадянського суспільства в Україні. *Правова держава*. Київ, 6, 29.
88. Кормич Л., Кормич А. (2021) Концептуальні засади реформи публічної влади і управління та впровадження моделі «сервісної держави» в Україні. *Актуальні проблеми політики*, 67, 5-12.
89. Кормич Л., Польовий М. (2017) Світовий політичний процес: глобальний та національний вимір. Одеса, 240.

90. Корнієнко М. (1995) Державна влада і місцеве самоврядування: актуальні питання теорії і практики. Українське право, 1 (2), 68 – 77.
91. Кравченко В. (1995) Територіальний устрій та місцеві органи влади України. Київ, 43, 89.
92. Кравченко И. (2001) Новая философская энциклопедия: в 4 т. Москва, 246.
93. Крайник О. (2020) Фінансове стимулювання розвитку територіальної громади. Ефективність державного управління, 1(62), 203–212. URL: <http://edu.lvivacademy.com/article/view/205832/20605>
94. Криштоп Т., Рисем Р., Кошелюк Л. (2019) Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад підготовлено радниками з просторового планування Групи радників з впровадження державної регіональної політики в Україні Програми «U-LEAD з Європою» 119. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/347/1.pdf>
95. Криштоп Т., Войко І., Чижевська Л. (2017) Просторове планування як інструмент розумного зростання ОТГ. Часопис «Стратегія розвитку», 3. 48-52.
96. Кузькін Є.Ю. (2019) Розширення фіскального простору місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит. Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця. Харків, 496.
97. Кхол Й. (1975) Эффективность управленческих решений. Москва, 195.
98. Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица: Сб. статей. — СПб., 1903. С. 1-61.
99. Левицька Г., Стецюк П. (1992) До питання про періодизацію розвитку місцевого самоврядування і розвиток місцевого самоврядування в суверенній Українській правовій державі. Львів, 24 – 26.

100. Лесечко М. (2002) Основи системного підходу: теорія, методологія, практика. Львів, 288.
101. Лисенко, І. М. (2009). Територіальна громада в системі громадянського суспільства. Науковий вісник «Гілея», Вип. 28, 362–372.
102. Лозинський Р. (2020) Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
- 103.** Маєв А. П. (2016) Концептуальні засади розбудови інституту регіонального управління в сучасній Україні: європейський та вітчизняний досвід. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 214.
- 104.** Майданник О. (2018) Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. Вісник АПСВТ, 1, 55-58.
105. Максимова А. (2020) Генезис парадигми демократичного транзиту як механізму державотворення пострадянського періоду. Механізми публічного управління. 17, 69-72.
106. Малий М. (2021) Децентралізація по-німецьки: як працюють місцеві ОТГ. URL: <https://www.dw.com/uk/detsentralizatsiia-po-nimetsky-yak-pratsiuiut-mistsevi-oth/a-57253317>.
107. Мамонтова Е. (2020) Громадські ініціативи щодо рішень органів місцевої влади як форма діалогової взаємодії влади і населення. Правове життя сучасної України. Одеса, 1, 206-209.
108. Маринів А. (2020) Системно-структурна організація місцевого самоврядування у Французькій Республіці. Харків, 208.
109. Матвіїшин Є., Матвіїшин В. (2017) Прийняття рішень щодо розроблення містобудівної документації в контексті стратегічного

планування розвитку об'єднаних територіальних громад. Ефективність державного управління, 2 (51), 1. 13-20.

110. Мельник А. (2009) Державне управління. Київ, 582.

111. Милль Д. (1873) Основания политической экономии с некоторыми из их применений к общественной философии. Т. 2. Спб, 525.

112. Мильнер Б. (2000) Теория организации. М., 124.

113. Мішин С. (2021) Ефективність діяльності органів регіональної влади та місцевого самоврядування. European political and law discourse. 8, 3, 130-138.

114. Мішин С. (2021) Критерії ефективності органів місцевого самоврядування. Друга Міжнародна науково-практична конференція Topical issues of modern science, society and education. Proceedings of the 2nd International scientific and practical conference. SPC "Sci-conf.com.ua". Kharkiv, Ukraine. Pp. 452-456. URL: <https://sci-conf.com.ua/ii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyatopical-issues-of-modern-science-society-and-education-5-7-sentyabrya-2021-godaharkov-ukraina-arhiv/>.

115. Мішин С. (2021) Методологія дослідження місцевого самоврядування. III Международная научно-практическая конференція Modern directions of scientific research development. Proceedings of the 3rd International scientific and practical conference. BoScience Publisher. Chicago, USA. 2021. Pp. 348-353. URL: <https://sci-conf.com.ua/iii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyamodern-directions-of-scientific-research-development-1-3-sentyabrya-2021-godachikago-ssha-arhiv/>.

116. Мішин С. (2021) Парадигми демократичних змін. The 2nd International scientific and practical conference «Science, innovations and education: problems and prospects» (September 15-17, 2021) CPN Publishing Group, Tokyo, Japan, 353-358. URL: <https://sci-conf.com.ua/ii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiyascience-innovations->

and-education-problems-and-prospects-15-17-sentyabrya-2021-goda-tokio-yaponiya-arhiv/.

117. Мішин С. (2021) Характеристика моделей організації місцевого самоврядування. European scientific discussions. Proceedings of the 11th International scientific and practical conference. Potere della ragione Editore. Rome, Italy, Pp. 253-259. URL: <https://sci-conf.com.ua/xi-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-european-scientific-discussions-12-14-sentyabrya-2021-goda-rim-italiya-arhiv/>.

118. Мішин С. (2019) Історичне поняття місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики, 63, 60-77.

119. Мішин С. (2019) Теоретично-методологічні засади реформування системи місцевого самоврядування. Актуальні проблеми політики, 64, 60-77.

120. Мішин С. (2021) Демократичні зміни: критерії та фактори. Політичне життя, 3, 25-31.

121. Могілевський В. (2019) Роль місцевого самоврядування в становленні національного та глобального конституціоналізму: питання взаємодії та ефективності. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Міністерство освіти і науки України, Харків, 211.

122. Мороз О. (2008). Територіальна громада : сутність становлення та сучасні українські реалії. Демократ. врядування : електрон. наук. фах. Видання, Вип. 2. URL: www.nbu.gov.ua.

123. Мотренко Т. (2010) Порядок денний адміністративної реформи. Урядовий кур'єр, 27 березня.

124. Мочков О. (2019) Територіальна громада в реалізації місцевої демократії. Київ, 268.

125. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості (2020). Київ, 300.

126. Наумкіна С. (2015) Гібридизація української системи місцевого самоврядування: позитивні та негативні наслідки. Політикус, 2, 47-51.
127. Негода В. (2019) Спроможність – це не лише люди, гроші і території. Не менш важливі – енергія і бажання самих громад розвиватися. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/spromozhnist-ce-ne-lishe-lyudi-groshi-i-teritoriyi-ne-mensh-vazhlivi-energiya-i-bazhannya-samih-gromad-rozvivatisya-vyacheslav-negoda>
128. Негода В. (2020) Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
129. Нижник Н. (2000) До проблеми ефективності державного управління в Україні. Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід. Київ, 6-11.
130. Новак А. О. (2017) Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 233.
131. Овчаренко В. (2014) Місцеве самоврядування в Україні: історичні витоки, становлення та перспективи. Київ, 911.
132. Ольшанський О. (2016) Спроможність громад в аспекті теоретико-прикладної ідентифікації.. Теорія та практика державного управління, 4 (55). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-4/doc/3/02.pdf>
133. Орзіх М. (1995). Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. Місцеве та регіональне самоврядування України, Вип. 12(10–11), 67–75.
134. Остапенко О., Барановська Т. (2015) Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної

політики. Державне управління: удосконалення та розвиток, 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909>

135. Остапенко П., Остапенко С., Перхалюк О., Бончковський О., (2021) Атлас адміністративно-територіального устрою Одеської області. Проект «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації» Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Міністерство розвитку громад та територій України, Товариство дослідників України. Київ, 24.

136. Оцінка рівня фінансової спроможності громад – методичні рекомендації (проект) 2021. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/14022>

137. Оцінка фінансових показників бюджетів 872 ОТГ: рейтинг за I півріччя 2020 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12748>.

138. Павлюк А. (2016) Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні. Стратегічні пріоритети, 1(38), 162-168.

139. Падалко Г. (2012) Системний підхід та проблеми його застосування при дослідженні служби в органах місцевого самоврядування в Україні. Часопис Київського університету права, 2, 91-95.

140. Панейко Ю. (1963) Теоретичні основи самоврядування. Мюнхен, 160.

141. Патицька Х. (2014) Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Механізми ефективного розвитку прикордонних територій. 4(108), 320-328. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2014_4_41

142. Патицька Х.О. (2018) Формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад в умовах реалізації реформи місцевого самоврядування. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.00.05 – розвиток продуктивних сил і регіональна економіка (051 – Економіка). – Державна установа «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України», Львів, 254.

143. Переваги і недоліки об'єднання громад (2019) URL: <https://nsirogozy.city/articles/39934/perevagi-i-nedoliki-obednannya-gromad-scenarii-dlya-sirogozschini-nizhni-sirogozi-city>
144. Пехник А., Кройтор А. (2020) Реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні в контексті становлення громадянського суспільства. Актуальні проблеми політики, 65, 69.
145. Позиційний документ щодо інституційного забезпечення політики безпечної реінтеграції. 2020. Київ, 28,
146. Полтавець В. (2020) Що варто міряти. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
147. Польовий М. (2017) Деякі результати верифікації прогнозу загроз політичній стабільності в Україні до 2030 р. Актуальні проблеми політики, 60, 200-209.
148. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки». Стратегія. Офіційний вісник України від 28.08.2020— 2020 р., № 67, стор. 315, стаття 2155, код акта 100460/2020.
149. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 «Методика формування спроможних територіальних громад» Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>. Редакція від 31.01.2020, підстава - 34-2020-п
150. Практичні аспекти публічного управління в контексті сталого розвитку (2019). Харків, 238.
151. Проблемні питання просторового планування та містобудівної документації обговорено на круглому столі у Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування (2021). Інформаційне управління Апарату Верховної Ради України. URL: https://iportal.rada.gov.ua/news/news_kom/206998.html

152. Рибінська І. (2020) Особливості місцевого самоврядування в ОРДЛО: чому дію закону знову продовжують. Обговорення. Слово і діло. Аналітичний портал. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/12/14/statija/polityka/osoblyvosti-miscevoho-samovryaduvannya-ordlo-chomu-diyu-zakonu-znovu-prodovzhuyut>
153. Рід Б. (2019) Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? Обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.
154. Рід Б. (2020) Чому оцінка ефективності місцевого самоврядування потрібна сьогодні та в майбутньому? Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
155. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
- 156.** Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 720-р. «Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Одеської області». Урядовий кур'єр від 01.07.2020, 122.
157. Розпутенко І., Пухкал О., Брайченко О. (2005) Ефективність державного управління та управлінських кадрів в умовах змін. Київ, 67.
158. Романов В. (2000) Теоретико-методологічні аспекти аналізу історичного досвіду реформ місцевого самоврядування. Вісник Української академії державного управління при Президентові України, 3, 386-388.
159. Рубський І., Рубчак М. (2019) Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? Обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.
160. Савас Э. (1972) Приватизация – ключ к рынку. Москва., 411.

161. Савенко В. В. (2018) Модернізація системи публічної влади в адміністративному районі України. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління (доктора філософії) за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, 227.
162. Саймон Г. (2001) Адміністративна поведінка: дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції. Київ, 392.
163. Сайт «Децентралізація дає можливості» URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>
164. Сенишин Н. (2019) Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. Державне управління: удосконалення та розвиток, 10.
165. Серьогін С., Шаров Ю. (2016) Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти. Дніпро, 276.
166. Сизоненко О. (2018) Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. Експериментальні та теоретичні дослідження в сучасних науках. Суми, 2, 92-95.
167. Ситник Н., Стасишин А., Західна О. (2019) Фінанси об'єднаних територіальних громад. Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 536.
168. Словник іншомовних слів (2021) URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%EC%B3%F1%F6%E5%E2%E8%E9>
169. Собченко Л. (2014) Проблеми функціонування органів самоорганізації населення в Україні та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування. Київ, 174.
170. Ставнійчук А. (2020) Місцевий референдум як форма безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Харків, 240.

171. Стешенко Т., Шпак Ю. (2016) Сучасні моделі місцевого самоврядування. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації. Харків, 162-170.
172. Сурков О. (2017) Підхід до визначення сутності понять «спроможність», «можливість», «здатність» сил оборони для вдосконалення основ стратегічного планування. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, 1, 35-40.
173. Сушко Н. (2017) Казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів: сучасний стан та реформування. Київ, 366.
174. Тертичка В. (2020) Науковий погляд на оцінку ефективності місцевого самоврядування. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
175. Тимечко І. (2017) Узагальнення підходів щодо сутності територіальної громади України. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія: Економіка, 1 (7), 164-170. URL: <http://www.msu.edu.ua/vsn/wpcontent/uploads/2017/05/1-7-1-2017-27.pdf>
176. Ткачук А. (2016) Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради. Київ, 80.
177. Тлумачний словник української мови (2002). Укладачі Ковальова Т.В., Коврига Л.П., Харків: Синтекс, 672.
178. Токвиль А. (1992) Демократия в Америке. Москва, 554.
179. Томмазоли М. (2013) Демократия и развитие: роль ООН. ИИДЕА, 65.
180. Третяк А., Третяк В., Прядка Т., Скляр Ю., Капінос Н. (2021) Територіально-просторове планування використання земель в Україні: понятійний базис у контексті безпеки життєдіяльності людей. Агросвіт, 15, 4-13.

181. Трутковські Ц. (2020) Моніторинг ефективності роботи органів місцевого самоврядування - приклад Польщі. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
182. Указ Президента України від 27.09.2021 № 487/2021 «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». Стратегія. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193>
183. Ухвалений закон, який запроваджує комплексне просторове планування територій громад (2020) URL: <https://me.gov.ua/news/detail?lang=uk-ua&id=2478b914-1c24-4098-8cb0-aaf889d4b421&title=ukhvaleniizakon-yakiizaprovadzhukompleksneprostoroveplanuvanniateritoriigromad>
184. Фонтенот Б. (2019) Як визначити спроможність громади, як її підвищувати, та що буде далі з децентралізацією? Обговорення. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11895>.
185. Худякова О. (2020) Нормандський саміт у Парижі: як виконується комюніке за підсумками зустрічі. Обговорення. Слово і діло. Аналітичний портал. <https://www.slovoidilo.ua/2020/07/23/stattja/polityka/normandskyj-samit-paryzhi-yak-vykonuyetsya-komyunike-pidsumkamy-zustrichi>
186. Цветков В. (1996) В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків, 164.
187. Чемерис А. (2001) Дієвість органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Вісн. держ. служби України, 1, 54.
188. Чернеженко О.М. (2019) Конституційні основи місцевого самоврядування в державах-учасниках Європейського Союзу і в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Національна академія внутрішніх справ, Київ, 517.

189. Черник И. (1996) Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие, Москва, 36.
190. Чого чекати від об'єднання громад. (2021) Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO, Асоціація міст України, 16.
191. Шандра В. (2016) Міщанські органи станового самоврядування в Україні (кінець XVIII початок- XX ст.). Київ, 344.
192. Шаповалов С. (2020) Україна на терезах демократії: Індекс Freedom House. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках Програми сприяння громадській активності «Долучайся!». URL: <https://dif.org.ua/>
193. Шафорост Н. (2020) Впровадження оцінки на прикладі українських громад. Оцінка ефективності місцевого самоврядування: як і навіщо. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12893>
194. Шевчук Б. (2019) Територіальна громада: поняття, статус та ознаки ефективності державного управління, 4 (61), 1, 39-47.
195. Шеффле А. (1875-1878) Строеие и жизнь социальных тел в 4-хтт. Bau und Leben des sozialen Körpers. URL: <https://www.livelib.ru/author/596231-albert-eberhard-fridrih-sheffle>.
196. Штейн Л. (1874) Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательств Франции, Англии, Германии. Спб, XIV, 584.
197. Шумовська К. (2011) Методологія дослідження місцевого самоврядування. Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління, 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=384>
198. Щебетун І. (2018) Системи місцевого самоврядування: доктринальні підходи до визначення поняття. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право, 4, 99-108.

199. Яковлєв Д. (2016) Соціологічні дилеми теорії політичного вибору. Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції. Одеса, 1 , 190-192.
200. Ярова Л. (2016) Взаємодія державних та недержавних структур в реалізації соціальних функцій. Актуальні питання наукових досліджень, 2, 29-33..
201. Яцунська О. (2000) Місцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та українського досвіду. Віче, 7, 39-48.
202. Agnew J. Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society. Boston, 1987.
203. Altman D. (2018) Citizenship and Contemporary Direct Democracy Pontificia Universidad Catolica de Chile. Cambridge University Press. 135.
204. Bulpitt J. (1983) Territory and Power in the United Kingdom. Manchester: Manchester University Press. 112.
205. Chandler J. (2001) Local Government Today. Manchester: Manchester University Press, 134.
206. Duncan S. Goodwin M. (1988) The Local State and Uneven Development. Cambridge: Polity, 172.
- 207.** European Charter of Local Self-Government. Council of Europe URL: [URL: https://rm.coe.int/168007a088](https://rm.coe.int/168007a088)
208. Friedmann J. (1966) Regional Development Policy. Boston, 128.
209. Goertz G., Diehl P. (1992) Territorial Changes and International Conflicts. N. Y.: Routledge, 181.
210. Hartshorne R. (1950) The Functional Approach in Political Geography. Annals of the Association of American Geographers, 40, 95-130.
211. Its all about land (2018) URL: https://agrardialog.ru/files/activities/thiel_foedrat_resentation_19_april_rus_fertig.pdf.
212. Municipal Capacity: strategy paper. (2017) Chicago Metropolitan Agency for Planning, 51.

213. Newman D., Paasi A. (1998) Fences and Neighbours in the Postmodern World: Boundary Narratives in Political Geography. *Progress in Human Geography*, 22, 2, 186-207.
214. Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development. Office of the Deputy Prime Minister. (2005). London. URL: http://www.knowsley.gov.uk/pdf/PG04_Planning&PolicyStatement1_DeliveringSustainableDevelopment.pdf
215. Sack R. (1986) *Human Territoriality: Its Theory and History*. Cambridge, 115.
216. Saunders, P. Goldsmith M., Villadsen S. (1986) *Reflections on the Dual Politics Thesis: The Argument, Its Origins and its Critics*. Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress. Aldershot: Gower, 187.
217. Sharpe L. (1970) *Theories and Values of Local Government*. Political Studies, 232.
218. Shils E. (1961) *Centre and Periphery*. Personal Knowledge. L., 172.
219. Smith B. (1985) *Decentralization and the Territorial Dimension of the State*. L., 212.
220. Spatial Planning Act. (2002) Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy. Slovenian Ministry of the Environment, Spatial planning and Energy Ljubljana.
221. Stoker G. (2009) *Comparative Local Governance*. The Oxford Handbook of Political Institutions; Goldsmith, M. *Changing Government Relations in Europe: From Localism to Intergovernmentalism*. NY, L.: Routledge, 211.
222. URL: <https://www.v-dem.net/>