

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ
МОДЕРНІЗАЦІЇ**

Наукова доповідь

*За загальною редакцією доктора наук
з державного управління, професора
Ю. В. Ковбасюка*

Київ
2014

УДК 352.07(477)
М65

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 211/4 від 24 квітня 2014 р.)*

*Рецензування та експертна підтримка Державного фонду сприяння
місцевому самоврядуванню в Україні (лист № 163/04/1-14 від 28 квітня 2014 р.)*

Редакційна колегія :

Ю. В. Ковбасюк (голова), **К. О. Ващенко** (заст. голови), **В. В. Толкованов** (заст. голови), **Ю. П. Сурмін** (відповідальний секретар), **М. М. Білинська**, **А. А. Попок**, **В. А. Гошовська**, **Л. О. Бєлова**, **В. С. Загорський**, **М. М. Іжа**, **С. М. Серьогін**, **С. А. Романюк**, **А. І. Семенченко**, **С. О. Телешун**, **О. Ю. Амосов**, **А. В. Ліпенцев**, **С. А. Попов**, **О. М. Рудік**, **В. Г. Бодров**, **В. М. Вакуленко**, **Р. В. Войтович**, **С. Д. Дубенко**, **С. В. Загороднюк**, **Ю. Г. Іванченко**, **В. М. Князєв**, **І. В. Козюра**, **А. П. Косенко**, **А. М. Михненко**, **І. М. Плотницька**, **Н. Г. Протасова**, **А. П. Рачинський**, **В. А. Ребкало**, **І. В. Рожкова**, **І. В. Розпутенко**, **В. П. Троцинський**, **В. В. Шульга**.

Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації : наук. доп. / [редкол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, В. В. Толкованов та ін.] ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2014. – 128 с.

У науковій доповіді вперше представлено системний огляд стану, проблем і напрямів модернізації місцевого самоврядування в Україні в контексті державно-управлінських реформ та досвіду країн Європейського Союзу. На основі аналізу актуальних проблем та тенденцій розвитку місцевого самоврядування сформульовано практичні рекомендації щодо його вдосконалення.

УДК 352.07(477)

*Наукова доповідь видається за фінансової підтримки
Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні*

ВСТУП

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики. Феномен Євромайдану окреслив європейський вибір населення України, що актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами ЄС, у тому числі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів країни як важливих складових частин економічної системи України.

Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує надання соціальних послуг населенню. Розуміючи важливість цієї проблеми, на сучасному етапі розвитку всіх гілок влади постає питання про необхідність вдосконалення теорії та практики сучасного державотворення, зумовленого трансформаціями в політичній системі суспільства, проведенням адміністративно-територіальних, регіональних реформ, упровадженням конструктивного соціального партнерства між центром і територіями.

Кабінетом Міністрів України вживаються заходи щодо розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування. Так, 1 квітня 2014 р. урядом України була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного середовища проживання для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави і територіальних громад.

Крім того, Кабінетом Міністрів України презентований проект концепції змін до Конституції України щодо децентралізації влади. Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 квітня 2014 р. “Про організацію проведення обговорення положень змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади” міністрам, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, обласним, Київській міській державним адміністраціям із залученням органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, громадськості, наукових та ділових кіл доручається забезпечити до 1 жовтня 2014 р. обговорення відповідних змін до Конституції України. Основною метою цього проекту є те, що питання конкретного регіону вирішатимуться на рівні цього регіону і в межах компетенції місцевої влади. Окремо розглядається питання передачі адміністративних послуг на місця.

Таким чином, проблема модернізації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні набуває нового концептуального змісту. Її розв’язання сприятиме вирішенню важливих для населення питань у межах регіону.

Міське самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Разом з тим, як зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку і самореалізації людини, захисту її прав, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг.

Водночас недостатньо використовуються можливості, надані Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом реалізації заходів відповідальності за невирішення питань місцевого значення, розглянутих на місцевих референдумах, зборах, сходах громадян, рішень органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень.

Крім того, відчувається брак професійних кадрів для публічного сектору на місцях, що стримує формування та реалізацію державної політики.

Усе це негативно впливає на забезпечення сталого розвитку як окремих громад, так і країни в цілому.

Можна стверджувати, що без реформи місцевого самоврядування неможливе подолання кризових явищ у соціально-економічному і політичному житті України.

Міське самоврядування – одна з фундаментальних демократичних засад конституційного ладу України. А тому процеси його конституційного реформування є найважливішим чинником розвитку всієї системи української державності. Особливо гостро це питання постало сьогодні, коли звучать заклики до федералізації країни, порушення конституційного ладу та дестабілізації влади.

На наш погляд, у Конституції України має бути реалізована децентралізована модель влади, яка передбачатиме формування повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях територі-

ального устрою країни, широке закріплення повноважень, ресурсів та відповідальності за органами місцевого самоврядування. Це дасть можливість досягти більшої самостійності для прийняття важливих управлінських рішень щодо сталого збалансованого розвитку регіонів та вирішення інших питань місцевого значення.

Здійснення реформи місцевого самоврядування неможливе без оновлення нормативно-правової бази. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою та принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

До нагальних проблемних питань, що потребують вирішення, слід віднести такі:

- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності, а також між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування і якістю надання населенню публічних послуг та ін.

Проведення реформ місцевого самоврядування потребуватиме належного кадрового забезпечення. Тому актуалізується проблема формування та реалізації дієвої кадрової політики на місцях, удосконалення системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, запровадження професійних програм підготовки для органів місцевого самоврядування тощо.

Формування інноваційної системи місцевого самоврядування в Україні має забезпечити стабільність на місцях, залучення громадян до прийняття управлінських рішень, врахування інтересів громад, регіонів та держави в майбутньому сталому розвитку України та Європи.

Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування ведуться в різних напрямках. Зокрема, становлення та розвиток місцевого самоврядування вивчають В.Заблоцький, І.Козюра, В.Пархоменко, А.Ткачук та ін. Фінансово-економічні його складові аналізуються в працях Ю.Дехтяренка, В.Кравченка, О.Лебединської та ін. Правові аспекти розглядаються М.Баймуратовим, О.Батановим, П.Біленчуком, В.Кампо, А.Коваленком, М.Корнієнком, В.Кравченком, О.Лазором, М.Орзіхом, В.Погорілком, М.Пухтинським, О.Сушинським та ін. У політичному контексті місцеве самоврядування досліджують В.Борденюк, І.Дробот, В.Ковальчук, М. Пухтинський, С. Рябова, С.Саханенко, В.Шарий та ін., його управлінський аспект – В.Авер'янов, П.Ворона, В.Куйбіда, Р.Плющ, П.Покатаєв, В.Толкованов, Ю.Шаров та ін. Територіальний розвиток та управління містом розглядають В.Бабаєв, О.Бобровська, В.Вакуленко, О.Васильєва, І.Дегтярьова, О.Ігнатенко, Т.Кравченко, В.Мамонова, Ю.Молодожен, В.Наконечний, М.Орлатий, В.Удовиченко та ін.

Аналіз наукового доробку з проблематики дослідження місцевого самоврядування показує, що переважно не враховано новітні світові тенденції муніципальної діяльності й вітчизняні суспільні трансформації. Відсутнє цілісне вивчення модернізаційного та інтеграційного контексту розвитку місцевого самоврядування. Саме цим визначається актуальність комплексного дослідження теоретичних і практичних аспектів стану та перспектив розвитку місцевого самоврядування в Україні.

В Україні утвердилася окрема галузь науки “Державне управління”, у становленні та розвитку якої Національна академія державного управління при Президентів України (далі – НАДУ при Президентів України) відіграє провідну роль.

Так, за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування впродовж 2002–2013 рр. в Україні відбувся успішний захист 18 дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління.

Ураховуючи важливість проблеми розвитку та модернізації системи місцевого самоврядування, колективом науковців НАДУ при Президентів України та її регіональних інститутів було підготовлено наукову доповідь “Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації” (далі – Доповідь), яка презентує сучасні тенденції розвитку і модернізації системи місцевого самоврядування, окреслює проблеми та можливі шляхи реформування зазначеної системи.

Цей фундаментальний науковий продукт складається з таких частин: “Сучасний стан та проблеми місцевого самоврядування в Україні”, “Світовий та вітчизняний досвід розвитку місцевого самоврядування”, а також “Основні напрями модернізації системи місцевого самоврядування в Україні” та є інтегрованою науковою роботою понад 70 вчених, серед яких майже 40 докторів наук з різних галузей знань.

РОЗДІЛ 1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Короткий зміст термінів, які використовуються в тексті Доповіді

Адміністративна реформа – вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням. В Україні проведення адміністративної реформи пов’язується із створенням нової системи державного управління.

Адміністративно-територіальний устрій – зумовлена географічними, природними, історичними, економічними, етнічними, культурними, соціальними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави. Такий поділ зумовлений потребою в представництві державної влади на окремих територіях, певна географічна віддаленість яких від політичного центру держави унеможлиблює як безпосередню реалізацію завдань і функцій вищих органів державної влади, так і забезпечення зворотного зв’язку у відносинах між державною владою і громадами цих територій.

Вибори – масова політична кампанія, спосіб формування за допомогою голосування представницьких органів державної влади, обрання президента, органів місцевого самоврядування. Вибори – одна з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні справами суспільства і держави. Порядок організації і проведення виборів має необхідне нормативно-правове забезпечення, в основу якого покладено Конституцію України, законодавство про вибори.

Вибори місцеві – безпосереднє волевиявлення територіальних громад з метою формування складу представників органів місцевого самоврядування шляхом голосування.

Виборча кампанія – комплекс заходів і процедур щодо формування державних та громадських виборчих органів, головними серед яких під час виборів народних депутатів та Президента в Україні є: призначення виборів та визначення дати їх проведення; визначення виборчих округів та виборчих дільниць; утворення виборчих комісій (центральної, окружних, дільничних); складання списків виборців; висування та реєстрація кандидатів; проведення передвиборчої агітації; власне голосування; підрахунок голосів; оприлюднення результатів голосування; проведення в разі необхідності повторного голосування чи повторних виборів.

Виборча система – сукупність установлених законом правил організації та проведення політичних виборів, критеріїв і способів визначення їх результатів. Розрізняють мажоритарну, пропорційну та змішану виборчі системи. Тип виборчої системи в країні є наслідком традицій суспільно-політичного розвитку, політичної культури, що склалася, розстановки політичних сил і пріоритетів.

Добре врядування (“good governance”) – управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства, регулюється органами державної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості), а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Європейська хартія місцевого самоврядування – загальноєвропейський документ, прийнятий у Страсбурзі 15 жовтня 1985 р., в якому визначені сучасні демократичні принципи розбудови місцевого самоврядування. Під останнім розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних прав і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах населення. Вона визначає сфери компетенції місцевого самоврядування, які в межах, установлених законом, мають повну свободу дій для здійснення власних ініціатив з будь-якого питання в межах компетенції органів місцевого самоврядування.

Європейська хартія регіонального самоврядування – документ, що прийнято в червні 1997 р. Конгресом місцевих і регіональних влад Європи. Цей документ орієнтується на принцип субсидіарності та започаткував роботу над доповненням Європейської хартії місцевого

самоврядування і відповідним правовим інструментом із захисту та гарантування прав інституту регіонального самоврядування.

Європейське врядування (European Governance) – запроваджена Європейською Комісією концепція врядування, в якій поняття “європейське врядування” означає правила, процеси та норми поведінки, що впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами ЄС на європейському рівні, особливо стосовно забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та узгодженості. Ці п’ять принципів ефективного врядування зміцнюють європейські принципи субсидіарності та пропорційності.

Зв’язки з громадськістю (PR) – особлива функція управління, що сприяє встановленню і підтримці спілкування, взаєморозуміння та співробітництва органів влади та управління з громадськістю.

Міжмуніципальне співробітництво – відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб і, відповідно, певну політичну, юридичну та фінансову автономію (згідно з принципами Європейської хартії місцевого самоврядування).

Місцева влада – вид публічної влади, яка реалізується від імені суб’єктів, що функціонують у межах певних адміністративно-територіальних одиниць. В Україні склалися дві системи місцевої влади: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями.

Місцева державна адміністрація – місцевий орган виконавчої влади (обласна і районна державна адміністрація), що в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцева державна адміністрація – єдиноначальний орган виконавчої влади загальної компетенції, повноваження якого реалізуються одноособово його керівником – головою державної адміністрації.

Місцева рада – представницький орган місцевого самоврядування, який обирається населенням територіальної громади, чи об’єднання територіальних громад та відповідно до законодавства наділяється правом представляти їхні інтереси і приймати від їх імені рішення. В Україні обираються сільські, селищні, районні в місті, міські, районні, обласні ради.

Місьцеве самоврядування – гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства.

Місцевий бюджет – сукупність економічних відносин, які сприяють територіальному перерозподілу національного доходу країни та забезпечують створення фінансової бази місцевих рад. Як організаційна форма мобілізації доходів і здійснення витрат місцевими органами самоврядування місцеві бюджети – це балансові розрахунки, які відповідають вимогам складання балансів, тобто вони мають доходну й витратну частини, в їх основу покладено принципи збалансування тощо.

Моделі державного управління – сукупність концепцій і принципів побудови державно-управлінських систем, у яких відображено інституціональну побудову суспільно-політичних процесів.

Моделі організаційних систем у державному управлінні – окреслені сукупності елементів, властивостей, відносин, зв’язків, в основу яких покладено впорядкування взаємодії суб’єктів державного управління, що пов’язані між собою по вертикалі та горизонталі і забезпечують процес управління суспільною життєдіяльністю.

Органи місцевого самоврядування – органи, які обираються безпосередньо населенням та (або) утворюються представницьким органом муніципального утворення і наділені власними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення.

Органи самоорганізації населення (citizens self-organization bodies) – громадська представницька форма місцевого самоврядування населення певної мікротериторії для самостійного, під свою відповідальність вирішення питань місцевого значення виходячи з інтересів населення цієї території, із використанням власних та залучених матеріальних і фінансових ресурсів.

Партисипативна демократія – участь громадян (participate, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень.

Партисипативна структура управління – структура управління, що базується на активному включенні співробітників та їхніх представників у процеси вироблення, прийняття й реалізації управлінських рішень.

Публічне управління – галузь теорії та практики, яка є ключовою для публічного адміністрування і зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності.

Публічне адміністрування – управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду, наданням публічних послуг.

Референдум – всенародне голосування (опитування) з найважливіших питань державного або суспільного життя, одна з форм прямої демократії. Референдуми поділяються на загальнонаціональні та місцеві, конституційні (затверджують нову конституцію або поправки до неї) і законодавчі (предмет референдуму – проект закону або чинний закон), обов'язкові або консультативні.

Сталий місцевий розвиток – керований органами публічної влади процес, спрямований на розвиток територіальної громади з метою стабільного покращення умов та підвищення рівня життя мешканців, що забезпечує безперервний темп розширення можливостей при узгодженні та збалансуванні інтересів; здійснюється за науково обґрунтованими планами та з урахуванням потреб нинішнього і майбутніх поколінь.

Сталий розвиток (англ. sustainable development) – концепція, згідно з якою природні ресурси планети мають використовуватися людством за умови збереження навколишнього середовища та забезпечення потреб майбутніх поколінь у ресурсах.

Територіальна громада – спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ, міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Комунальне об'єднання територіальних громад означає соціально-політичне, територіальне утворення, що одночасно виступає територіальною спільністю людей – суб'єктів місцевого самоврядування і низовою одиницею в системі адміністративно-територіального поділу.

Транскордонне співробітництво – один із інноваційних елементів реалізації державної регіональної політики, який має сприяти зміцненню добросусідства та реалізації скоординованих дій щодо зменшення негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян, забезпечення доброго врядування на регіональному рівні.

1.2. Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні

Існують два основних підходи до тлумачення поняття “система місцевого самоврядування”. Перший із них, правовий, ґрунтується на ст. 5 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (далі – Закон), згідно з нормами якої до системи місцевого самоврядування в Україні входять: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні і обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради.

Другий підхід, більш поширений у наукових колах, викладений у працях сучасних учених, зокрема В.В.Мамонової. Так, на її думку, “система місцевого самоврядування (англ. system of local self-government) – впорядкована сукупність організаційних форм, інститутів місцевої демократії, зв'язків між ними та процесів, через які здійснюються функції місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення, а також людський, правовий, матеріальний та фінансовий [потенціал], необхідний для їх реалізації” [133, с. 342].

Сучасна система вітчизняного місцевого самоврядування перебуває у центрі уваги багатьох дослідників, і це не випадково. Адже ґрунтовних досліджень вимагають не тільки прикладні аспекти функціонування цієї системи, які зумовлені терміновістю реалізації тих чи інших варіантів реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. На наше переконання, глибокого вивчення потребують сутнісні характеристики самої

природи місцевого самоврядування та її атрибутивної ознаки – фактору системності; місце і статус у контексті публічного управління в цілому. Варто зауважити, що згадані аспекти неодноразово трапляються у сучасній фаховій літературі.

Провідні сучасні фахівці, аналізуючи місцеве самоврядування, вже звертають увагу на його системний характер. Так, зокрема, на думку В.І.Борденюка, “самоврядування (самокерування, самоуправління) є органічною властивістю, що притаманна суспільству як цілісній динамічній соціальній системі, де відбуваються процеси самоорганізації та саморегуляції” [23]. В.В.Мамонова уточнює: “Система місцевого самоврядування є складовою частиною публічного управління в державі поряд із системою державного управління. За своєю природою ... є децентралізованим компонентом системи публічного управління, виступає організаційно-політичною структурою із забезпечення життєдіяльності населення відповідно до державних стандартів” [133, с. 342]. Цю думку поділяє також О.С.Ігнатенко, який, зокрема, зазначає: “Однією з характерних особливостей місцевого самоврядування є те, що воно діє як певна система або той організаційно-правовий механізм, завдяки якому територіальні громади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування здійснюють функції і повноваження місцевого самоврядування. При елементній характеристиці системи місцевого самоврядування слід чітко розрізняти, по-перше, систему місцевого самоврядування взагалі і, по-друге, систему місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста. Якщо система місцевого самоврядування конкретного села, селища, міста є цілісним утворенням, то система місцевого самоврядування взагалі за своїм характером є системним комплексом, який включає як системи місцевого самоврядування конкретних сіл, селищ, міст, так і районні та обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють у районах та областях спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст” [75].

Згідно з чинним законодавством носієм права на місцеве самоврядування в Україні виступає територіальна громада (ТГ). Відповідно до ч. 1 ст. 1. Закону під територіальною громадою слід розуміти жителів, об’єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або ж добровільне об’єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. Основною проблемою публічного управління, пов’язаною із статусом ТГ, є невідповідність потенційних функцій ТГ як суб’єкта місцевого самоврядування реальному дифузійному стану вітчизняних громад, які являють собою неконсолідовану сукупність мешканців.

Особливе місце в системі місцевого самоврядування належить сільському, селищному, міському голові – головній посадовій особі територіальної громади, який здійснює широкий спектр функцій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності територіальної громади в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території та цілий перелік інших завдань, передбачених Законом. Однак ціла низка проблем управлінського характеру зумовлює не завжди достатній рівень кваліфікації посадових осіб і службовців органів місцевого самоврядування. На розв’язання цієї проблеми спрямована програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю “Міське самоврядування”, що розроблена колективом кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентові України.

Увесь комплекс сучасних місцевих рад України можна умовно розділити на три групи. До *першої* належать сільські, селищні, міські ради – так звані ради “базового рівня”. Їх характерними рисами є те, що: вони представляють територіальну громаду відповідного села, селища або міста, утворюють власний виконавчий орган, здійснюють комплекс повноважень із забезпечення поточної життєдіяльності населеного пункту, відповідно до закону їх очолює виконавчий орган та головує на засіданнях місцевої ради сільський, селищний, міський голова, який обирається на прямих виборах. До умовної *другої* групи можна віднести районні в місті ради, які є представницьким органом внутрішньоміської (районної у місті) громади, яка не виступає самостійним суб’єктом місцевого самоврядування.

Як відомо, реальної ваги органам міського самоврядування надає наявність у них виконавчого органу. У ст. 51 базового Закону зазначено, що виконавчим органом сільської, селищної, міської, районної у місті (в разі її створення) ради є виконавчий комітет ради, який утворюється відповідною радою на строк її повноважень. Персональний склад виконавчого комі-

тету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради. Як впливає із цитованої статті, від стратегічного бачення міським головою майбутнього розвитку міста, пріоритетів та магістральних напрямів очікуваної динаміки залежить не тільки структура виконавчих органів, але і їх персональний склад. Саме тому вкрай важливим є забезпечення системного підходу при організації безперервного підвищення кваліфікації виборних і посадових осіб місцевого самоврядування.

До *третьої* умовної групи за запропонованою класифікацією можна віднести районні та обласні ради. Як зазначається у джерелах, “обласні та районні ради мають іншу, ніж сільські, селищні, міські ради природу. Вони не являють собою представницькі органи обласних та районних громад, адже Конституція України не визнає наявності таких громад і не розглядає населення області, району як 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, законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами” [75]. Розглянуту ознаку можна вважати їх *характерною особливістю*. Другою *характерною особливістю* є те, що голова районної та обласної ради обирається самою радою із складу депутатського корпусу, проходячи тим самим подвійний бар’єр довіри. З моменту визнання повноважень депутатів ради нового скликання рада обирає тимчасову президію з числа депутатів ради в кількості не більше від п’яти осіб – представників партій (блоків), які набрали найбільшу кількість голосів на виборах. Члени тимчасової президії по черговою головуєть на пленарних засіданнях ради до обрання голови ради. З погляду забезпечення демократизму при обранні голови ради виникає ціла низка запитань, що стосуються принципів формування тимчасової президії, адже в законодавстві не вказано мінімальну кількість членів тимчасової президії та не визначено принципи встановлення “почерговості” головування.

Третя характерна особливість – відсутність у районних та обласних рад власного виконавчого органу. Свої повноваження (крім виключної компетенції) районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям. Як свідчить аналіз, наведений розподіл управлінських функцій на регіональному рівні є застарілим, потребує термінової зміни, що викладено в проекті Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні. Запропонована структура територіальної організації влади, за якої районні і обласні ради отримують власний виконавчий орган, а гілка державної влади буде представлена через систему місцевих державних адміністрацій із трансформованими функціями, видається єдино обґрунтованою на сьогодні, що забезпечить цілісність публічного управління, баланс різних його підсистем, адекватний і виважений розподіл повноважень, відповідність вітчизняного місцевого самоврядування європейським вимогам. Однак запропоновані процеси трансформації мають відбуватися лише на підставі детального аналізу досвіду функціонування подібних структур в Україні за період децентралізації 90-х рр. ХХ ст.

Важливим і не повною мірою використовуваним потенціалом місцевого розвитку, елементом системи місцевого самоврядування є органи самоорганізації населення (ОСН). Їх формування та функціонування регулюються Законом України “Про органи самоорганізації населення”. Однак окремі положення цього Закону потребують змін. Зокрема, організаційно зовнішньою видається вимога щодо проведення так званих других або повторних зборів громадян, необхідних при утворенні ОСН; чинне законодавство не прописує прямої заборони для ОСН здійснювати господарську діяльність з метою одержання прибутку, що може спровокувати відмивання коштів з місцевого бюджету; не визначеними залишаються питання розподілу майна/коштів після припинення функціонування ОСН тощо. Водночас видається доцільним закріплення на рівні законодавства інноваційних форм взаємодії місцевих рад і ОСН, представлених серед кращих муніципальних практик України.

Асоціації органів місцевого самоврядування відіграють значну роль у процесах територіального розвитку і сутнісно, за своєю природою, належать до системи місцевого самоврядування [133; 222]. Їх діяльність, як відомо, регулюється окремим Законом України “Про асоціації органів місцевого самоврядування”. Зважаючи на динамічний розвиток суспільства, варто перенести з наукової площини у законодавче поле визнання їх значущої ролі для функціону-

вання системи місцевого самоврядування в Україні і закріпити цей крок, внівши зміни до ст. 5 базового закону, додавши до переліку елементів системи місцевого самоврядування в Україні.

Отже, система місцевого самоврядування є досить розгалуженою, що визначає вимогу системності для очікуваних реформ. Ключовим інструментом для успішної трансформації вітчизняної системи місцевого самоврядування має бути науковий та інституційний супровід реформ. Широкими у цьому контексті можуть бути функції НАДУ при Президентів України. Її потенціал дасть змогу забезпечити додержання принципу системності. Адаже для підвищення ефективності функціонування системи місцевого самоврядування видається необхідним забезпечення збалансованості здійснюваних функцій шляхом утворення на регіональному рівні повноцінних виконавчих органів районних і обласних рад та модернізації окремих елементів і розширення їх переліку за рахунок інституційних форм, що на практиці довели свою дієвість.

1.3. Конституційні та правові проблеми місцевого самоврядування в Україні

Виклики, які постали перед Україною в 2014 р., значною мірою зумовлені тим, що в державі за роки незалежності не вдалося сформуванню місцевого самоврядування, яке б ефективно вирішувало питання місцевого значення, забезпечивши тим самим поліпшення умов життя українців та звільнивши органи центральної влади від не властивих їм функцій.

Хоча потреба в реформуванні місцевого самоврядування обговорювалася в державі на усіх рівнях майже 17 років, спроби його здійснити досі не були успішними. Сьогодні децентралізація – це вже не просто бажання поліпшити публічне управління, а необхідна передумова виходу з політичної кризи, яка склалася в Україні. Розуміючи це, Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р схвалив третю Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [201] (далі – Концепція).

Нагадаємо, що першим нормативним актом, у якому йшлося про реформу місцевого самоврядування, була Концепція державної регіональної політики, затверджена указом Президента України 25 травня 2001 за № 341/2001 [98]. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 900-р було схвалено підготовлену відповідно до європейських стандартів Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалена), але вона необґрунтовано була скасована в 2012 р.

Засади місцевого самоврядування в Україні визначені Конституцією України (1996 р.), Європейською хартією місцевого самоврядування (ратифікована парламентом України в 1997 р.), законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” (1997 р.), “Про службу в органах місцевого самоврядування” (2001 р.), “Про статус депутатів місцевих рад” (2002 р.) та низкою інших законів і документів. Загалом на сьогодні питання, що належать до компетенції місцевого самоврядування, регулюються близько 700 законами та більше ніж 3 тис. нормативно-правовими актами. Частина з них містить норми, що породжують колізії як у середині цих правових актів, так і між самими актами. Зрозуміло, що конституційна реформа зумовлює необхідність внесення змін до частини цих документів, що потребуватиме протягом певного часу додаткових зусиль та адаптації до нових умов. Це потрібно використати, щоб усунути наявні колізії (найпростіше – шляхом кодифікації). Завершенням такої роботи мало б стати розроблення муніципального кодексу.

Згідно з останньою Концепцією реформи місцевого самоврядування на першому, підготовчому етапі вже в 2014 р. передбачається в першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними [201]. Водночас, щоб відповідні зміни закладали надійний конституційно-правовий фундамент для ефективного функціонування місцевого самоврядування, необхідно вирішити та узгодити між собою низку методологічних завдань і, як результат, чітко визначити:

- базові поняття, парадигми і теорії місцевого самоврядування, що слугуватимуть основою для вибору та правового закріплення моделі його здійснення в Україні;
- суб’єктів місцевого самоврядування (органи публічної влади, організації і т.ін.), функції і завдання, які вони мають реалізовувати;
- скільки та яких саме ресурсів потрібно на здійснення реформи та подальшу повноцінну реалізацію визначених функцій місцевого самоврядування;

- територіальну основу ефективного місцевого самоврядування з прив'язаною до неї системою його органів, зокрема з позицій здатності вирішувати поставлені завдання;
- систему принципів і методів реалізації місцевого самоврядування, їх співвіднесення з принципами і методами державного управління.

Розв'язуючи проблеми понятійно-категорійного забезпечення та вибору базової парадигми і теорії місцевого самоврядування, насамперед варто звернутися до документів, які визначають засади місцевого самоврядування в Україні та з'ясувати, наскільки їх положення узгоджені між собою та яким підходам вони відповідають (табл. 1.1, 1.2).

Таблиця 1.1

Порівняльний аналіз змісту поняття “місцеве самоврядування”

Параметри для аналізу	Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3. Концепція місцевого самоврядування)	Конституція України (ст. 140)	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 2. Поняття місцевого самоврядування)
Структурні складові поняття “місцеве самоврядування”	Місцеве самоврядування означає	Місцеве самоврядування є	Місцеве самоврядування в Україні – це
	право	правом	гарантоване державою право
	і спроможність		та реальна здатність
	місцевих властей	– територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду, жителів кількох сіл, селища, міста
	здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого самоврядування	самостійно вирішувати питання місцевого значення	самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення
	в межах закону	в межах Конституції і законів України	в межах Конституції і законів України
Основний суб'єкт	Органи влади	Територіальна громада	Територіальна громада
Домінуюча теорія відповідно до сутності поняття	Державницька	Громадівська	Державницька

Як видно з табл. 1.1, Європейська хартія місцевого самоврядування та Закон України “Про місцеве самоврядування України” базуються переважно на державницькій теорії, а Конституція України, про що свідчить детальний аналіз її положень, регулює питання місцевого самоврядування виходячи з концептуальних положень як з державницької, так і громадівської теорії та теорії дуалізму [111]. Відповідно до громадівської теорії виписані, наприклад, такі положення Конституції України: органи місцевого самоврядування не включені до системи органів державної влади (ст. 5, 19, 38, 47, 55, 56, 71); місцеве самоврядування в Україні визнається, а не надається державою (ст. 7); місцеве самоврядування гарантується державою (ст. 7); основним носієм функцій і повноважень місцевого самоврядування є територіальні громади (ч. 1 ст. 140); служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби (ст. 38); місцеве самоврядування визначається як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (ст. 140).

Наведемо положення про відображення державницької теорії в Конституції України:

- носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст.5);
- народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5);
- від імені українського народу право власності (на землю та інші природні ресурси) здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 13);
- органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачено Конституцією та законами України (ст. 19);
- громадяни України мають право на участь в управлінні державними справами, право обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування,

рівне право доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);

– кожному гарантується право оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55) [102] тощо.

У сучасних політичних і соціальних умовах України державницька теорія видається більш доцільною.

Оскільки у конституційно визначеному понятті місцевого самоврядування не йдеться про спроможність його суб'єктів реалізовувати зазначене право (табл. 1.1), то на практиці воно й не підкріплене відповідними повноваженнями та ресурсами. Крім того, територіальна громада хоч і визнана в Україні основним суб'єктом місцевого самоврядування, але вона не є юридичною особою, а отже, не має юридичної відповідальності. Таким чином, дуже важливо в правовому полі усунути термінологічні суперечності щодо таких базових категорій, як “місцеве самоврядування”, “питання місцевого значення”, “реальна здатність територіальної громади”, “жителі” та ін. Наприклад, під терміном “жителі” законодавець розуміє виключно громадян України, які мають право обирати і бути обраними (активне і пасивне виборче право) до органів місцевого самоврядування чи мають право ініціювати місцевий референдум, брати в ньому участь чи ініціювати створення органів самоорганізації населення. Але ж тоді виникає непорозуміння щодо не громадян України, які проживають на її території, адже Конституція України визнає рівність громадян, іноземців та осіб без громадянства.

У свою чергу, визначаючи парадигму, що слугуватиме основою для правових, структурних та організаційних характеристик місцевого самоврядування в Україні, варто звернути увагу на такі ключові завдання цього інституту, як: надання якісних муніципальних послуг; координація діяльності суб'єктів територіального розвитку; міжрівнева, міжмуніципальна та міжтериторіальна взаємодія; реалізація делегованих функцій держави; стимулювання розвитку територіальних громад і т. ін. Отже, по суті, Україні сьогодні необхідна парадигма місцевого самоврядування, яка інтегрує у собі елементи багатьох підходів і парадигм, але вона має відповідати українським особливостям та чітко ідентифікувати значення, роль і функції місцевого самоврядування в життєдіяльності територіальних громад та держави загалом.

Варто звернути увагу на потребу в узгодженні й інших важливих складових місцевого самоврядування (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

Співвіднесення окремих положень документів щодо місцевого самоврядування

Параметри для аналізу	Європейська хартія місцевого самоврядування	Конституція України	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”
Встановлення меж повноважень	Ч. 2 ст. 4: місцева влада за законом має: право вільно вирішувати будь-яке питання, не вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу	Ст. 19 ... діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України	–
Принцип субсидіарності	Визначений ч. 3 ст. 4	–	–
Питання територіального устрою	Ст. 5 закріплює принципи цілісності території	П. 13 ст. 92 територіальний устрій України визначається виключно законами	–
Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування	Ст. 8: ... може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом	–	Не визначає об'єктів, форм та підстав адміністративного контролю. Ст. 20 містить лише загальні положення

Проблемне поле конституційного та правового забезпечення становлять також інші суперечності. Назвемо серед них лише відсутність конституційного гарантування достатньої для реалізації повноважень економічної основи діяльності визнаних і зареєстрованих державою територіальних громад. За умови вирішення цього завдання багато проблем політичного та господарського змісту не з'явилося б. Потребує усунення і суперечність між нормами Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування на

регіональному рівні, адже Конституція України покладає підготовку і виконання обласних та районних бюджетів (п. 4 ст. 119) на місцеві адміністрації, що суперечить принципам місцевого самоврядування.

Отже, важливо зазначити, що майбутні норми про місцеве самоврядування в Конституції України мають бути сформовані так, щоб не стримувати його розвиток, тобто слід визначити лише основні засади здійснення місцевого самоврядування та гарантії його державної підтримки, а детальна регламентація має здійснюватися через відповідні закони.

Формування належного конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування не є лише обов'язком Верховної Ради України, а усіх його суб'єктів та науковців. Хоч, зрозуміло, без політичної волі вищих державних посадових осіб цього неможливо досягти. Але загальна неефективність державного управління, його неспроможність вчасно реагувати на розвиток подій, що призвели до розбалансування системи виконавчої влади в державі, вимагає негайного зміцнення місцевого самоврядування для збереження держави. Тож головним завданням у напрямі конституційно-правового забезпечення місцевого самоврядування є підвищення відповідальності усіх суб'єктів за розвиток місцевого самоврядування, починаючи від кожного члена територіальної громади до Президента України та Верховної Ради України.

1.4. Проблема повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування

Повноваження органів місцевого самоврядування, як їх права і обов'язки, у сукупності становлять їх компетенцію. Повноваження визначаються двома факторами: 1) законодавчим закріпленням; 2) спроможністю територіальних громад їх реалізувати. Законодавче закріплення повноважень місцевого самоврядування є принципом, проголошеним Європейською хартією місцевого самоврядування [71]. Виходячи з цього принципу держава на рівні закону відмовляється від частини повноважень і ресурсів та наділяє ними місцеве самоврядування. При цьому Хартія не розрізняє місцеве самоврядування за адміністративно-територіальними одиницями (ст. 13), що, відповідно, свідчить про те, що її принципи щодо визначення повноважень (ст. 4) стосуються всіх органів місцевого самоврядування в Україні, в тому числі і регіонального рівня. Таким чином, визначення повноважень усіх органів місцевого самоврядування в Україні є виключним повноваженням Української держави на рівні її Конституції та законів.

За роки становлення місцевого самоврядування в Україні основними проблемами його розвитку науковці і практики називають відсутність достатнього фінансування та нечіткість формулювання повноважень [169; 162]. Як ці проблеми, так і питання відповідальності цих органів узагальнено в дослідженнях таких вчених, як О.В.Батанов [14], А.А.Коваленко [88], В.В.Кравченко [103], О.В.Мельник [136], В.І.Мельниченко [137] та ін.

Повноваження органів місцевого самоврядування відповідно до чинної Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. (далі – Закон про місцеве самоврядування) можна поділити на три види: 1) власні повноваження органів місцевого самоврядування; 2) передані державою на основі закону окремі повноваження органів виконавчої влади (ч. 3 ст. 143 Конституції України); 3) повноваження, передані на договірній основі.

Власні повноваження органів місцевого самоврядування є їх “суверенними” правами і обов'язками. Власні повноваження органів місцевого самоврядування, до системи яких в Україні відносять сільські, селищні, міські Ради та їх виконкоми, районні і обласні Ради, передусім спрямовані на забезпечення прав і свобод жителів територіальної громади та забезпечення її соціально-економічного розвитку. Зважаючи на відсутність територіальних громад в районах та областях, власні повноваження районних та обласних рад спрямовані на вирішення спільних інтересів розташованих у цих адміністративно-територіальних одиницях громад. Особливістю власних повноважень є та, що вони можуть бути успішніше реалізовані органами місцевого самоврядування, аніж представниками держави у цих територіях.

Крім того, в законодавстві та теоретичних розробках питання, що вирішуються територіальними громадами та утвореними ними органами, також називають “питаннями місцевого значення”. До таких питань Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” відносить широке

коло повноважень, які поділяються: 1) на виключні повноваження сільських, селищних, міських Рад – вирішуються виключно на сесіях; 2) на повноваження виконавчих органів відповідних Рад. Питання місцевого значення, що становлять виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, передбачені ст. 26 Закону. До питань місцевого значення, що вирішуються виконавчими органами сільських, селищних міських Рад, законодавець відносить досить значні повноваження у багатьох сферах (ч. 1 ст. 27–38).

Таким чином, наділення законодавцем повноваженнями не територіальної громади, а органів місцевого самоврядування, передбачає наявність не одного, а кількох суб'єктів відповідальності – рад та їх виконавчих органів. Хоча в Конституції України (ч. 3, 4 ст. 140) сільські, селищні міські голови не визначаються органами місцевого самоврядування, Закон про місцеве самоврядування (ч. 1 ст. 5) відносить їх до системи місцевого самоврядування, визначаючи їх як головних посадових осіб територіальної громади (ч. 1 ст. 12) та наділяючи їх відповідним повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення (ст. 42). Передусім ідеться про їх статус розпорядника бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, укладання від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договорів відповідно до законодавства, а також видання розпоряджень у межах своїх повноважень. Отже, сільські, селищні міські голови виступають як самостійні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення.

Згідно зі ст. 75 Закону загальним є правило, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами... Територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень”.

Характерна особливість відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою полягає в тому, що підставою для її настання можуть бути не лише правопорушення, а й інші випадки неправового характеру (в тому числі політичного й морально-етичного).

Відповідальність органів місцевого самоврядування перед державою є результатом порушення ними Конституції або законів України. Цей вид відповідальності застосовується в порядку санкціонування Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад.

Відповідальність районних і обласних рад зумовлюється, з одного боку, тим, що частка їх повноважень є похідною від сільської, селищної, міської рад, а з другого – необхідністю делегування частки своїх повноважень районними і обласними державними адміністраціями (ст. 44 Закону про місцеве самоврядування). Тому, що, по-перше, відсутність територіальної громади на рівні районів і областей робить неможливим застосування щодо них відповідальності перед територіальною громадою. По-друге, їх відповідальність перед державою за відсутності дієвого механізму державного контролю, крім фінансового за переданими бюджетними коштами, є доволі суб'єктивним моментом. По-третє, факт порушення Конституції та законів України, прав і свобод громадян може бути встановлений виключно адміністративним судом (щодо порушення конституційних прав і свобод громадян) або судом та органами прокуратури (щодо порушення законів та прав і свобод громадян) за ініціативою фізичних або юридичних осіб, права яких порушені або в інтересах яких вони виступають, у тому числі органів влади. По-четверте, політичну відповідальність перед державою як таку, що базується на інтересах щодо цих органів, розглядати недоцільно, оскільки держава не може застосовувати відповідальність дискреційно, а повинна діяти лише у спосіб, визначений Конституцією та законами України.

За шкоду, заподіяну в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування останні, в тому числі і виконавчі органи рад, відповідальні перед юридичними і фізичними особами у порядку, встановленому Законом про місцеве самоврядування, Цивільним і Цивільно-процесуальним кодексами України.

Як зазначає німецький науковець Д.Елерс, безперечно, законодавець з огляду на свої права, може встановити для місцевої громади які-небудь інші повноваження, крім тих, що зачіпають спільне проживання та існування членів громади та мають для них значення саме як для членів даного комунального утворення, однак при цьому він повинен обмежуватися рамками, в які він поставлений конституційно-правовими гарантіями місцевого самоврядування [301, с. 69]. Такий

підхід свідчить, що громади також можуть вирішувати завдання державного рівня у випадку, коли державі вигідніше використовувати місцеві переваги громад [301, с. 69].

У Конституції України завдання державного рівня формалізуються як “передані державою на підставі закону повноваження”. У Законі останні отримують назву “делеговані повноваження”. Ними стають повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, передбачені ч. 2 ст. 27–38 за винятком ст. 37).

Загальний принцип відповідальності за делеговані повноваження передбачений п. 2 ст. 76, відповідно до якого “органи та посадові особи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади”. Водночас стосовно саме відповідальності за делеговані повноваження слід, напевно, поділяти точку зору, яка полягає в тому, що відповідальність повинні нести органи місцевого самоврядування, що безпосередньо здійснюють делеговані повноваження за правилами, встановленими для притягнення до відповідальності відповідних державних органів, на які чинним законодавством покладається реалізація таких повноважень [284, с. 69]. Формальний бік відповідальності за реалізацію органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, будучи врегульованим Законом про місцеве самоврядування, нічим не відрізняється від відповідальності за здійснення власних повноважень.

Забезпечення реальної відповідальності органів місцевого самоврядування за реалізацію закріплених за ними повноважень може бути здійснене в разі дотримання таких умов:

- визначення на рівні держави і закріплення в Законі про місцеве самоврядування з розкриттям їх змісту основних принципів побудови системи місцевого самоврядування в Україні. Вони мають стати основою для розмежування повноважень місцевого самоврядування (так званих суверенних повноважень) та повноважень органів державної влади у сфері місцевого самоврядування (так званих державних інтересів на рівні місцевого самоврядування);

- дотримання принципів Європейської хартії місцевого самоврядування українським законодавцем, який повинен закріпити норми. Відповідно до цих норм суверенні повноваження реалізуються органами місцевого самоврядування “під власну відповідальність”, за реалізацію ж переданих державою повноважень має настати солідарна відповідальність і органу самоврядування, і державної інституції, повноваження якої отримав для виконання орган місцевого самоврядування через процедуру делегування чи передачі;

- не лише декларування, а й реальна відповідальність системи місцевого самоврядування за реалізацію покладених на нього повноважень. Вона може виникнути лише тоді, коли на державу буде покладено таку саму відповідальність щодо органів місцевого самоврядування. Зокрема, в Німеччині щодо цього діє таке правило: при постановці завдань перед громадами держава несе відповідальність за їх фінансування. У разі ж недостатності фінансування чи його відсутності громади мають право звертатися до земельних конституційних судів [301, с. 70];

- вирішення питання відповідальності, що зумовлює і необхідність визначення об’єктів комунальної власності, розпорядження якою з боку органів місцевого самоврядування не повинно здійснюватися на шкоду територіальній громаді і державі. Це пояснюється тим, що добровільність дії Рад (через надання згоди) щодо отримання об’єктів державної власності, будучи позитивним моментом прийнятого в 1998 р. закону [190], вже була неспроможна зупинити занепад соціальної інфраструктури у селах, селищах та невеликих містах, який розпочався ще в 1991 р. [195].

1.5. Територіальна громада як первинний суб’єкт місцевого самоврядування

У сучасній науці не існує цілісної, розвиненої теорії розвитку територіальної громади. Реформування у сфері місцевого самоврядування може давати потужний поштовх для прискорення розвитку суспільства в цілому. Можна навести для прикладу досвід реформи самоврядування в Польщі, здійсненої урядом Тадеуша Мазовецького на початку 1990-х рр. Ось що писав про її наслідки відомий польський публіцист С.Братковський: “Місцеве самоврядування, надаючи самостійність гмінам, вивільнило динамізм та енергію, якої ніхто не сподівався. Малі містечка, тепер чисті й освітлені, змінювали свій вигляд з місяця в місяць; уже за рік Польща стала іншою країною” [115, с. 6].

Територіальна громада в Україні є базовим суспільствоутворювальним елементом, основним стрижнем місцевого самоврядування. Від її якісних характеристик, дієвості, здатності вирішувати питання місцевого значення залежить загальний поступ суспільства, держави [294].

Але законодавчо закріплене в Конституції України право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України у більшості територіальних громад залишається ще не реалізованим.

Територіальні громади в Україні досить подрібнені, практично не мають власних можливостей розвитку, відбуваються старіння населення і зменшення його чисельності. Але водночас (якщо брати сільську територіальну громаду) при зменшенні чисельності сільського населення з 1991 по 2014 р. на 2,5 млн осіб та кількості сіл на 348 одиниць збільшилася кількість сільських рад на 1067 одиниць.

Із 12 тис. існуючих територіальних громад понад половину мають чисельністю жителів менше ніж 3 тис. осіб. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством. У таких територіальних громадах немає бюджетних установ, комунальних підприємств тощо. Тому місцева рада такої територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом повноваження. Також лише 30% територіальних громад в Україні фінансово самодостатні, а 70% одержують дотації із держказни [217].

Окреслена проблема активно починає дискутуватися наукою державного управління, яке як галузь науки започатковано порівняно недавно. В нашій країні цей напрям наукових досліджень активно розробляється із середини 90-х рр. ХХ ст. На наш погляд, ще не повною мірою визначено “наукове поле” цієї науки, місце, роль, механізми розвитку територіальної громади в її межах, досить часто теоретичні пошуки дублюють суміжні суспільні наукові розвідки. Тому актуальним є запропонований напрям визначення меж компетенції науки “державне управління” щодо територіальної громади.

Систематизуючи спільні для країн Західної Європи принципи адміністративного права, фахівці програми SIGMA виділяють такі групи: надійність і можливість прогнозування (правова впевненість); відкритість і прозорість; звітність; ефективність і результативність [72, с. 15].

Необхідно зазначити, що утвердження інституту транспарентності є багаторічною тенденцією для великої групи розвинутих країн. Родоначальницею цього інституту вважається Швеція, де ще в 1766 р. було прийнято Закон про свободу видавництва. Згодом цей інститут запровадили Фінляндія (Закон про відкритість публічних документів, 1951 р.), США (Закон про свободу інформації, 1966 р.), Данія (Закон про доступ до адміністративних документів, 1970 р.), Норвегія (Закон про гласність в адміністративному управлінні, 1970 р.), Франція (Закон про доступ до адміністративних документів, 1978 р.), Нідерланди (Закон про встановлення правил відкритості адміністративного управління, 1978 р.), Австралія (Закон про свободу інформації, 1982 р.), Нова Зеландія (Закон про адміністративну інформацію, 1982 р.), Австрія (Закон про відкритість інформації федеральних адміністративних органів, 1987 р.), Бельгія (Закон про відкритість адміністративного управління, 1994 р.), Республіка Корея (Закон про відкритість інформації публічних органів), Японія (Закон про опублікування інформації, що належить адміністративним органам) [9, с. 33–34].

Водночас проблема транспарентності влади полягає насамперед у її певній новизні для вітчизняної політико-адміністративної практики, традиції відтворення та сприйняття якої сформовано переважно в рамках жорсткого тоталітарного режиму. До того ж забезпечення відкритості влади є дуже делікатною сферою регулювання міжособистісних відносин, через що тут і виникають додаткові проблеми. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості і працівників цих самих органів, і суспільства загалом, оскільки відкритість влади однаковою мірою залежить як від суспільства та суспільного запиту про державну інформацію, так і від самої держави. Створення найбільш досконалого законодавства не забезпечить відкритість, доки не відбудуться певні зміни у масовій свідомості, суспільства загалом, а не лише державних службовців [42].

У наукову термінологію з державного управління для розкриття сутності інституту теоретичних засад публічної самоврядної влади дослідники вводять окремі поняття та формулюють їх авторські визначення. Зокрема, “публічна самоврядна влада” трактується як вид публічної

влади, яку самостійно і під свою відповідальність здійснює територіальна громада та обрані нею самоврядні органи і посадові особи у межах чинного законодавства для вирішення питань місцевого значення в інтересах спільності у визначеному локально-просторовому вимірі; “інституціоналізація публічної самоврядної влади” у широкому розумінні – як становлення та розвиток інститутів – сукупності взаємопов’язаних соціальних норм, що регулюють суспільні відносини у сфері місцевого та регіонального самоврядування, і самоврядних інституцій, які спрямовують свою діяльність на задоволення потреб місцевого населення та розвиток відповідної території; у вузькому – як упорядкування та формалізацію взаємовідносин між структурними компонентами внутрішнього та зовнішнього середовищ інституту публічної самоврядної влади. Також пропонуються напрями наукових досліджень інститутогенезу публічної самоврядної влади [116].

З огляду на це варто звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної і самоврядної форм публічної влади. По-перше, самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу. Тому в питаннях генези, конституювання та легалізації самоврядної влади вирішальну роль відіграє державна влада. По-друге, у питаннях зміцнення, стабілізації, підвищення дієвості та ефективності державної влади важливе місце відводиться владі самоврядній. Остання, за словами В.Григор’єва, “розвантажує” державну владу, забираючи у неї суттєву частину соціально-економічних питань і проблем, які стосуються інтересів мешканців певних територій держави. Водночас самоврядна влада спроможна суттєво підвищувати суспільну активність цих мешканців, сприяти посиленню процесів її самовираження за допомогою самоврядування локальними справами, що мають колективне значення [41].

Таким чином, можна констатувати, що територіальна громада в проблемному полі державного управління, її концептуальна демаркація в сучасній науковій думці державного управління ще до кінця не визначені. Існують різні підходи до дослідження предметного поля науки “державне управління”, які мають поглиблюватися й координуватися в подальших наукових розвідках. Це стосується і дослідження проблем територіальної громади.

1.6. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини

Останнім часом проблема стабілізації фінансової і економічної системи країни стає предметом все більш гострих фахових дискусій. У бажанні усунути негативні тенденції шляхом вжиття урядових заходів передбачено зниження рівня інфляції, скорочення бюджетного дефіциту, стабілізацію обмінного курсу власної грошової одиниці, подолання платіжної кризи, відновлення довіри до банківської системи тощо. Проте всі ці заходи є поверховими, вони не зачіпають глибинних основ економіки, де зароджуються кризові ситуації, а саме виробництво. Постає питання щодо осмислення причин кризи на національному рівні і використання наукових розробок щодо адекватності відповіді на суспільні виклики.

Проблема місцевих фінансів та міжбюджетних відносин є однією з найважливіших у фінансовій політиці України. Місцева влада часто змушена робити непростий вибір місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані видатки, та методів управління і стимулювання процесів економічного розвитку. З огляду на це фінансування і формування бюджету місцевої влади є однією з найважливіших сфер державних фінансів, яка потребує подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Водночас сьогодні із запровадженням напрацьованого раніше інструментарію подолати соціально-економічні труднощі не вдається, навпаки, зростає ентропія системи, що свідчить про потребу в більш ґрунтовному науковому осмисленні проблеми забезпечення економічного розвитку з прогнозуванням кризових явищ та запобігання їм. Таким чином, для уникнення прийняття помилкових управлінських рішень необхідно змістити акценти не тільки в соціальній, а і в економічній політиці. Слід терміново зосередити увагу на комплексному розвитку внутрішнього ринку, стимулюванні виробничого і споживчого попиту на товари національних продуцентів і забезпечити тим самим перехід до економіки пропозиції.

Останні роки формування та виконання місцевих бюджетів здійснюються в умовах розгортання та подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи. Така ситуація вима-

гає вжиття термінових соціально-економічних заходів, які полягають у спрямуванні значної частини бюджетних асигнувань на розвиток як національної, так і регіональної економіки.

За таких умов послідовне обстоювання та суворе дотримання певних принципів бюджетного процесу, в тому числі на місцевому рівні, набувають особливого значення, оскільки це є основою створення місцевих бюджетів як важливого інструменту макроекономічного регулювання, реалізації державної регіональної політики, фінансування найважливіших видатків, спрямованих, насамперед, на задоволення потреб населення.

Наведемо такі основоположні принципи реформування бюджетного процесу на місцевому рівні в Україні: переважання стратегічних цілей і завдань розвитку територій над короткостроковими і технічними цілями й завданнями; відповідність видатків бюджетів фінансуванню основних напрямів розвитку територій; забезпечення за допомогою бюджету досягнення інноваційно-інвестиційних цілей та виконання завдань розвитку сучасної економіки; децентралізації управління фінансовими потоками на рівні місцевого самоврядування та зменшення частки зосередження всіх фінансових ресурсів у державі; недопущення фінансових зловживань у процесі формування, наповнення та використання місцевих бюджетів; забезпечення максимальної ефективності витрат одиниці бюджетних коштів; організація стратегічного, поточного контролю за дотриманням усіх бюджетних процедур на рівні територій та держави; формування ефективного нормативно-правового забезпечення і технічного забезпечення бюджетного процесу; забезпечення прозорості, гласності бюджетного процесу та інформованості громадськості стосовно доходів та витрат бюджетних коштів [4].

Для розвитку будь-якої території необхідні розробка і реалізація відповідної стратегії управління її фінансовими ресурсами, яка дає змогу не тільки втілити ідеї в життя, а й знайти джерело фінансування, розробити ефективну методику управління фінансовими ресурсами, кадрами, інформацією, провести аналіз зовнішнього і внутрішнього середовищ, сформулювати сприятливу суспільну думку тощо.

Статистичний аналіз показує, що у світі є низка держав, у яких місцеві фінанси наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто не залежать або незначною мірою залежать від бюджету центральної адміністрації. Це Ісландія, США (включаючи штати), Люксембург, Австрія, Швеція. У зазначених країнах фінансова автономія місцевих бюджетів перебуває в інтервалі 99,2–72,8%. У Німеччині, Японії, Франції, Фінляндії, Бельгії і Данії фінансова автономія місцевих бюджетів коливається в межах 68–56% [26]. Основу їх фінансової автономії становлять місцеві податки й місцеві надбавки до загальнодержавних податків, тому вживання терміна “податкова автономія” стосовно місцевих бюджетів вищезгаданих країн є цілком правомірним. Так, у США податкові джерела частково розподілені. Федеральному уряду належить виключне право на мито та поштові збори. Органи влади штатів та місцеві виконавчі органи збирають податки на майно, податки на продаж, платежі за реєстрацію автотранспорту, видобування корисних копалин, санітарні послуги [74]. Інші податки – на власність і доходи юридичних і фізичних осіб, спадщину та дарування, акцизи – можуть використовуватися всіма рівнями влади на власний розсуд. На рівні штатів основними джерелами податкових надходжень є: обов’язкові внески із соціального страхування (21%), податок з продажу (20%), прибутковий податок (19%), індивідуальні акцизи (10%) [122].

Вважаємо за необхідне при реформуванні системи місцевих фінансів та міжбюджетних відносин базуватися на “європеїзації” місцевих бюджетів України. Європеїзація розглядається як визначальний процес, який спроможний втілити якісні зміни в політичній системі та економічному житті. Інституційна європеїзація, зосереджена насамперед на органах державного управління та їх інституціях в бюджетній системі, має здійснюватись на основі нормативного підходу шляхом прийняття сукупності спільних прав і зобов’язань, обов’язкових до виконання країнами, які прагнуть стати членами ЄС. Грузія, Молдова та Україна вже почали впроваджувати законодавство ЄС у бюджетній сфері з урахуванням зобов’язань, узятих на себе стосовно реалізації умов щодо повноважень органів місцевого самоврядування, розширення можливостей транскордонного співробітництва, впровадження програмно-цільового методу управління місцевими бюджетами тощо. Важливо скористатись інструментами, запропонованими ЄС, з метою зміцнення інституційного потенціалу та приведення засад діяльності фіскальних інститутів у відповідність з європейськими стандартами.

На наш погляд, існуюча система місцевих бюджетів в Україні є недієвою за кількісним наповненням структури, тому необхідне зменшення кількості місцевих бюджетів з 12 тис. до 5–6 тис. Для підвищення дієвості бюджетної системи України необхідно переходити від орієнтації на кількість до орієнтації на якість місцевих бюджетів. Інакше кажучи, видається доцільним, не проводячи складну адміністративну реформу, зменшити кількість місцевих бюджетів України за рахунок установаження умовного обмеження для місцевих бюджетів відповідно до мінімальної кількості населення певної території (наприклад 6 тис. осіб).

Ще один проблемний аспект у системі місцевих фінансів та міжбюджетних відносин – це якість реформування місцевих бюджетів за рахунок використання в Україні кращих світових практик у галузі бюджетного процесу. На нашу думку, це стосується середньострокового планування видатків (СПВ). Система середньострокових видатків відрізняється від класичного бюджетування та планування. По-перше, система охоплює періоди тривалістю не менше ніж 3–5 років. Проте існування три- або п'ятирічної системи не виключає наявності річного бюджету – він знову запроваджується в практику, але переглядається щороку. Цій системі властива повторювана структура. По-друге, основа і точка відліку цієї системи визначаються політикою уряду і не змінюються в майбутньому. По-третє, відмінність між структурою системи середньострокових видатків, яка повторюється щороку, і плануванням розвитку полягає в тому, що в першому випадку окреслюється застійна структура, а в другому – динамічна.

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

Крім того, вважаємо, що мають бути створені умови для забезпечення прозорості та доступності фінансової інформації на рівні регіону та держави в цілому. Вплив громадськості на процес реформування місцевих бюджетів має бути обов'язковим. Важливим чинником у процесі трансформацій є готовність громадян до самоорганізації, вияву громадянської активності на місцевому рівні. Значним викликом пострадянськості є саме патерналізм – віра громадян у всемогутність держави; упевненість, що саме держава повинна вирішувати всі їхні проблеми. Така індиферентність призводить до застою, відсутності реформ або їх повільного впровадження. Пасивність провокує зниження якості реформ, у тому числі в бюджетній системі. Чим активнішими будуть громадяни у відстоюванні власних інтересів, тим відповідальнішим стане політикум; чим вищою буде громадянська активність, тим сильнішими ставатимуть демократичні традиції в соціумі. У ліберальних демократіях помітне намагання передати прийняття рішень переважно регіонам та наділення ширшими правами громадян.

Таким чином, аналіз недоліків місцевих фінансів та міжбюджетних відносин в Україні свідчить про недостатньо високий рівень професіоналізму й підготовленості фінансових фахівців та громади в цьому питанні. Дієвим інструментом у цьому напрямі має бути або Національна стратегія розвитку людських ресурсів, або визначення розвитку людських ресурсів основним стратегічним напрямом розвитку території (наприклад Стратегія розвитку Дніпропетровської області 2015–2020 рр.).

Для вирішення цього питання пропонуємо проводити різнопланове навчання (підвищення кваліфікації, круглі столи, конференції, тренінги тощо) в межах провідних навчальних закладів України (наприклад освітня мережа НАДУ при Президентіві України).

1.7. Сучасний стан та тенденції розвитку ринку місцевих запозичень

Забезпечення правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування – одна з головних передумов розбудови демократичної держави. Однак на сьогодні органи місцевого самоврядування в Україні неспроможні належно виконувати свої функції через нестачу коштів, зумовлену недієздатністю інституту місцевих податків і зборів, залежністю більшості місцевих бюджетів від дотацій і субвенцій державного бюджету. Обмеженість ресурсів місцевих бюджетів не дає змоги органам місцевого самоврядування здійснювати інвестиції в розвиток місцевої інфраструктури, оновлювати основні фонди комунальних підприємств.

Погіршення ситуації в економіці України зумовлене не тільки впливом світової економічної кризи, а й зволіканням із структурними реформами та загостренням інституційної кризи в країні. Звичайно, це негативно впливає на українське суспільство, формуючи критичний запит місцевих органів влади на розширення їх повноважень, насамперед фінансових. За таких умов розширення джерел фінансування програм розвитку можливе за рахунок запозичень органів місцевого самоврядування.

У багатьох країнах світу одним із альтернативних та значних джерел фінансування місцевого економічного розвитку виступають саме муніципальні запозичення. Так, за рахунок позичок у країнах ЄС формується, як правило, 10–15% доходів місцевих бюджетів. Найвищий показник у Сан-Марино, який становить 69%; у Нідерландах цей показник становить 19%, у Бельгії – 13%, на Кіпрі – 12%, у Чехії – 11%, в Іспанії та Франції – 10%. А беззаперечним світовим лідером з обороту ринку місцевих облігацій є, звичайно, США.

Місцеві запозичення – це сукупність відносин між органом місцевого самоврядування та фізичними і юридичними особами, що передбачають залучення коштів від юридичних та фізичних осіб та виникнення боргових зобов'язань органу місцевого самоврядування як позичальника грошових коштів. Залежно від способу здійснення запозичень розрізняють такі їх основні форми:

- кредити, що залучаються від банківських та інших фінансових установ;
- облігаційні позики, що передбачають емісію муніципальних облігацій;
- вексельні позики, що передбачають емісію короткострокових казначейських векселів та казначейських зобов'язань;
- взаємні позики органів місцевого самоврядування, зокрема ті, які здійснюються комунальними банками взаємного кредитування (взаємними муніципальними банками);
- казначейські позики, які здійснюються за рахунок тимчасово вільних коштів державного або регіонального бюджету.

Кожна форма місцевих запозичень має певну сферу застосування. Кредити здебільшого використовуються для фінансування відносно недорогих та короткострокових проєктів; облігаційні позики – для фінансування довгострокових капіталовкладень; вексельні позики – для покриття дефіциту місцевого бюджету поточного року; взаємні позики та казначейські позики – для покриття короткострокових касових розривів.

Найбільш вагому роль у фінансуванні дорогих інвестиційних проєктів відіграють саме облігації внутрішньої місцевої позики. Облігаційна позика як механізм фінансування місцевого економічного розвитку передбачає розміщення облігацій органами місцевого самоврядування на внутрішньому фондовому ринку на умовах строковості, платності та поверненості. Облігаційні позики є одним із вагомих інструментів фінансування важливих суспільних потреб, таких як розвиток систем електро-, водопостачання та водовідведення, транспортних мереж, будівництво житла, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, спорту тощо.

Українські муніципалітети накопичили певний досвід застосування різних форм місцевих запозичень. Так, поширеним є отримання міськими бюджетами безвідсоткових короткотермінових позик за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку з метою покриття тимчасових касових розривів та забезпечення поточних видатків. За даними Державної казначейської служби України, у 2009 р. було прийнято 2 948 рішень про надання таких позик міським бюджетам, у 2010 р. – 2 395 рішень, у 2011 р. – 3 633 рішень, за перше півріччя 2012 р. вже було прийнято 2 359 таких рішень. Протягом 2013 р. місцевим бюджетам надано позик на покриття тимчасових касових розривів на загальну суму 38,4 млрд грн. Однак надання таких позик передбачено на покриття тимчасових касових розривів, пов'язаних із забезпеченням здійснення захищених видатків загального фонду місцевого бюджету. Таким чином, це не дає підстав розглядати їх як вагоме джерело фінансування інвестиційних видатків.

За даними Міністерства фінансів України, у 2003–2011 р. невелика кількість міст отримували кредити у банківських установах в Україні. Це міста: Южне (1,6 млн грн на 15 місяців під 20% річних, 2003 р.), Антрацит (1,3 млн грн на 3 роки під 15%, 2004 р.), Одеса (48,0 млн грн на 3 роки під 18%, 2004 р.), Новокаховка (2,0 млн грн на 1 рік під 16%, 2005 р.), Іллічівськ (5,5 млн грн на 18 місяців під 18%, 2008 р.), Черкаси (5 млн грн на 1 рік під 18%, 2010 р.),

Вінниця (10 млн грн на 3 роки під 14,98% річних, 2011 р.; 25 млн грн на 3 роки під 19,5% річних, 2012 р.).

В іноземних фінансових установах кредити отримували міста: Одеса (40 млн швейцарських франків під ставку 8,5% річних на 5 років та 10 млн швейцарських франків під ставку 8,25% річних на 3 роки), Київ (250,0 млн дол. США на 5 років з відсотковою ставкою 8,25%), Харків (100,0 млн дол. США на 5 років під ставку 9,5%) [77].

Набагато ширшою географією застосування відрізняються місцеві облігаційні позики, перші з яких в Україні було здійснено у 1995 р. у таких містах, як Київ, Дніпропетровськ, Харків та Донецьк. До середини 1998 р. вже 10 міст випустили облігації місцевих позик на суму майже 200 млн грн. Запозичені кошти використовувалися здебільшого для вирішення проблем комунального господарства, житлового будівництва та розвитку міської транспортної інфраструктури. Найбільш вдалою вважається емісія облігацій Харківською міською радою, кошти від розміщення яких було вкладено в купівлю міських автобусів, що були передані в оренду, а за рахунок орендної плати здійснювалось погашення облігацій.

Негативний вплив на подальший розвиток облігаційних позик в Україні справили дефолт міста Одеси у 1998 р. за облігаціями, випущеними 1997 р., фінансовий скандал із авальюванням векселів Житомирською обласною владою, а також використання облігаційної позики АР Крим для переказу коштів в офшорні зони. У 1998 р. Указом Президента України було встановлено, що емісія облігацій внутрішніх місцевих позик підлягає реєстрації у НКЦПФР після погодження її розміру з Міністерством фінансів України. Цього року була зареєстрована лише одна емісія облігацій Броварською міською радою на суму 0,5 млн грн. Надалі Міністерство фінансів України протягом чотирьох років не надавало дозволів на випуск облігацій місцевих позик. З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу, який по-новому унормував процедури здійснення місцевих запозичень, процес випуску муніципальних цінних паперів інтенсифікувався, але будь-якої сталої динаміки на ринку місцевих запозичень не спостерігалось.

У 2003 р. була зареєстрована емісія облігацій місцевої позики Київської міської ради на суму 100 млн грн. У серпні 2004 р. до бюджету Донецька було залучено 20 млн грн від випуску трирічних облігацій. Запорізька міська рада випустила дворічні облігації муніципальної позики на суму 25 млн грн. У 2005 р. НКЦПФР зареєструвала 10 випусків облігацій місцевої позики на загальну суму 345 млн грн. Емісію здійснили 4 міста: Харків, Донецьк, Запоріжжя та Одеса. Протягом 2006 р. на ринку облігаційних позик знову спостерігався спад: зареєстровано 7 випусків облігацій на суму 88,5 млн грн. Емітентами стали 5 міських рад, зокрема таких міст, як Черкаси, Івано-Франківськ, Комсомольськ, Вінниця та Донецьк [76].

Фінансово-економічна криза, що розгорнулася в Україні у другому півріччі 2008 р., суттєво знизила активність українських міст у застосуванні механізму облігаційних позик. Висока вартість позикових ресурсів (до 25% річних) не дала змоги більшості органів місцевого самоврядування скористатися позиковими ресурсами для наповнення бюджету розвитку. Не вдалось реалізувати плани щодо розміщення облігацій внутрішніх позик міським радам Миколаєва, Києва, Одеси, Харкова. У 2009 р. НКЦПФР зареєстровано лише 3 (з шести запланованих) випуски облігацій внутрішніх місцевих позик Львівською, Луцькою та Донецькою міськими радами. Сума залучених коштів становила 272,3 млн грн, ставка купона все ще залишалася досить непривабливою. У 2012 р. не здійснились наміри щодо випуску облігаційних позик міських рад Кам'янець-Подільського (10 млн грн), Сум (50 млн грн), Дніпропетровська (50 млн грн) [76].

Очікування відновлення ринку місцевих запозичень у 2010 р. після повної їх зупинки 2009 р. були марними. Значне розширення, що спостерігалось у 2003–2008 рр., змінилось абсолютним заморожуванням ринку муніципальних облігацій. Мінфін відхилив більшість заявок на випуск облігацій, за винятком окремих проектів, пов'язаних з підготовкою Євро-2012 (Київ, Харків, Львів, Донецьк) [223]. У 2011 р. облігаційні позики здійснили Харківська міська рада на суму 99,5 млн грн та Запорізька міська рада – на суму 25 млн грн. Відсоткові ставки за розміщеними облігаціями суттєво знизились порівняно із 2009 р. Також Міністерство фінансів у 2010–2011 рр. все ж дало змогу деяким муніципалітетам провести рефінансування шляхом додаткових випусків облігацій внутрішньої місцевої позики (Одеса, Черкаси) та реструктуризації боргових зобов'язань (Луцьк) задля уникнення дефолтів.

Протягом січня – жовтня 2012 р. Мінфін погодив 19 місцевих запозичень, з яких 5 міст (Київ, Кременчук, Львів, Запоріжжя, Дніпропетровськ) отримали дозвіл на випуск облігацій внутрішньої місцевої позики з відсотковими ставками за користування залученими коштами від 14% до 19% річних; 9 міст (Вінниця, Житомир, Горлівка, Львів, Павлоград, Конотоп, Краматорськ, Київ, Чернігів) – на отримання кредитів; і трьом містам (Луцьку, Одесі, Харкову) дозволено реструктуризацію і рефінансування [150]. Загалом у 2012 р. спостерігалась певна зацікавленість органів місцевого самоврядування інструментами фондового ринку для залучення інвестицій у розвиток місцевої інфраструктури. Протягом року Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку було зареєстровано 12 випусків облігацій місцевих позик на загальну суму 6,9 млрд грн, що порівняно з 2011 р. на 7,5 млрд грн більше. Водночас для інвесторів місцеві облігації все ще є не досить привабливими. Про це свідчать дані про анулювання випусків (їх скасування) НКЦПФР через неможливість розмістити облігації серед інвесторів за прийнятними для емітента відсотковими ставками. Так, протягом 2011–2012 р. було анульовано емісії облігацій Дніпропетровська, Львова та Автономної Республіки Крим.

На рис. 1.1. наведена динаміка загального обсягу зареєстрованої емісії та кількість випусків облігацій в Україні за період з 2000 по 2012 р.

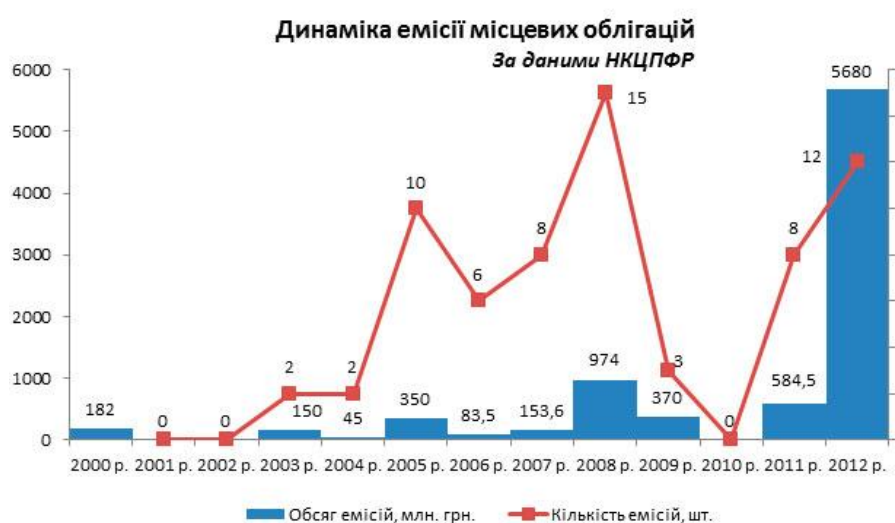


Рис. 1.1. Обсяг та кількість випусків облігацій внутрішньої місцевої позики в Україні у 2000–2012 рр.

А протягом 2013 р. ринок муніципальних облігацій в Україні знову заморозився. Українські фінансові ринки діяли в умовах девальваційних очікувань, пов'язаних з виплатами у вересні значних за обсягами боргових зобов'язань України та адміністративними методами регулювання валютного ринку. В умовах зниження основних показників реального сектору економіки, який є досить чутливим до кон'юнктури зовнішніх ринків сировини,

та за відсутності вагомих передумов для покращення ділового клімату в найближчій перспективі фондовий ринок, звичайно, реагує на нові імпульси. Таким чином, у 2013 р. органи місцевого самоврядування емісією облігацій не здійснювали. І лише 12 міських рад здійснили запозичення шляхом отримання кредитів від міжнародних фінансових організацій зі строком погашення від трьох до 13 років [85].

Аналізуючи наведені дані, можна зазначити, що будь-якої сталої динаміки на ринку місцевих запозичень в Україні не спостерігається. За роками певного поживлення спостерігались періоди, коли міста взагалі не здійснювали запозичень. Протягом 2003–2012 рр. емітентами облігацій внутрішньої місцевої позики стали лише 10 міст – обласних центрів та м. Київ, а також 5 міст обласного значення. Останнє можна вважати позитивним моментом, оскільки означає посилення інституційної спроможності міст такого типу здійснювати місцеві запозичення.

Термін обігу облігацій, випущених у 2003–2012 рр., коливався від одного до п'яти років (однорічні облігації були випущені лише одного разу – у 2006 р. Вінницькою міською радою). Спостерігається певна кореляція між терміном випуску облігацій і відсотковою ставкою: чим довший термін обігу, тим нижча ставка. Цей зв'язок був яскраво виражений у 2003 та 2005–2007 рр. У 2009 р. в умовах фінансово-економічної кризи ставка доходності значно зросла порівняно з попередніми роками. У 2011 р. вона знову знизилася. Це дає підстави зробити висновок, що органам місцевого самоврядування буде надалі вигідніше розміщувати облігації місцевої позики на довший термін.

Аналіз здійснених у 2003—2012 рр. випусків облігацій внутрішньої місцевої позики свідчить про те, що найчастіше запозичення не мали інвестиційного характеру, випуск облігацій здійснювався з метою фінансування робіт з реконструкції комунального господарства (табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Напрями цільового використання запозичених коштів при емісіях місцевих облігацій

Мета позики	Емітент
Придбання обладнання для збирання твердих побутових відходів	Луганськ
Реконструкція котелень, теплових мереж, мереж гарячого водопостачання, вузлів обліку пального та тепла, заходи з енергозбереження	Краматорськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Северодонецьк, Харків
Реконструкція житлового фонду	Бердянськ, Луцьк, Харків
Будівництво житлових будинків	Донецьк, Луганськ
Будівництво об'єктів комунального і соціально-культурного призначення, будівництво медичних закладів	Донецьк, Запоріжжя, Луцьк
Реконструкція зелених насаджень парків, скверів	Луганськ
Реконструкція зовнішнього освітлення	Бердянськ, Луганськ, Львів
Розвиток міського громадського транспорту	Краматорськ
Розвиток міського електротранспорту	Кременчук
Реконструкція доріг та асфальтового покриття прибудинкових територій	Бердянськ, Бориспіль, Вінниця, Донецьк, Луганськ, Луцьк, Львів, Харків, Черкаси
Реконструкція закладів освіти	Луцьк
Внески у статутні фонди комунальних підприємств (придбання обладнання)	Харків
Реалізація екологічного проекту з переробки твердих відходів в м. Сімферополь	АР Крим
Будівництво стадіону для проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р. Будівництво та реконструкція об'єктів комунального і соціально-культурного призначення та розвитку транспортної інфраструктури в зв'язку з підготовкою до проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу 2012 р.	Львів Донецьк, Харків
Погашення заборгованості за векселями; виконання кредитної угоди; забезпечення подальшого розвитку дорожньо-транспортної інфраструктури та поліпшення транспортного забезпечення; будівництва об'єктів водопровідно-каналізаційного господарства; розвитку паливно-енергетичного комплексу; виконання робіт з капітального ремонту житлового фонду; внесків органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	Київ

Порівняння форм місцевих запозичень свідчить про те, що залучення коштів шляхом розміщення облігацій місцевої позики є більш вигідним, ніж отримання банківських кредитів. Крім того, середньозважена ставка доходності за випущеними облігаціями була у 2007—2008 рр. навіть нижчою за річний індекс інфляції у ці роки, що також можна вважати вигідним для емітентів облігацій – органів місцевого самоврядування. Виняток становить лише випуск облігацій Львівською міською радою у I півріччі 2009 р., середньозважена ставка за банківськими кредитами у цей період була на 1,5% нижчою від ставки доходності за випущеними облігаціями – 20%.

Водночас ставки за кредитами в іноземних фінансових установах є значно нижчими, ніж у вітчизняних банківських установах, та лише на 1–3% нижче, ніж ставки доходності за облігаціями внутрішніх місцевих позик. Однак у ситуації значної девальвації національної валюти в умовах фінансово-економічної кризи навантаження на міські бюджети щодо обслуговування і майбутнього погашення таких кредитів значно зросли.

Облігації зовнішньої місцевої позики в Україні випускала лише Київська міська рада, яка здійснювала зовнішні запозичення за схемою опосередкованої емісії. Фактично іноземні банки, які були лід-менеджерами даного проекту, випустили і розмістили так звані сертифікати участі в кредиті, а емітент одержав позику від розміщення цих цінних паперів. Проте подібні опосередковані схеми емісії облігацій на зовнішньому ринку призводять до подорожчання випуску і появи додаткових складностей на шляху емітента на світовий ринок капіталу.

На підставі аналізу динаміки ринку місцевих запозичень в Україні можна зробити узагальнюючий висновок, що існує низка перешкод для його подальшого розвитку. Це, зокрема: низька інституційна спроможність органів місцевого самоврядування самостійно організувати випуск облігацій і, відповідно, висока вартість такої організації через користування послугами професійних посередників; обмеженість джерел доходів бюджетів розвитку, за рахунок яких здійснюється погашення основної суми місцевого боргу, що знижує можливості здійснювати запозичення; використання залучених коштів на фінансування переважно проєктів, ефект від реалізації яких безпосередньо не приводить до збільшення доходів місцевих бюджетів у майбутньому; неврахування органами місцевого самоврядування ймовірних ри-

зиків (політичних, валютних), пов'язаних з обслуговуванням та погашенням боргових зобов'язань; зниження вимог до дотримання фіскальної дисципліни органами місцевого самоврядування шляхом списання заборгованості за позиками з єдиного казначейського рахунку, надання дозволів на здійснення запозичень для погашення зобов'язань за раніше випущеними облігаціями та ін. Вітчизняний ринок місцевих позик виявився надзвичайно чутливим до погіршення макроекономічної ситуації в країні, що проявилось у зменшенні його обсягів і подорожчанні ресурсів. Водночас делегування управлінських повноважень місцевому самоврядуванню і розширення його фінансової автономії є необхідним. Тому подальше поживлення ринку місцевих запозичень пов'язано, насамперед, зі стабілізацією політичної і економічної ситуації в країні та проведенням низки інституційних і структурних реформ.

1.8. Земельні відносини на місцевому рівні

Реформування земельних відносин і системи землекористування на ринкових засадах докорінно змінило роль і значення управління земельними ресурсами на державному, регіональному та місцевому рівнях. Це пов'язано з тим, що земля стала об'єктом правовідносин й об'єктом нерухомості як товар. У практиці управління земельними ресурсами виникла необхідність застосовувати нові принципи і методи, які б дали можливість створити ефективну систему раціонального землекористування та забезпечення гарантій прав для суб'єктів земельних відносин, розширити базу оподаткування і надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, залучити інвестиції в розвиток регіонів і територіальних громад.

Заздалегідь необхідно з'ясувати методологічну сутність наукового поняття “земельні відносини”. У ст. 2 Земельного кодексу України [79] земельні відносини визначені як “суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею”, тобто відносини власності на землю. Такий підхід справедливо критикується в правовій доктрині [147, с. 13–15]. Вказується, що земельними слід визнавати, крім відносин власності, ще багато інших різновидів суспільних відносин: відносини із охорони та відтворення земель, їх раціонального використання та здійснення управління у сфері земельних відносин, застосування юридичної відповідальності за земельні правопорушення тощо. Більш адекватною існуючому правовому регулюванню видається загальновизнана в доктрині земельного права України точка зору, за якою земельними вважаються відносини, що пов'язані із володінням, користуванням, розпорядженням, використанням, охороною та відтворенням земель.

Необхідність реформування земельних відносин визнана відразу з набуттям Україною незалежності. Для забезпечення проведення та прискорення земельної реформи в державі було прийнято і введено в дію низку законодавчих та нормативних актів. В основному до кінця 1999 р. початковий етап земельної реформи було завершено. Суттєвим результатом ужитих заходів у сфері земельних відносин стала відмова держави від монополії на земельні ресурси на користь приватної власності, але, на жаль, це не сприяло підвищенню ефективності землекористування, особливо в сільському господарстві.

Слід також зауважити, що більшість найважливіших цілей земельної реформи, визначених законодавчо, так і не було досягнуто [214]. Це має такі наслідки:

- рівноправний розвиток різних форм господарювання на землі характеризується безвідповідальністю з боку розпорядників землі – органів місцевого самоврядування, що стало причиною безсистемної приватизації земель територіальних громад і, як результат, – невідповідності основним принципам просторового розвитку населених пунктів;

- формування багатукладної економіки відбувається без належної підтримки держави як основного регулятора діяльності та взаємодії між укладами, яка системою законів повинна захищати інтереси будь-якого укладу незалежно від форм власності, організації виробництва тощо, а також підтримувати підприємництво як рушійну силу більшості укладів;

- не створена система раціонального використання та охорони земель, оскільки масово порушуються земельне законодавство та норми раціонального природокористування, а також недостатньо враховуються зобов'язання суб'єктів господарювання щодо збереження та відтворення земельних ресурсів;

Слушною є позиція авторів [134] щодо того, що головним наслідком земельної реформи в державі стала лише соціалізація землі – її перерозподіл між населенням. При цьому в процесі реформування земельних відносин було знехтуване значення землі як ресурсу територіального розвитку продуктивних сил та базисного компонента довкілля, що в сучасних умовах стало причиною виникнення низки кризових явищ економічного та екологічного характеру у землекористуванні, усунення яких істотно ускладнюється відносинами власності.

На наш погляд, основна проблема організації системи управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин, яка відповідає вимогам перехідної економіки, полягає у незабезпеченні її відповідною науковою базою. Відчувається гострий дефіцит знань про раціональні масштаби державного втручання в процес розподілу, використання і відновлення земельних ресурсів, ефективні механізми поєднання адміністративних і ринкових способів регулювання цих процесів, оптимальні організаційні структури і форми управління ними [141].

Сучасна система управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин є недостатньо збалансованою і не забезпечує позитивного результату в досягненні високої економічної ефективності та екологічної безпеки в землекористуванні. Тому необхідний перегляд на системній основі концептуальних орієнтирів і пріоритетів розподілу функцій управління земельними ресурсами на різних рівнях влади.

Центральне місце в реформуванні системи землекористування належить інституту земельної власності, що дає цілісне уявлення про земельні відносини на місцевому рівні і виразно демонструє відмінність між плановою та ринковою економіками. Саме ця система визначає зміст інтересів окремих землекористувачів, суть та характер організації і управління землекористування в цілому.

Проте відносини земельної власності в населених пунктах до цього часу ототожнюються з поняттям земельної власності в аграрному секторі. Незважаючи на однакове підґрунтя – можливість отримання рентного доходу, вони мають різні природу і еволюцію. Земельна власність у населених пунктах завжди підпорядковувалася меті їх розвитку, динамічності, поліфункціональності та високому рівню усупільнення землекористування.

Використання землі в населених пунктах завжди ґрунтувалося на поєднанні інтересів приватної та суспільної власності. Поєднання приватних і громадських інтересів відображається в усіх аспектах землекористування. Землі населених пунктів ніколи не були простим даром природи. Рента, що утворюється при використанні земель населених пунктів, – це, передусім, результат попередньої праці, капітал, що був приєднаний до землі під час її освоєння та інженерно-транспортного облаштування не тільки (чи не стільки) землекористувачем, а територіальною громадою в цілому. Така залежність особистих прибутків від примноження суспільної власності створила основу для розвитку принципів самоорганізації в сфері землекористування [214]. Інакше кажучи, в населеному пункті завжди існує певний рівень конфліктності, пов'язаний з різноманітністю інтересів суб'єктів земельної власності і високим рівнем усупільнення міського землекористування, коли в межах порівняно невеликої території локалізується значна кількість видів діяльності, які суттєво впливають одна на одну.

Розвиток земельних відносин у країні стримується політичними факторами, відсутністю реально діючої законодавчої та нормативної бази. Проте навіть прийняття законодавчих актів щодо земель несільськогосподарського призначення істотно не прискорило перетворення землі у виробничий фактор. У цій частині проблема може бути окреслена у двох аспектах – з одного боку, земельні ресурси комунальної власності використовуються неефективно, а з другого – їх низька ефективність зумовлена неринковим характером земельних відносин, несистемністю заходів з формування ринку землі, відсутністю науково обґрунтованої концепції дій, яка враховувала б об'єктивні та суб'єктивні чинники і передумови запровадження цивілізованих, законних і незворотних відносин у сфері купівлі-продажу земельних ділянок. Розробка концептуальних засад реформування земельних відносин потребує детальнішого аналізу стану використання, обліку, економічної оцінки земельних ресурсів у межах населеного пункту.

Відсутність чіткої, загальнодоступної системи управління ринковими операціями є ще одним фактором стримування інвестицій у землю. Потенційні інвестори більше стурбовані існуванням надійної, стабільної і прозорої структури, ніж особливим характером прав власності.

Важлива проблема в населених пунктах – врегулювання питань щодо розмежування земель комунальної і державної власності. Необхідно розширити роботи з територіально-просторового планування землекористування з урахуванням різних форм власності, підвищити ефективність використання внутрішньоміських територіальних ресурсів.

Таким чином, проблеми щодо ефективного використання земельних ресурсів та регулювання земельних відносин, вирішення яких покладається на органи місцевого самоврядування, зводяться до таких:

- існує інституціональна неповноцінність ринку землі;
- система довгострокового кредиту, насамперед іпотечного, ще не створена;
- створення і відтворення міської земельної нерухомості практично цілком покладаються на міський бюджет чи бюджет містоутворюючих підприємств;
- система реєстрації об'єктів нерухомості й угод з ними тільки формується;
- проблеми титульного страхування поки тільки обговорюються фахівцями;
- земельні суперечки вирішуються судами часто відповідно до трактування спірних положень недосконалою і суперечливою нормативною базою представниками органів виконавчої влади, без детального аналізу їх економічних аспектів і наслідків.

Таким чином, прискорення вирішення проблем у галузі земельних відносин щодо розвитку ринку земель, розмежування земель державної та комунальної власності, а також сприяння у проведенні робіт з інвентаризації земель та їх грошової оцінки, встановлення меж населених пунктів, розробки планів земельно-господарського устрою дають змогу органам місцевого самоврядування оптимізувати систему управління земельними ресурсами та регулювання земельних відносин. Це, у свою чергу, сприятиме раціональному використанню та збереженню наявних земельних ресурсів, надходженню додаткових коштів до місцевих бюджетів, а отже, зміцненню економічної бази місцевого самоврядування і підвищенню добробуту громадян.

1.9. Територіальний розвиток соціальної інфраструктури

Сукупність галузей невиробничої сфери, що створюють послуги й загальні умови для раціональної організації основних видів діяльності людини, належить до соціальної інфраструктури. До галузей соціальної інфраструктури відносять: торгівлю (ту її частину, що здійснює реалізацію продуктів харчування, громадське харчування, житлово-комунальне господарство, побутове обслуговування населення, пасажирський транспорт і зв'язок, невиробничі галузі; освіту й охорону здоров'я; фізкультуру і спорт; туристично-екскурсійні організації; соціальне забезпечення; культуру і мистецтво; масову інформацію; науку та наукове обслуговування; підготовку кадрів; кредит і державне страхування; державні, місцеві і громадські організації.

Соціальна інфраструктура умовно поділяється на галузеву і територіальну. Одиницями територіальної соціальної інфраструктури вважаються: країна в цілому, регіон, область, місто, сільський адміністративний район, населений пункт. Підтримання необхідних пропорцій розвитку соціальної інфраструктури в галузевому і територіальному аспектах – важливий напрям політики розвитку територій різних рівнів, і саме тому категорія “соціальна інфраструктура” набула найбільшого поширення в муніципальній економіці. Повне відтворення робочої сили, забезпечення добробуту населення, його всебічний розвиток не можуть відбуватись автоматично. Для цього необхідно створити належні умови. Це одна з вимог принципу соціальної справедливості, тому кінцевою метою постійного вдосконалення й розвитку соціальної інфраструктури є досягнення повного й однакового ступеня задоволення особистих потреб населення незалежно від того, на якій території воно проживає.

До основних функцій галузевої соціальної інфраструктури належать: створення суспільних благ і їх розподіл та обмін за рахунок формування мереж підприємств оптової та роздрібно-торгівлі, підприємств громадського харчування, закладів кредитної та страхової системи; надання споживчих та інших видів послуг суб'єктами інфраструктури, в тому числі житлово-комунальними, підприємствами побутового обслуговування, пасажирського транспорту і зв'язку; охорона здоров'я; формування громадської свідомості та наукового світогляду; управління та охорона громадського порядку.

У зв'язку із цим ключовим елементом нової політики розвитку є реальне життєзабезпечення населення територій комплексом матеріальних благ і послуг. Сутність такої політики полягає в розмежуванні повноважень між усіма об'єктами територіального господарювання. Децентралізація влади й адекватне розмежування повноважень передбачає передавання на рівень територіального управління основної частини відповідальності за якість і розвиток соціальної інфраструктури міським та обласним органам самоврядування.

Реформування соціальної інфраструктури відбувається шляхом розширення кола потенційних власників об'єктів соціального призначення, серед яких можуть бути: комунальний (муніципальний) власник як різновид державного власника (власність територіальних громад); державний власник (державна власність, передана на делегованих засадах місцевим радам); приватний власник (власність, передана комунальним власникам безкоштовно чи продана в постійну приватну власність юридичним або фізичним особам); колективний власник (власність спільного власника соціальних об'єктів у кількох населених пунктах, селищах) та суспільний власник (власність громадських організацій, політичних партій та ін.). Пошук власників ґрунтується на загальновизначених принципах: економічній та соціально-територіальній доцільності, організаційному поєднанні внутрішньої просторової типології поселень та зовнішньої територіальної різноманітності; соціально-економічній збалансованості, їх пропорційності та взаємодії, відповідності соціальному та економічному укладу, ринковим територіально утворювальним процесам; сукупності соціально-економічних цінностей територіальних громад, їх постійному вдосконаленні; забезпеченні прозорості, наданні можливостей кожному жителю території щодо формування та функціонування соціального середовища.

Органам місцевої влади надано право передавати юридичним і фізичним особам підприємства комунальної власності в постійне або тимчасове користування (продавати, здавати в оренду, обмінювати, використовувати їх як заставу). Реорганізація може здійснюватися шляхом передачі, продажу, перетворення, оренди, злиття або ліквідації об'єктів соціального призначення.

Створення сприятливих умов для розвитку галузей соціальної сфери має базуватись на таких принципах:

- забезпечення державної, регіональної і місцевої підтримки розвитку галузей соціальної інфраструктури на рівні, що дає можливість населенню одержувати послуги в обсягах, які гарантують нормальні умови життєдіяльності;

- максимального залучення недержавних коштів на утримання й розвиток установ соціально-культурного призначення;

- комерціалізації соціальної діяльності установ, інфраструктури (однак вона може здійснюватися лише за умови, що впровадження ринкових відносин в соціальну сферу не завдасть шкоди суспільству).

Кожний елемент соціальної сфери має певну специфіку й особливості розвитку. Так, специфіка комунального господарства зумовлюються тим, що воно пов'язане із загальнодоступним і загальноекономічним, безперервним і системним характером споживання його послуг, а звідси – з фінансуванням його окремих об'єктів переважно з бюджету. Стосовно цієї галузі важливо забезпечити економне витрачання в житлово-комунальному господарстві питної води, електро- і теплоенергії та газу. Особливого значення і випереджального розвитку набули комунальне господарство в сільській місцевості, міський пасажирський електротранспорт та санітарне очищення населених пунктів; поетапний перехід на бездотаційну роботу підприємств і установ житлово-комунального господарства.

Існують проблеми і щодо забезпечення села послугами з організації торгівлі. Основні напрями розвитку торгівлі полягають у сприянні створенню мережної регіональної структури торгівлі та громадського харчування, формуванні раціональної структури роздрібного товарообороту, яка б забезпечила максимальне наближення фактичного споживання непродовольчих товарів до раціональних норм та продуктів харчування – до фізіологічних норм. Ефективність цих перетворень, у свою чергу, залежить від реформування власності на підприємствах роздрібно й оптової торгівлі та громадського харчування.

Потребує особливої уваги розвиток побутового обслуговування населення, який має здійснюватися з урахуванням постійного скорочення фізичних обсягів побутових послуг, необхідності розширення їх видів і можливостей платоспроможного попиту населення. Це перед-

бачає розробку відповідних програм із забезпечення підприємств служби побуту обладнанням з метою створення розгалуженої мережі малопотужних підприємств, які формували б завершену інфраструктуру в кожному мікрорайоні, місті, селі, а також із запровадження необхідних економічних стимулів для розвитку побутового обслуговування на селі.

Розвиток освіти й культури на сучасному етапі має забезпечувати підвищення показників рівня освіти населення до рівня освіти в розвинених країнах, а найближчим часом – задовольняти потреби галузей суспільного господарства у кваліфікованих працівниках та спеціалістах з високим рівнем компетентнісних знань і навичок відповідно до структурної трансформації суспільних процесів [236].

Безумовно, існуючі проблеми необхідно вирішувати поетапно. Завданнями першого етапу має стати припинення руйнівних соціальних процесів, створення реального самоврядно-територіального власника соціального середовища з ринковою орієнтацією; другого етапу – подолання диспропорції в рівнях споживання населенням гарантованих Конституцією України соціальних послуг, стабілізація та поступове нарощування темпів соціальної розбудови; третього етапу – максимальне збалансування територіальних пропорцій з реальним попитом у соціальному обслуговуванні, забезпеченні оптимальних пропорцій цілісного соціального середовища відповідно до вимог ринку, наближення його кількісних та якісних параметрів до стандартів розвинутих країн світу [221].

Сьогодні в Україні соціальна інфраструктура має значні територіальні відмінності в рівнях обслуговування. Вони визначаються розміром грошових доходів і рівнем життя населення, природними факторами, що зумовлюють певні потреби в опаленні, одязі, послугах, а також системою розселення й транспорту, складом населення і його традиціями.

Так, спостерігалася висока концентрація об'єктів соціальної інфраструктури та їх більш високий розвиток у таких областях, як Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Одеська, в Автономній Республіці Крим (АРК) та у Києві, значно менша – у західних областях (Чернівецькій, Рівненській, Тернопільській, Волинській, Закарпатській). Наприклад, чверть загального обсягу житла в 2013 р. збудовано у м. Києві та Київській області, ще 33,2% – у п'яти регіонах (Одеській, Харківській, Львівській, Івано-Франківській областях) [65]. Швидко поглиблюються істотні регіональні відмінності і в обсягах споживання послуг соціального призначення.

Крім міжрегіональних відмінностей, сьогодні спостерігається суттєва різниця в забезпеченні соціальними послугами між жителями міст-мегаполісів, наприклад Києва, Харкова, Дніпропетровська тощо, і жителями сільських поселень. Сьогодні пересічний селянин споживає майже в 4 рази менше платних послуг соціального призначення, ніж житель міста, в тому числі розрив у користуванні послугами пасажирського транспорту становить 15,9 рази, споживанні послуг установ культури, відпочинку та розваг – 8,5, охорони здоров'я – 30,2, виховання та освіти – 46,7 рази [65]. Наразі сільська місцевість користується залишками об'єктів соціальної інфраструктури від попереднього господарювання. Нові ж об'єкти інфраструктури, які виникають на селі, орієнтовані на отримання прибутку приватними власниками, а не на створення сприятливого середовища для життєдіяльності людини. Найчастіше на селі виникають нові об'єкти у сфері торгівлі як однієї з форм соціальної інфраструктури. Усе це призводить до порушення принципу рівного доступу до споживання соціальних благ і послуг громадянами однієї країни навіть на рівні мінімальних конституційних гарантій.

Основними концептуальними напрямками формування соціальної інфраструктури як сукупності структурних елементів поселень для забезпечення жителям належних умов праці і відпочинку та створення комфортного життєвого середовища слід визнати:

1. На загальнодержавному рівні:

– повну децентралізацію управлінських функцій держави на користь місцевого самоврядування, забезпечення реального самоуправління на рівні територіальних громад та фінансового самозабезпечення шляхом законодавчого врегулювання формування й розподілу місцевих бюджетів та контролю за їх виконанням;

– розробку відповідної нормативно-правової бази, удосконалення фінансового механізму (в межах державного бюджету), єдиних стандартів і нормативів соціального обслуговування, гарантій участі держави в соціальній розбудові окремих територій;

- створення системи вирівнювання регіональних можливостей забезпечення сільського населення гарантованими послугами соціальної сфери в межах конституційних норм;
- урегулювання податкової системи і зменшення податкового навантаження в процесі соціальної розбудови територій та надання послуг соціально-культурного спрямування;
- розробку Комплексної програми соціального розвитку територій відповідно до ринкових механізмів формування і функціонування соціально-культурного комплексу;
- вжиття заходів щодо постійного ефективного контролю за станом соціального розвитку соціальної інфраструктури тощо.

2. На самоврядному рівні:

- створення реального конкурентоспроможного сектору комунальної власності територіальних громад, його органічне поєднання з державною та приватною власністю в соціальному середовищі;
- опрацювання та організацію виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку територій з обов'язковим узгодженням з реальними фінансовими можливостями на місцевому, регіональному і державному рівнях та затвердженням відповідними радами;
- збалансування економічного та соціального розвитку кожного таксономічного поселення відповідно до демовідтворювальних процесів з максимальним урахуванням історичних особливостей, національних традицій і звичаїв;
- запровадження реального самоврядного управління, формування єдиної територіально-управлінської системи за принципом “через ініціативу територіальної громади – до соціального благополуччя кожного жителя поселення”;
- залучення на добровільній основі коштів підприємств, установ та організацій для розбудовчих процесів у соціальній сфері тощо.

1.10. Управління соціогуманітарним розвитком на місцевому рівні

Державне управління соціогуманітарним розвитком – система методів і засобів цілеспрямованого впливу держави, орієнтованого на досягнення позитивних, якісних змін у забезпеченні умов життєдіяльності людей шляхом посилення ролі духовних та соціальних чинників та зменшення негативних наслідків стратифікаційних відмінностей у суспільстві.

Сфера соціогуманітарного розвитку набуває все більшої ваги в сучасних системах державного управління. Якщо раніше добробут суспільства вимірювали його економічним розвитком, то сьогодні в умовах постіндустріального, інформаційного суспільства, суспільства знань перспективи розвитку не лише соціальної, духовної, а й економічної сфери залежать, насамперед, від соціогуманітарного розвитку суспільства. Тож не випадково державне управління соціальним і гуманітарним розвитком називають викликом і пріоритетом XXI століття.

Разом з тим аналіз політичних документів [50; 200], багатьох фахових досліджень [52; 54; 664; 97; 124; 170; 218; 226; 283] засвідчує, що державна регіональна політика в Україні спрямована переважно на економічний та просторовий розвиток окремих регіонів, вона не враховує потреб соціального вирівнювання та особливостей гуманітарного розвитку регіонів. Негативні наслідки такої політики з особливою гостротою проявилися під час світової фінансової кризи та набувають загрозливих тенденцій у сучасних умовах зростання як зовнішніх, так і внутрішніх економічних та політичних загроз.

Серед основних проблем розвитку соціогуманітарної сфери на регіональному рівні є вади існуючої системи державного управління, його централізована обтяженість, успадкована з часів командно-адміністративної системи. Негативно позначаються на ситуації в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні також помилки та прорахунки державного управління, які здебільшого стали вже породженням новітніх українських реалій. Серед найбільш значимих таких прорахунків – ігнорування регіональної специфіки, сформованої під впливом історичних, релігійних, етнічних, мовних, економічних, інституційних, ціннісних, геополітичних орієнтацій та інших особливостей [54; 97; 124; 218; 283].

Історична доля України складалася так, що її західні регіони розвивалися переважно під впливом західноєвропейської культури, а південно-східна і центральна частина – російської. Розвиток під впливом різних культур і цивілізаційних процесів наклав своєрідний відбиток на

соціогуманітарну сферу в тому чи іншому регіоні, формування особливої регіональної ідентичності.

Регіональна соціогуманітарна мозаїка українського суспільства пояснюється також поліконфесійністю та відсутністю церкви, яка б мала загальнонаціональний статус. Регіональна релігійна структура в країні характеризується неоднаковим поширенням різних конфесій, нерівномірністю їх регіональної присутності та сфер впливу, міжправославними суперечностями. Значно підсилює регіоналістські практики локальне поєднання в окремих регіонах релігійного та етнічного чинників.

Україна – держава з поліетнічним складом населення. Етнічна регіональна специфіка українського суспільства полягає в кількісному переваженні українців в усіх регіонах держави, за винятком Автономної Республіки Крим (АРК); істотному кількісному переважанні українців (77,8%) над сукупністю осіб (22,2%), що належать до всіх національних меншин, включаючи росіян; істотному кількісному переважанні росіян (понад 8,3 млн) над сукупністю осіб (понад 2,3 млн), що належать до інших національних меншин; високою часткою росіян в складі населення південних і східних регіонів України (зокрема, росіяни становили 58,3% від усього населення АРК; 17,6% – від усього населення Дніпропетровської області; 38,2% – Донецької; 24,7% – Запорізької; 39% – Луганської; 20,7% – Одеської; 25,6% – Харківської); зміні статусу росіян як домінуючої етнічної спільноти в колишньому СРСР на національну меншину в сучасній Українській державі; закріпленні в 1990-х рр. як важливого елемента етнонаціональної структури українського суспільства кримськотатарської спільноти, кількість членів якої внаслідок масового повернення до Криму з місць депортації зростає проти попереднього перепису (1989 р.), у 5,3 рази і налічувала в 2001 р. 248,2 тис. осіб. та ін. [283].

Історичні умови розвитку, поліетнічний склад населення своєрідно позначилися на мовній ситуації в Україні. Однією з найважливіших сутнісних характеристик мовної ситуації є поширення маргінальної моделі акультурації етнічних спільнот – так звана українсько-російська двомовність, що досить часто виявляється у протиприродній розбіжності етнічного походження людини та її рідної мови і мови спілкування в сім'ї: за даними всеукраїнського перепису населення 2001 р., із загальної кількості понад 37,5 млн етнічних українців у державі більш ніж 5,5 млн осіб рідною мовою вказали російську, а ще майже 15 тис. осіб – інші мови. Якщо в західних, північних і центральних регіонах України переважає українська мова, то в східних – російська [283].

Особливості державного управління соціогуманітарною сферою зумовлені також специфічною соціально-економічного розвитку регіонів України, що, попри багато спільних рис, роблять кожен окремий регіон у багатьох аспектах унікальним. Зокрема, певну територіальну самобутність визначає існування значного розриву в рівнях соціального та економічного розвитку між окремими регіонами. Свідченням цього є дані Державної служби статистики України щодо економічної активності населення у віці від 16 до 70 років (від 68,4% у Києві до 59,8% в Івано-Франківській області), рівня зайнятості (від 71,4% у м. Києві до 59,3% у Чернівецькій області) та безробіття (від 10,3% у Тернопільській та Рівненській областях до 5,7% у м. Києві та Одеській області) працездатного населення [64], розміру середньої заробітної плати (від 4783 грн у м. Києві до 2182 грн у Тернопільській області) [226] та отримані експертами Інституту демографії та соціальних досліджень результати комплексної оцінки бідності регіонів (від 6,4% у м. Києві до 46,1 і 43,3% відповідно у Рівненській та Тернопільській областях) [94].

Суттєвими в країні є також відмінності в системі територіально-поселенських та демографічних відносин, які сформували специфіку більш урбанізованої південно-східної частини країни з більшою чисельністю населення порівняно із північно-західною. У південно-східній частині країн розташовані великі індустріальні центри, такі як Дніпропетровськ, Донецьк, Харків, Одеса, яких немає в північно-західній. Зазначені регіональні відмінності кардинально вплинули на різновекторність ціннісних та геополітичних орієнтацій населення. Якщо Південний Схід та Південь України зорієнтовані більше на Росію, то Захід та Північний Захід переважно тяжіють до Польщі, Угорщини, Словаччини [235].

Негативно вплинула на ситуацію у сфері соціогуманітарного розвитку регіонів інституціональна незавершеність процесу становлення статусу та компетенції органів державної влади й органів місцевого самоврядування, непрозорі механізми фінансового забезпечення розвитку регіонів, і, як результат, неефективне державне управління регіональним розвитком.

Нестабільність соціально-економічних та соціально-політичних процесів, що розгорталися на фоні невиправданих диспропорцій у системі соціально-демографічних, територіально-поселенських, соціально-трудова, соціально-класових відносин, активізувала небезпечні глибинні трансформації в соціогуманітарній сфері суспільства. Духовний і соціальний розкол населення України призвів до поширення сепаратистських настроїв, посилив руйнівний вплив зовнішніх підбурювань до антидержавних дій, уможливив російську окупацію АРК і продовжує створювати загрозу державності, миру і свободам громадян України.

Виходячи з викладеного на фоні останніх подій все очевиднішою стає ключова роль соціальної і гуманітарної складової в модернізації державного управління на регіональному рівні з метою призупинення деструктивних соціогуманітарних процесів та створення підґрунтя для подальшого дієвого забезпечення соціальних і культурних прав людини, розвитку системи соціальних відносин, гарантій соціальної безпеки та підвищення якості життя населення, вирівнювання соціогуманітарного розвитку регіонів, нарощування соціогуманітарного потенціалу українського суспільства в цілому. Сьогодні соціогуманітарний розвиток регіонів стає запорукою виходу України із системної кризи та основним елементом збалансованої та прогнозованої розбудови держави. Тому стратегічним завданням державного управління у сфері соціогуманітарного розвитку регіонів є пошук новітніх інноваційних моделей управління соціальними та політичними процесами.

Важливе значення для формування дієвої системи державного управління України у сфері соціогуманітарного розвитку на регіональному рівні має досвід Європейського Союзу [64; 68; 305; 320]. Питання соціально-гуманітарного розвитку є невід'ємною складовою регіональної політики згуртування (cohesionpolicy) ЄС, спрямованої на економічне і соціальне згуртування регіонів і держав-членів [305]. Інвестуючи в підтримку створення робочих місць, конкурентоспроможність, економічне зростання, поліпшення якості життя і сталий розвиток, регіональна політика ЄС сприяє реалізації соціогуманітарних цілей стратегії “Європа-2020” [157].

Соціальна політика, узгоджена з регіональною політикою, забезпечує згуртування європейської спільноти по горизонталі (між регіонами – регіональна політика) і по вертикалі (між верствами суспільства – соціальна політика). З часу утворення та в процесі соціального розвитку, соціальної інтеграції ЄС відбувся відхід від обмеженого погляду на соціальну політику як рефлексію суспільства, його реакцію на певні поточні події та економічні трансформації, пов'язані із збереженням рівня життя і захистом права громадян на працю. Процес розширення ЄС, розвиток міжнародних зв'язків, з одного боку, та намір побудувати єдиний соціальний простір – з другого зумовили постійне розширення діапазону соціальної політики, інтенсивний розвиток її зовнішнього виміру і правове оформлення її досягнень.

У сучасних умовах соціогуманітарна політика ЄС не обмежується лише сферою праці, вирішенням соціогуманітарних проблем, що виникають, та виправленням несприятливої ситуації; вона покликана прогнозувати і регулювати їх. Поряд з матеріальними засобами і планами гуманітарної допомоги реалізуються профілактичні програми з подолання соціальних конфліктів, вживаються превентивні заходи у сфері соціальної екології, включаючи питання регулювання відносин людини і суспільства, стратегій бізнесу, рівня його цивілізованості та ін.

Центральною ідеєю, навколо якої вибудовується європейська політика соціального і гуманітарного розвитку, є те, що вона покликана забезпечити захист інтересів різних груп і категорій суспільства, не обмежуючись підтримкою знедолених шляхом перенесення акцентів від заходів соціального захисту населення (він, як правило, гарантується законами держав-членів) до діяльності, зорієнтованої на продуктивність і рентабельність соціальної політики в цілому. Інвестиції в соціальну політику розглядаються як продуктивні, витрати на соціальний захист – як продуктивні вкладення, а соціальне згуртування вважається продуктивним фактором.

Необхідність рівномірного розвитку соціогуманітарної сфери регіонів, підвищення якості життя населення, розвиток й збагачення соціального потенціалу кожної окремої людини та суспільства в цілому актуалізують завдання обґрунтування концептуальних підходів до формування зваженої, послідовної, цілеспрямованої державної політики щодо соціогуманітарного розвитку регіонів, яка має ґрунтуватися на розумінні як особливостей розвитку окремих регіонів, так і загальнонаціональних пріоритетів.

Основними напрямками та завданнями з удосконалення державного управління у сфері регіонального соціогуманітарного розвитку країни є:

I. Децентралізація влади. Демократизація політичних і соціально-економічних відносин, активізація процесів горизонтального (міжгалузевого, секторального) та вертикального (управлінського) співробітництва, співробітництва всіх гілок влади та місцевого самоврядування з метою наближення управління до його споживачів, полегшення доступу до участі у прийнятті та контролі за реалізацією управлінських рішень, спрощення громадського контролю за державними витратами та їх результатами. Розвиток громадянського суспільства, самоорганізації населення, соціального діалогу, державно-приватного партнерства, соціальної відповідальності для нарощування соціального капіталу, підвищення ефективності управління на основі програмно-цільових механізмів, активного залучення та участі населення в прийнятті рішень, які зачіпають його інтереси на різних рівнях та в різних сферах життєдіяльності.

II. Модернізація державного управління гуманітарною сферою на регіональному рівні. Визначення фундаментальних духовних цінностей, досягнення порозуміння з найгостріших проблем історичного минулого України з огляду на історичний досвід та історичну пам'ять усіх регіонів та всіх поколінь українців. Створення і впровадження в практику національної системи постійного моніторингу за прийнятим ООН індексом людського розвитку з метою вжиття невідкладних заходів щодо регіональних вимірів та соціогуманітарного вирівнювання регіонів. Визначення цілей і пріоритетів, а також розроблення комплексного правового механізму з питань розвитку культури, реалізації державної мовної політики, в тому числі на регіональному рівні. Розробка і реалізація загальнонаціональних та галузевих середньо- і довгострокових програм, спрямованих на соціогуманітарну інтеграцію регіонів України в єдиний національно-державний організм та формування національної ідентичності українського суспільства, яка має спиратися на базові, спільні для всіх громадян держави цінності й враховувати багатокультурність України як її суспільне надбання.

III. Соціальний розвиток та соціальне вирівнювання регіонів. Розвиток людського потенціалу (освіти, прав дітей, здоров'я, культури, зайнятості та соціальної згуртованості, гендерної рівності). Зниження рівня бідності (забезпечення справедливої глобалізації, сталий розвиток, безпека, запобігання конфліктам, вимушеній міграції). Забезпечення сталого розвитку (сприяння зайнятості та гідній праці, створення "справедливого кола" економічного і соціального розвитку, забезпечення на цій основі конкурентоспроможності економіки та соціальної солідарності для уразливих груп населення, фіскальна реформа, корпоративна соціальна відповідальність, підтримка соціального забезпечення, економічне зростання та зайнятість). Розвиток на основі демократичних цінностей (повага прав людини, забезпечення демократії, основних свобод і верховенства закону, доброго врядування, гендерної рівності, солідарності, соціальної справедливості та ефективних багатосторонніх дій) та ін.

IV. Модернізація державної політики щодо забезпечення соціальної безпеки (соціального захисту). Оптимізація соціальних і державних інститутів (структурно-функціональна обумовленість міністерств, відомств, відповідних управлінь у місцевих органах влади, соціальних служб тощо). Запобігання соціальним ризикам, встановлення розміру прожиткового мінімуму з урахуванням регіональних особливостей рівня життя населення, забезпечення гарантованого мінімального доходу, подолання нерівності в доступі до освіти, охорони здоров'я та інших послуг. Децентралізація соціальних послуг, диверсифікація постачальників із залученням громадських, приватних і благодійних організацій. Здійснення збалансованого розподілу відповідальності за формування надходжень до системи соціального захисту та пропорційний розподіл її видатків за функціональними напрямками, посилення відповідальності місцевих органів за якість, фінансове забезпечення, вибір надавача соціальних послуг.

Ураховуючи викладене вище, завдання удосконалення державного управління України соціогуманітарним розвитком на регіональному рівні зумовлює необхідність справляння зв'язаних, послідовних, цілеспрямованих управлінських впливів, які б ґрунтувалися на поєднанні та взаємній узгодженості як загальнонаціональних пріоритетів, так і особливостей кожного окремого регіону.

1.11. Вибори і формування представницьких органів місцевого самоврядування

Вибори в Україні є основною формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади українським народом.

Вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (далі – місцеві вибори) – безпосереднє волевиявлення громадян, які проживають на території відповідних адміністративно територіальних одиниць і територіальних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів та заміщення посад керівників територіальних громад, є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства функціонування інституту виборів на місцевому рівні є одним із найпереконливіших свідчень і критеріїв просування суспільства на шляху демократизації.

Різноманітним аспектам розвитку та функціонування виборчих систем присвячено низку класичних досліджень, зокрема Д.Ламбертама, Е.Лейкманама, Д.Мілліам, Т.Хейрама. На цей час з'являються новітні концепції як західних дослідників – Т.Брауна, Т.Кіса, Р.Таагепери, М.Шугарта, М.Уорелстайна, так і російських – Ю.Ведсенеєва, В.Лисенка.

Аналіз робіт вітчизняних науковців А.Білоуса, В.Білоуса, В.Кампо, В.Погорілка, А.Пойченка, Е.Суфлера, С.Радченка, М.Рибачука, С.Рябова, М.Ставнічук, А.Ткачука свідчить про те, що вони приділяють більше уваги взаємозв'язку виборчої системи з іншими елементами політичної системи. Оскільки кожна виборча система перебуває в процесі постійного розвитку, дослідження її еволюції становить значний науковий інтерес [40].

Конституцією України передбачено, що організація і порядок проведення виборів визначаються законом. Систему законодавчих актів, якими визначаються засади організації підготовки та проведення виборів депутатів, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів, передусім становлять акти спеціального законодавства – Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 30 серпня 2010 р. № 2491-VI (з наступними змінами і доповненнями), а також відповідні положення законів України “Про Центральну виборчу комісію”, “Про Державний реєстр виборців”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”.

Правову основу відповідних виборів становлять також інші закони України, акти галузевого законодавства (адміністративного, трудового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового, цивільного, інформаційного, податкового, адміністративно-процесуального, а також законодавства про освіту, зв'язок тощо), акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів влади, правові акти Центральної виборчої комісії.

Необхідно зауважити, що низька ефективність місцевого самоврядування, слабка здатність місцевих представницьких органів вирішувати питання буденного життя мешканців сіл, селищ, міст безпосередньо пов'язані з недосконалою системою їх формування.

31 жовтня 2010 р. проводилися вибори 225 154 депутатів до 12 084 рад, обласних рад – 2 790 депутатів, районних рад – 23 114 депутатів, районних у містах – 2 530 депутатів, селищних – 19 408 депутатів, сільських – 160 050 депутатів [292].

Ознакою місцевих виборів є їх безперервність у часі. Так, тільки з 6 квітня 2014 р. по 25 травня 2014 р., за даними Державного реєстру виборців, заплановано провести вибори до 320 рад різного рівня.

На сьогодні в цілому українське виборче законодавство розділено на кілька законів: з виборів народних депутатів України, Президента України, місцевих голів та депутатів місцевих рад, які прийняті в різний час і по-різному регулюють одні й ті самі виборчі процедури. Це призводить до неоднорідності виборчого законодавства і створює проблеми як у діяльності виборчих комісій, так і для кандидатів, партій та інших суб'єктів виборчого законодавства. Зрештою, це впливає на відкритий, вільний і чесний характер виборів.

Розвиток виборчого законодавства України протягом останніх кількох років відбувався в напрямі уніфікації, зближення правового регулювання різних виборів, передбачених Конституцією України. Необхідність такого розвитку зумовлена насамперед єдиною природою інституту виборів, близькістю чи навіть спільністю багатьох виборчих процедур для різних виборчих процесів (територіальна організація виборів, складання й уточнення списків виборців, формування виборчих комісій, підготовка і проведення голосування, процедури підрахунку голосів та встановлення результатів виборів). Практика прийняття різних законодавчих актів, кожен з яких регулює окремий тип виборів, неминуче призводить до відмінностей у регулюванні подібних чи й ідентичних виборчих відносин, що зумовлює труднощі й непорозуміння у виборців, кандидатів та суб'єктів їх висування, організаторів виборів [327]. У зв'язку з цим актуальним черговим етапом у напрямі взаємного узгодження виборчого законодавства стає його кодифікація.

Доцільність розробки і прийняття кодифікованого законодавчого акта – Виборчого кодексу України, який з єдиних позицій забезпечував би нормативне регулювання виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів, стала загальноновизнаною. На важливість цього кроку неодноразово звертали увагу також такі міжнародні інституції, як Венеціанська комісія, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ.

Водночас подальший розвиток політичного і суспільного життя вимагає не лише кодифікації чинного нормативного законодавства, але й суттєвого оновлення низки інститутів виборчого законодавства.

Одна з основних і загальноновизнаних складностей законодавства про вибори полягає в застосовуваних виборчих системах, які створили ситуацію відірваності як депутатів місцевих рад, так і народних депутатів України від виборців через відсутність впливу виборців на персональний склад парламенту. Потребу в суттєвій модифікації виборчої системи, подоланні деперсоніфікованого способу голосування виборців визнають сьогодні як основні політичні сили, так і громадська думка, що засвідчується численними законопроектами, що ініціюють зміну виборчої системи, запровадження так званих “відкритих” списків або інших способів голосування не лише за політичні партії, а й за конкретних кандидатів.

У зв'язку із цим пропонується застосувати виборчу систему, яка дає змогу персоніфікувати голосування (“відкриті” списки кандидатів), що вимагає запровадження регіональних виборчих округів, і водночас зберегти стимули до підтримки загальноукраїнського характеру політичних партій, недопущення їх регіоналізації, що може крити в собі загрозу подальшого поглиблення міжрегіональних конфліктів та дестабілізації ситуації в державі.

Стосовно виборів районних та обласних рад нагальним є розгляд можливості повернення до виборчої системи, яка б забезпечувала представництво територіальних громад у районній раді, районів та міст обласного значення – в обласній раді. Водночас актуальним стало запровадження виборчої системи абсолютної більшості на виборах міських голів великих міст.

Із виборчою системою тісно пов'язані питання адекватного вдосконалення правового регулювання процедур голосування (форма бюлетеня та спосіб його заповнення), підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування.

Процедури складання та уточнення списків виборців потребують оптимізації територіальної організації виборів (утворення постійної та більш оптимальної мережі виборчих дільниць і територіальних виборчих округів), як цього вимагає Закон України “Про Державний реєстр виборців”, підвищення вимог до рівня професійності осіб, які пропонуються політичними партіями до складу виборчих комісій.

Доцільно доопрацювати законодавче регулювання передвиборної агітації. По-перше, необхідно чітко відокремити від передвиборної агітації інформаційне (незаангажоване) забезпечення виборів, потрібне для усвідомленого і такого, що відповідає вимогам закону, здійснення волевиявлення виборців, по-друге – уточнити зміст поняття “передвиборної агітації” та форми її здійснення, що сприяло б усуненню непорозумінь та зловживань у цій політично чутливій сфері діяльності. По-третє, слід упорядкувати вимоги до діяльності засобів масової інформації в частині як інформування суспільства про перебіг виборчого процесу, так і їх участі у передвиборній агітації.

Забезпечення рівності учасників на місцевих виборах вимагає запровадження нових, більш прозорих стандартів фінансування політичних партій та незалежних кандидатів як під час виборчої кампанії, так і в міжвиборчій період.

Таким чином, Закон України, який регламентує проведення місцевих виборів, містить низку недоліків і потребує оновлення в рамках розпочатої кодифікації виборчого законодавства.

1.12. Гарантування місцевого самоврядування

Регулювання суспільних відносин в організації життєдіяльності на місцевому рівні вказує на те, що самоврядування в Україні, зазвичай, відіграє роль державного управління нижчого, первинного чи місцевого рівня, що виходячи із його природної сутності не відповідає місії цього системного суспільного явища. За такого підходу з місцевого самоврядування “вимивається” його “самоврядний” сенс і фактично легалізується втручання місцевих органів виконавчої влади у його функціонування. Нівелювання самоврядної сутності, применшення її вагомості в організації життєдіяльності на місцевому рівні обмежує реалізацію прав місцевого самоврядування в контексті децентралізації державного управління та деконцентрації виконавчої влади, розвитку демократичних основ формування громадянського суспільства, ставить під загрозу його існування в цілому. Цілком закономірно виникає потреба у його захисті.

Вітчизняне місцеве самоврядування досліджується в різних напрямках. Але в напрямі гарантування місцевого самоврядування дослідження мають поверховий характер і зачіпають переважно одну з його складових – судовий захист. Проте проблема функціонування місцевого самоврядування не є однозначною. Вона уособлює низку розмаїтих підпроблем, витоками яких, крім організаційно-правових, є ще й причинно-наслідкові та інші засадничі чинники, які в сукупності формують його сутнісну характеристику, визначають цілі і місію.

Гарантування місцевого самоврядування ґрунтується на переконанні, що для його існування та ефективного функціонування недостатньо лише обумовлених нормативно-правовою основою організаційних заходів держави. У цьому процесі має брати участь і суспільство, оскільки в протилежному разі “створене” державою, а не таке, що “виникло” за потреби громади, самоврядування має вигляд штучного і якоюсь мірою чужорідного утворення в соціальному управлінні країною. З огляду на це концепція гарантування базується на виконанні *необхідної* та *достатньої* умови гарантування. Тут *необхідною* умовою слугує “державна” складова – організація та впровадження в державно-владні відносини місцевого самоврядування як організаційно структурованого інституту, а *достатньою* – “громадівська” – наявність потреби у самоврядуванні і виникненні його як системного суспільного явища у формі співіснування громадян, що ґрунтується на поєднанні ініціативи, самоорганізації та суспільної самодіяльності населення [61, с. 170].

Дослідження місцевого самоврядування в аспекті *ініціативи* як первинного спонукального чинника виникнення самоврядування, а отже його гарантування як системного суспільного явища, майже відсутні і трапляються лише у фундаментальних працях вітчизняних дослідників скоріше як побічні узагальнення того, що “... справжнє самоврядування можливе лише на основі безпосередньої творчої ініціативи самих місцевих жителів ... тому розширювати права і функції самоврядування слід насамперед там, де найефективніше заявляє про себе місцева ініціатива” [14, с. 396].

Авторське ж бачення ініціативи полягає у її спонукальній дії щодо виникнення і здійснення самоврядування. На ініціативі ґрунтується сутність самоврядування. Саме розвиток ініціативи дав первинний поштовх для об’єднання населення у громади і спричинив *потребу* в тій новій формі співіснування громадян, де в основу покладені загальноновизнані постулати демократії – рівність, справедливість та свобода. На ініціативі, яка спричиняє самоорганізацію населення, базуються формування і розвиток суспільної самодіяльності у вирішенні питань місцевого значення [61, с. 172].

В Україні на державному рівні розвитку ініціативи приділяється значна увага. Сформовано початкову нормативно-правову базу розвитку ініціативи, яка обумовлює *право* громадян на різні види ініціативи і забезпечує захист від посягання на нього [184].

Проте реальне гарантування місцевого самоврядування потребує не стільки формалізації самого *права* громадян на *ініціативу*, яке дійсно захищене законодавчо, скільки її *формування*. Йдеться про те, яким чином у сучасному українському суспільстві подолати байдужість до інтересів громади і розбудити у громадян ініціативу *скористатися* наданим державою правом облаштовувати своє життя спільними зусиллями, про ініціативу як рушійну силу трансформування особистих інтересів громадян в інтереси громади, заінтересованість членів громади в створенні належних умов для життя, відстоюванні і захисті власних прав у контексті реалізації соціально-економічних, побутових, культурних інтересів усієї громади.

У цьому аспекті стан формування ініціативи в українському суспільстві можна вважати скоріше незадовільним [167, с. 26, 42]. Існують різні думки щодо причин безініціативності і низької активності громадян в українському суспільстві. Найбільш переконливою причиною є недооцінка державою чинника власності у регулюванні суспільних відносин. Йдеться про власність, яка, крім прибутку, створює у власника відчуття економічної незалежності, особистої гідності і суспільної свободи, яка формує соціальну основу місцевого самоврядування – середній клас – активну складову громадянського суспільства.

Досвід розвинутих країн вказує на те, що найефективнішим способом розвитку власності є підприємництво, а шляхом формування середнього класу – розвиток малого та середнього бізнесу. Україна в цьому напрямі людської діяльності значно відстає від розвинутих країн.

Це пояснюється низкою причин, насамперед нерегульованими, невідповідними і непередбачуваними для підприємця початковими умовами ведення бізнесу, не розв'язаними до кінця проблемами його швидкої реєстрації в державних установах, складністю і непрозорістю фіскальної системи. Названі причини визнаються на найвищому політичному і державному рівнях, однак численні спроби їх усунення практично не дали очікуваного результату. З огляду на формування ініціативи населення держава мала б насамперед створити сприятливі умови для розвитку малого та середнього підприємництва, пам'ятаючи, що, крім формування суспільної ініціативи, воно як самостійний елемент ринкової економіки істотно впливає на структурну перебудову в економіці регіону та країни в цілому.

Іншою складовою громадського гарантування місцевого самоврядування є самоорганізація населення. Самоорганізація як явище містить у собі процеси самозародження, самозбереження і саморозвитку [289, с. 592].

У проекції на місцеве самоврядування самоорганізація населення є тією основою самоврядування яка завдяки процесам *самозародження* сприяє виникненню його як форми співіснування (системного суспільного явища), процесам *самозбереження* – функціонуванню його як організаційно структурованого інституту (органів місцевого самоврядування) у державно-владних відносинах, процесам *саморозвитку* – вдосконаленню системи до стану самодостатності. Легітимація і реалізація родового поняття самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування надає їй стійкості у відносинах з іншими зовнішніми відкритими та закритими суспільними системами і, таким чином, є чи не найбільшою гарантією його існування та ефективного функціонування.

У вітчизняному місцевому самоврядуванні реалізація самоорганізації населення обумовлена Конституцією України, законами України та іншими нормативно-правовими актами [188]. Утім, попри розвинуту нормативно-правову базу вітчизняні органи самоорганізації населення ще не отримали суспільної підтримки у вирішенні питань місцевого значення, не стали рушійною силою у вирішенні питання удосконалення та розвитку системи місцевого самоврядування, а отже, самоорганізація населення як системоутворююча складова самоврядування залишається незатребуваною в Україні.

З огляду на це для ідентифікації самоорганізації в сучасному трактуванні місцевого самоврядування слід визначитися із системоутворюючим чинником самоорганізації, який мав би об'єднувати складові формування суспільної свідомості: моральність, духовність, внутрішню та політичну культуру тощо. Зазначені людські якості і процеси самоорганізації взаємозалежні. Їх розвиток залежить від низки чинників та найбільше – від рівня добробуту населення. Тому добробут можна вважати системоутворювальним чинником у формуванні самоорганізації населення. Досвід розвинутих країн свідчить про те, що високий рівень добробуту дає

поштовх до здобуття якісної освіти, стимулює формування самосвідомості, моральності, духовності, позитивно впливає на культурний розвиток громадян, чим значно прискорює процеси самоорганізації.

Оскільки кінцевою метою будь-якої держави є високий добробут громадян, то формування самоорганізуючих основ місцевого самоврядування можна вважати похідною від заходів держави щодо його зростання.

Отже, формування самоорганізації населення хоч і є на перший погляд виключно сферою впливу громадянського суспільства, все ж темпи її формування можуть бути значно прискорені державою шляхом формування і розвитку підприємницької ініціативи, яка сприятиме підвищенню добробуту населення, стимулюючи розвиток малого та середнього підприємництва.

Завершальною ланкою у структурно-логічній схемі громадського гарантування місцевого самоврядування є суспільна самодіяльність населення, яка поєднує у собі реалізацію всіх складових місії місцевого самоврядування та найвиразніше виокремлює децентралізацію державного управління в демократичному сенсі. Сутність демократичної децентралізації полягає в тому, що держава наділяє (а не делегує) своїми відповідними функціями не тільки місцеві органи виконавчої влади, а й сформовані на виборних засадах органи місцевого самоврядування. Сенс такого підходу полягає в тому, що він надає можливість здійснювати децентралізацію виходячи з її сутності, тобто: по-перше, передані місцевому самоврядуванню державою функції з організації життєдіяльності на місцевому рівні виконуються органами, які підпорядковані, підзвітні і підконтрольні більшою мірою громаді, ніж місцевій державній адміністрації, що гарантує певну організаційну незалежність у прийнятті управлінського рішення; по-друге, представницькі органи територіальних громад як виразники їхніх інтересів зацікавлені виконувати надані державою функції з максимальною для них вигодою, що гарантує вищу якість, а отже, й ефективність надаваних послуг; по-третє, демократичність формування органів місцевого самоврядування дає змогу широко залучати населення до врегулювання суспільних відносин, що гарантує формування основ демократичного ладу в країні; по-четверте, держава не втручається в роботу органів місцевого самоврядування, а лише контролює її в межах дотримання вимог нормативно-правової бази країни. Це дає можливість органам місцевого самоврядування самостійно виробляти і приймати управлінські рішення та здійснювати управлінські дії щодо вирішення питань місцевого значення, сприяє формуванню відчуття відповідальності за їх прийняття, а отже, гарантує автономність функціонування системи місцевого самоврядування.

Реалізація громадського гарантування місцевого самоврядування потребує, передусім, політичної волі вищого керівництва країни, відповідного ресурсного забезпечення з боку держави та найголовніше – готовності суспільства до організації своєї життєдіяльності, здійснення децентралізації державного управління, деконцентрації виконавчої влади, формування демократичних основ регулювання суспільних відносин.

1.13. Зв'язки з громадськістю місцевих органів влади

Зв'язки з громадськістю (публік рилейшнз, Public Relations – англ.) – досить поширений сьогодні термін, який означає підтримку взаємовигідних відносин між організацією і громадськістю, коли організація і “її” громадськість виступають єдиним цілим для досягнення успіху. Саме громадськість слід розглядати як суб'єкт переговорного процесу, а не як об'єкт, що існував у часи радянського суспільства.

Щоб пом'якшити негативне ставлення, яке склалося в громадськості до державних керівників, політичних структур та інших суб'єктів господарювання, що довели державу до критичного стану, в якому вона перебуває, необхідно впровадити налагоджену систему інформаційного забезпечення громадян України. Існує ціла низка причин, які породжують недовіру громадян до органів державного управління. Це, передусім, “технічні” причини, коли органи державного управління не можуть роз'яснити громадянам цілі і мотиви своєї діяльності, не дають адекватної інформації про характер і умови, в яких вони працюють. Друга причина – “культурно-історична”, яка полягає у високій політичній і соціальній активності українських громадян, які не довіряють органам державного управління і протиставляють себе цим орга-

нам. Третя причина – “організаційна”, пов’язана з низькою кваліфікацією і компетенцією працівників, що працюють з громадськістю.

Так, М.Свірін у своїй роботі визначає функції паблік рилейшнз у системі державного управління, які полягають у забезпеченні успішного результату діяльності місцевого органу влади шляхом управління його інформаційним полем, що включає збирання інформації про стан ситуації, в якому діє місцевий орган влади, її аналіз і передачу інформації зовнішньому середовищу, визначає поняття “успіх діяльності місцевого органу державної влади” [224, с. 244]. Автор ставить питання про те, “чи можуть бути у державних органах конкуренти” і доходить висновку, що можуть – в особі органів місцевого самоврядування [224, с. 246]. Інший автор, О.Бабич-Декаль, у своїй праці “Проблема використання політичного паблік рилейшнз у системі забезпечення сучасної соціальної політики” робить висновок, що будь-яке управлінське рішення на рівні політичної системи має будуватися з урахуванням комунікативної реальності, спираючись на певні засоби, завдяки використанню яких досягається стійкий управлінський ефект [12, с. 105]. У роботі наводиться визначення політичного паблік рилейшнз, який розглядається як наука про закономірності, механізми, шляхи і засоби цілеспрямованого впливу на свідомість людей. У цьому аспекті, вважає автор, об’єктом політичного паблік рилейшнз є комунікативний простір, у якому і відбувається політичне життя, а предметом – закономірності, які впливають на ефективність комунікації у сприйнятті великими і малими соціальними суспільними групами заданої поведінки. В. Малиновський стверджує, що відкрите суспільство й правова держава не можуть існувати без свободи слова й друку, вільних засобів масової інформації (ЗМІ) [126, с. 142]. Покращенню відносин між органами влади й громадськістю сприяє спрощення адміністративних формальностей, зведення до мінімуму кількості документів, які повинна подавати до державної установи чи органу місцевого самоврядування окрема особа, що очікує на якесь адміністративно-управлінське рішення. Практика свідчить, що позитивні результати досягаються за умови безпосереднього спілкування посадових та відповідальних осіб з громадянами в установах чи телефоном. Л.Руїс Мендісабаль в своїй роботі [140, с. 8] резюмує, що сучасна діяльність паблік рилейшнз вийшла за рамки маркетингу і оформилась у самостійну великомасштабну функцію управління, яка допомагає всім інститутам суспільства – державним, громадським, політичним, господарським, благодійним, комерційним зрозуміти свою соціальну місію і відповідальність перед суспільством і є багатофункціональною системою оптимізації функціонування механізму державного управління. В.Водолазький у своєму дослідженні “Експертні методи аналізу ефективності PR-діяльності муніципальних органів місцевого самоврядування” на базі соціологічних досліджень, проведених серед жителів Одеси і Донецька щодо ефективності PR-діяльності муніципальних органів, підсумовує, що у великих містах вони, передусім, мероцентристські [32, с. 107], тобто їх діяльність спрямована переважно на поінформування населення про діяльність міського голови і формування у громадян позитивного іміджу про нього, а не міськради чи окремих підрозділів і служб міськвиконкому. Автор вважає, що вивчення й урахування громадської думки як форми “зворотного зв’язку” в роботі з громадськістю ще не перетворилися на повсякденну практику в діяльності PR-структур муніципальних органів.

С.Колосок у роботі “Зв’язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління” досліджує роль зв’язків з громадськістю в системі державного управління і робить висновок, що вони ґрунтуються на теорії міжкультурної комунікації та інтерпретаційному підході [93, с.7]. Автор зазначає, що в Україні діалог органів державного управління із громадськістю повинен базуватися на принципах системності. Рішення органів державної влади мають ґрунтуватися не тільки на особистих поглядах та власному досвіді управлінців, а й на науково зваженій думці науковців, аналізі громадської думки, моделюванні прогнозу соціальної поведінки населення, досягненні порозуміння між громадськістю та органами державної влади.

У роботі В.Водолазького “Формування системи зв’язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування (соціологічний аналіз моделей)” предмет PR визначається як управління пабліцитним капіталом [33, с. 5], під яким розуміють такі нематеріальні субстанції, як позитивну громадську думку, привабливий імідж, позитивне пабліситі тощо. Автор резюмує, що PR – це особлива форма соціальної організації, спосіб закріплення різновидів діяльності, по-

в'язаних із виконанням суспільно необхідного завдання – оптимізацією взаємодії соціальних суб'єктів.

У дослідженнях Ю.Работи розкриваються проблеми інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності і стверджується, що важливою складовою інституалізації зв'язків з громадськістю у державно-управлінській діяльності є механізм правового регулювання [212, с. 36]. На думку автора, для досягнення відкритості діяльності органів державної влади необхідно в законодавчому порядку визначити механізми реалізації права кожного громадянина на інформування, надання органами державної влади інформаційних послуг громадськості, залучення громадськості до формування й реалізації державної політики.

Колектив авторів за загальною редакцією В.М.Бебика, С.В.Куніцина [211] у монографії “PR в органах державної влади та місцевого самоврядування” розглядає зв'язки з громадськістю як складову державного управління та міжнародного і міждержавного спілкування.

Вирішальним у системі планування комунікацій органів влади з громадськістю має стати усвідомлення важливості двох обставин, а саме:

- надання принципової політичної ваги сприйняттю органів влади та їх керівників цільовими групами (аудиторіями) внутрішньої та зовнішньої (зокрема міжнародної) громадськості;
- розуміння, що уявлення громадськості про дії владних структур та їх керівників формуються на підставі власної лінії поведінки, символічної сфери та інформаційних повідомлень. Якщо про державний орган та його керівників складається негативне враження (імідж), вони повинні негайно вдосконалювати свою комунікаційну роботу із цільовою групою громадськості.

Щоб відбулися позитивні зміни у зв'язках органів влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації як інструмента стратегічного управління (стратегічного менеджменту). Покращання репутації органу влади, насамперед, залежить від поглиблення переконаності представників громадськості (у вигляді позитивної громадської думки та підвищення довіри до владних інститутів) про легітимність діяльності цього органу. Тому важливою стає постійна підтримка двостороннього потоку комунікацій, що, у свою чергу, вимагає від вищих державних органів та їх керівників уміння гнучко змінювати курс політики, якщо оточення відхиляє їхню стратегію або визнає її нелегітимною. Отже, основу такого підходу становить принцип, за яким аудиторія, як правило, допускає вплив на себе лише в тому разі, якщо державна організація готова до діалогу з нею (безпосередньо чи опосередковано) заради узгодженості принципів своєї діяльності.

Для підвищення ролі громадського контролю за діяльністю органів влади необхідно якнайшвидше подолати стереотипи, що були притаманні колишньому тоталітарному суспільству, з ідеєю домінування держави над людиною, де останній відводилася лише роль керованого об'єкта, на який спрямовувався владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус, та запровадити принципово нову парадигму у відносинах “громадянин – держава”. Її стрижнем повинно стати служіння держави людині. Державна влада у цьому сенсі полягає не тільки у здійсненні повноважень, що зобов'язують громадянина, але й у виконанні певних обов'язків перед ним. У процесі розвитку демократичного суспільства обсяг обов'язків держави перед громадянами має зростати. Без розвинутої системи зв'язків з громадськістю, як показав історичний досвід, неможливо побудувати ні демократичну державу, ні ефективну ринкову економіку. Не випадково один із засновників зв'язків з громадськістю в США – Е.Бернейз визначає їх як “архітектуру згоди”, засіб гармонізації громадських відносин на різних рівнях людської діяльності.

Відкритість влади є важливою ознакою демократичності політичного режиму. Питання відкритості влади є багатоаспектним та складним, воно стосується багатьох компонентів функціонування системи державної влади, але серед його складових основною є забезпечення інформаційної відкритості.

Сучасне, загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття “інформаційна відкритість державної влади” передбачає, насамперед:

- свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;
- наявність у системі органів державної влади механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, незважаючи на наявність запитів.

Проблема відкритості функціонування державної влади завжди була об'єктом наукової дискусії протягом багатьох століть. Інформаційна відкритість влади є необхідною умовою успішного функціонування механізмів пошуку та досягнення суспільного консенсусу. Відкритість є невід'ємною характеристикою демократичної, відповідальної перед громадянами держави. Особливого значення проблема інформаційної відкритості набуває за умов переходу від авторитарного політичного режиму до демократичного. Необхідність зміни самої філософії функціонування державного апарату наражається на певний спротив з боку деякої частини управлінців та посадовців, а також окремих політиків, які звикли розв'язувати свої проблеми насамперед через тіньові домовленості. За цих умов інформаційна відкритість має стати дієвим чинником формування нового типу відносин "держава – суспільство".

Ефективність інформування суспільства про дії влади визначається, насамперед, такими вимогами до інформації, як:

- актуальність (зібрана інформація є оперативною);
- достовірність (на основі цієї інформації можна приймати ефективні рішення);
- достатність (інформація повинна глибоко та всебічно висвітлювати ту чи іншу проблему);
- доступність (існування дієвих механізмів отримання інформації, доступних для кожного громадянина);

- якість надання (оформлення інформації у зрозумілій та чіткій для споживача формі).

Для подальшого розвитку демократичних процесів необхідно дотримуватися загальноприйнятих міжнародно визначених принципів інформаційної відкритості влади, а саме:

- максимального оприлюднення, яке полягає в презумпції доступності інформації; обмеження доступу до інформації має бути чітко обґрунтованим, а відповідальність за нього – чітко персоналізованою;

- обов'язку публікування. Органи державної влади зобов'язані відкрито публікувати суспільно важливу інформацію.

Правове забезпечення зв'язків місцевих органів влади з громадськістю є досить повним і спрямованим на створення умов функціонування цієї системи. Однак відсутність сформованої єдиної державної системи зв'язків з громадськістю, цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, достатньої відкритості діяльності та прозорості прийняття ними рішень, проведення реальних (а не показових) консультацій з громадськістю не дає змоги досягти задекларованого.

Щоб відбулися глибокі зміни у зв'язках місцевих органів влади з громадськістю, владі необхідно усвідомити, що комунікація – це інструмент стратегічного управління. У певних умовах стратегічного менеджменту політика у сфері комунікацій вже не має права апіорі впливати з організаційної політики, а повинна формуватися шляхом узгодження з нею.

Недостатнє спілкування породжує непорозуміння, і тому поліпшення каналів спілкування, розробка та впровадження форм двостороннього потоку інформації є основним завданням зв'язків з громадськістю.

Важливим аспектом демократизації управління є також відкритість влади, що передбачає:

- свободу доступу до інформаційних ресурсів держави та наявність ефективних процедур її забезпечення;

- існування в системі влади механізмів обов'язкового та активного інформування громадян територій про свою діяльність, навіть незважаючи на наявність запитів [288].

Пошук взаєморозуміння і довіри між владою і суспільством, окремою територіальною громадою чи пересічним громадянином – завдання складне, оскільки вирішення багатьох проблем, які стоять перед Україною, можливе лише через партнерську взаємодію та консолідацію зусиль громадян та усіх інститутів державної влади.

РОЗДІЛ 2. СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах

У системі публічної влади всіх демократичних країн світу представлений інститут місцевого самоврядування як еманация та виразник інтересів відповідного локального територіального колективу. Крім цього, у складних державах (федеративних та унітарних країнах з автономіями) на рівні суб'єктів федерацій та автономій можуть діяти власні системи місцевого самоврядування. Існує певна кількість класифікацій моделей місцевого самоврядування, проте найбільш простим та ефективним способом групування є групування за принципом належності до тієї чи іншої правової сім'ї, оскільки правове регулювання є основою будь-якої системи місцевого самоврядування. Зазвичай у сучасних державах виділяють три сім'ї або макросистеми місцевого самоврядування, що в цілому більш-менш відповідає основним правовим сім'ям світу: англосаксонській, романській (континентальній) та германській (змішаній).

До основних рис *континентального* (романського) типу місцевого самоврядування можна віднести такі.

Правові концепції:

- місцеві співтовариства та нація принципово відмінні і мають різні інтереси;
- місцеве самоврядування є реалізацією права місцевого співтовариства як особливого соціального утворення на реалізацію власних інтересів;
- виборність місцевої влади є визнанням самостійного статусу місцевих спільнот;
- реалізація місцевих інтересів не може суперечити національному інтересу, який повинен абсолютно домінувати.

Норми права:

- наявність загальної компетенції (дозволено те, що не заборонено) як права місцевої спільноти вирішувати питання місцевого значення відповідно до власних інтересів;
- місцеві спільноти (а не місцеві органи влади) є юридичними особами, що володіють власністю, правами тощо.

Організація самоврядування:

- уніфікований та докладно регламентований статус органів і посадових осіб місцевого самоврядування;
- обов'язковим є жорсткий контроль за спільнотами та паралельне існування на місцевому рівні державної адміністрації для вирішення національних завдань.

Континентальна модель місцевого самоврядування розвивається переважно в межах громадянської теорії місцевого самоврядування. Континентальний (романський) тип місцевого самоврядування представлений, наприклад, у Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Греції.

До основних рис *англосаксонського* типу самоврядування належать такі.

Правові концепції:

- жителі територіальних утворень пов'язані лише сусідством, вони не формують окремої спільноти;
- усе публічне управління спрямоване на реалізацію національного інтересу;
- місцеве управління є лише територіалізацією єдиного публічного управління;
- виборність місцевих органів влади – демократичний та освячений традицією спосіб здійснення єдиного управління, що спрямовується із центру.

Норми права:

- відсутність загальної компетенції та використання щодо місцевої влади правила *ultra vires* (принцип дозволено те, що дозволено);
- юридичними особами є органи влади, що володіють власністю, правами тощо;
- можливість регулювання будь-яких питань, що пов'язані з місцевим урядуванням, загальними та спеціальними нормативними актами з центру;
- органи місцевого самоврядування представляють центр на місцях; немає необхідності у будь-яких інших представництвах;

- обов'язковість наявності виборних органів влади, що мають всю повноту повноважень на місцевому рівні.

Організація самоврядування:

- статус місцевих органів влади заснований на загальних принципах, уніфікований, але може варіюватися залежно від місцевих умов;

- спосіб формування місцевих органів влади може значно відрізнятися залежно від поселення;

- розвинені форми контролю з боку виборців за місцевими органами влади.

Англосаксонська модель місцевого самоврядування розвивається в межах державницької теорії місцевого самоврядування та представлена у США, Канаді, Австралії, Сполученому Королівстві, Новій Зеландії тощо.

До основних рис *змішаного* типу місцевого самоврядування можна віднести такі.

Правові концепції:

- нація складається з територіальних спільнот, інтереси нації включають місцеві інтереси;

- національні єдині інтереси реалізуються також через діяльність органів місцевого самоврядування;

- участь у публічному управлінні – обов'язок громадян та місцевих органів влади;

- виборність місцевих органів влади – один із способів реалізації громадянами свого обов'язку брати участь в управлінні.

Норми права:

- загальна компетенція як право та обов'язок вирішувати питання місцевого значення під власну відповідальність;

- значна частина повноважень делегується органам місцевого самоврядування, які підзвітні або підпорядковані в цій частині державним органам;

- поряд із виборами може використовуватися призначення посадових осіб та інститут “виборних чиновників”.

Організація самоврядування:

- усі галузеві служби на кожному рівні підпорядковані органу влади загальної компетенції незалежно від її статусу. В структурі органів влади зникає межа між вибірністю/самостійністю та ієрархічним підпорядкуванням державі;

- статус місцевих органів влади може значним чином варіюватися, але досить сильно регламентований.

Змішана модель місцевого самоврядування розвивається в межах теорії дуалізму місцевого самоврядування й представлена, зокрема, у ФРН, Австрії, Бельгії, Швейцарії, Нідерландах, Люксембурзі.

2.2. Європейські принципи місцевого самоврядування та концепція “доброго врядування”

Під європейськими принципами місцевого самоврядування розуміються закріплені в офіційних документах загальноєвропейських міждержавних регіональних організацій основні засади, цінності, вимоги щодо реалізації права територіальних колективів на місцеве самоврядування.

Об'єктом наукового аналізу дослідників є передусім документи Ради Європи та її органів. Центральне місце серед них займає *Європейська хартія місцевого самоврядування*. Крім того, органами Ради Європи були також розроблені “Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями”, “Європейська конвенція про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні”, “Європейська хартія участі молоді в муніципальному та регіональному житті”, “Європейська хартія міст” та ін. Частина з цих документів була ратифікована в Україні [179; 193; 194]. Розглядаючи європейські принципи місцевого самоврядування, слід згадати також ініціативу Кабінету Міністрів Ради Європи “Європейська стратегія інновацій та якісного врядування на місцевому рівні”, яка передбачає необхідність побудовидіяльності місцевих органів влади на засадах “Дванадцяти принципів

доброго демократичного врядування на місцевому рівні” [318]. Ці документи є джерелами європейських принципів місцевого самоврядування.

Європейські принципи місцевого самоврядування описують рамкову модель реалізації права територіальних колективів на місцеве самоврядування. Конкретні форми реалізації цього права в окремих країнах можуть бути різними і залежать від традицій та особливостей кожної держави. Європейські принципи місцевого самоврядування є певним орієнтиром для розвитку національного законодавства про місцеве самоврядування. Набір принципів слід розглядати як систему взаємопов'язаних вимог. Принципи місцевого самоврядування взаємозалежні. Дотримання одного з них сприяє реалізації інших, порушення якого-небудь із принципів негативно впливає на виконання інших принципів.

“Європейська хартія місцевого самоврядування” визначає фундаментальні принципи організації і функціонування органів місцевого самоврядування, а саме:

- необхідність конституційного регулювання автономії місцевого самоврядування, а також зобов'язання закріпити у внутрішньому законодавстві і застосовувати на практиці сукупність юридичних норм, що гарантують політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевої влади;

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

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

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

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

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

- місцева влада має право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень [263].

Додатковий протокол до “Європейської хартії місцевого самоврядування” (2009) передбачає, що держави в рамках своєї юрисдикції повинні забезпечувати кожному право участі у справах місцевого органу влади [58].

Визначення “доброго місцевого врядування” (“Good Urban Governance”) вперше було задекларовано на II Конференції ХАБІТАТ у червні 1996 р. в Стамбулі. На цьому заході було ініційовано обговорення питань щодо введення поняття “добре місцеве врядування” в управління, за результатом якого було визначено, що “добре місцеве врядування – це сума безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста; процес, що постійно триває і передбачає врахування протиріч або різних інтересів, організованих спільних дій; відносини, які включають як офіційні інституції, так і неформальні домовленості та соціальний капітал громадян”.

Взагалі існує кілька підходів щодо трактування поняття “добре врядування”. Так, експерти Світового банку [324] визначають “врядування” (governance) як систему інститутів, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Експерти Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади (“authority”) з метою управління (“manage”) життям країни на всіх рівнях [336].

На веб-сторінці путівника щодо доброго врядування [335] міститься визначення доброго врядування як “процесу прийняття та реалізації рішень”. Його суть постає не стільки у “правильних” рішеннях, скільки в оптимальному (можливому) шляху для їх прийняття.

Концепція “доброго врядування” витісняє популярну раніше концепцію “нового публічного менеджменту” або “публічного управління” з її однобічною орієнтацією на ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціально складовими; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, а й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже, чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим концепція доброго врядування, визначаючи рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов’язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; включає взаємовідносини між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Добре врядування є цінністю саме по собі, а також водночас є ключовим засобом досягнення “Цілей тисячоліття” (“Millennium Development Goals”) [165]. Концепція “доброго врядування” створює рамки для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично виступає орієнтиром для просування ідеї самоврядування й демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення [132].

В Європейському Союзі під час визначення основних принципів “доброго врядування” враховувались єдині для всіх держав-членів принципи Європейського адміністративного простору. За своїм змістом більшість цих принципів збігаються. Йдеться насамперед про такі принципи: надійність, передбачуваність, відкритість, прозорість, підзвітність, ефективність і результативність [114].

Зміст цих базових принципів “доброго врядування” уточнюють такі принципи, як належне законодавство, законність, участь громадян, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації, компетентний персонал, належний фінансовий та бюджетний менеджмент, ефективність, відповідальність та нагляд (контроль) [55].

У 2001 р. Європейською Комісією було затверджено “Білу Книгу Європейського врядування” (далі – “Біла Книга”), де визначено п’ять основних принципів “доброго врядування”, а саме: відкритість, участь громадян, підзвітність, ефективність та узгодженість. Кожен принцип має важливе значення для створення ефективного демократичного управління. Такі принципи не тільки лежать в основі функціонування системи публічного управління в державах-членах ЄС, а й застосовуються на усіх рівнях управління – міжнародному (європейському), національному, регіональному та місцевому. У “Білій Книзі” також закріплено визначення поняття “доброго врядування” з урахуванням основних базових принципів, що впливають на функціонування органів публічної влади. Ідеться, насамперед, про відкритість, участь, відповідальність, ефективність і узгодженість, які визначені основними принципами “доброго врядування” [19].

Важливим чинником розвитку національного законодавства, його наближення до європейських стандартів та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави в діяльності Ради Європи. Слід зазначити, що багато країн Східної Європи ефективно використали свою діяльність у Раді Європи для набуття членства в Європейському Союзі, що є гарним прикладом й для України.

Продовжуючи роботу з розширення та удосконалення загальноєвропейського правового поля, впровадження ефективних систем управління на місцевому і регіональному рівнях, Рада Європи ставить за мету побудову спільної Європи на принципах доброго врядування [241]. “Добре місцеве і регіональне врядування” є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на місцевому і регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого і регіонального управління у країнах-членах Ради Європи стосується цілого ряду завдань, зокрема внутрішніх взаємовідносин між органами місцевої і регіональної влади, їх відносин з органами державної влади та громадянами.

Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів. Формування й розвиток загальноєвропейської бази

нормативно-правових актів у сфері місцевого і регіонального розвитку засвідчує, що добре врядування стало універсальною цінністю для всіх європейських країн.

Серед згаданих документів Ради Європи, насамперед, слід визначити *Європейську хартію місцевого самоврядування*, яка є першим фундаментальним загальноєвропейським документом з питань місцевого розвитку.

У 2005 р. на зустрічі у Варшаві під час Третього саміту глави держав та урядів країн-членів Ради Європи заявили про те, що “дієва демократія та добре врядування на всіх рівнях є необхідними елементами для запобігання конфліктам, підтримання стабільності, сприяння економічному та соціальному розвитку, а отже, – для забезпечення сталого розвитку громад, в яких люди хотіли б жити й працювати сьогодні та в майбутньому”. Для досягнення цієї мети потрібні дії як на європейському, так і на національному рівнях.

Відповідно до рекомендацій Конгресу та на виконання рішень III-го Варшавського саміту керівників держав-членів Ради Європи Центром експертизи з питань реформування системи місцевого самоврядування РЄ було розроблено *Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні*, яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 р.) та була затверджена Комітетом Міністрів РЄ у 2008 р. Основна ідея полягає в тому, що добре врядування виступає як необхідний елемент модернізації системи державного управління. На місцевому рівні воно є життєво важливим, оскільки місцева влада є найближчою до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчувати свою причетність до ухвалення та впровадження найбільш важливих рішень [243].

Ухвалення Європейської Стратегії є надзвичайно важливим кроком у подальшому розвитку місцевої демократії, адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевої влади ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передаються їй органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню.

Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни всіх європейських країн відчули користь від доброго демократичного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних) послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням. У зв’язку з цим Стратегія має три основні завдання.

1. Громадяни мають стати в центрі всіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві.

2. Органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених в Європейській Стратегії.

3. Органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Слід наголосити, що добре врядування – це багатогранна концепція, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиках, вироблених в усіх країнах. Стратегія враховує напрацювання у сфері доброго врядування, вже зроблені Радою Європи та іншими міжнародними організаціями. Їх досвід і результати, а особливо власний доробок Ради Європи у сферах демократії, прав людини та верховенства права об’єднано в дванадцять принципів доброго демократичного врядування.

Необхідною передумовою імплементації цих принципів є наявність у місцевої влади повноважень, обов’язків і відповідних ресурсів, що дають їм змогу “регулювати та управляти суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їх компетенції, в інтересах місцевого населення”.

Принципами доброго демократичного врядування на місцевому рівні є:

1. Чесне проведення виборів, представництво та участь для забезпечення реальних можливостей для всіх громадян у вирішенні питань місцевого значення.

2. Чутливість для забезпечення належного реагування органів місцевого самоврядування на законні очікування та потреби громадян.

3. Ефективність і результативність для забезпечення досягнення цілей і водночас найраціональнішого використання ресурсів.

4. Відкритість та прозорість для забезпечення публічного доступу до інформації та полегшення розуміння того, як ведуться суспільні справи.

5. Верховенство права для забезпечення справедливості і передбачуваності у вирішенні суспільних справ.

6. Етична поведінка для забезпечення переваги суспільних інтересів над приватними.

7. Компетентність та спроможність для забезпечення здатності представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування ефективно виконувати свої обов'язки.

8. Інновації та відкритість до змін для забезпечення максимальної користі від нових рішень та кращих практик.

9. Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати для врахування інтересів майбутніх поколінь.

10. Надійний фінансовий менеджмент для забезпечення ощадливого та продуктивного використання публічних коштів.

11. Права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування для забезпечення захищеності і поваги до всіх громадян, недопущення проявів дискримінації.

12. Підзвітність для забезпечення більшої відповідальності з боку представників та посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Для забезпечення мобілізації дій усіх зацікавлених органів та інституцій Стратегія має стати спільною цінністю для національних урядів та органів місцевої влади, що зумовлює необхідність реалізації таких заходів:

– органи місцевої влади мають взяти добровільне зобов'язання перед своїми громадянами здійснювати свої повноваження та обов'язки відповідно до 12-ти принципів доброго демократичного врядування. Передбачається, що ці органи оприлюднюють ці зобов'язання та відповідають за їх виконання;

– національні уряди та органи місцевої влади (асоціації місцевих влад) домовляються про шляхи та засоби досягнення цілей Стратегії;

– держави-члени Ради Європи та Конгрес місцевих і регіональних влад підтримують і розвивають співробітництво на загальноєвропейському рівні з питань імплементації Стратегії, зокрема й шляхом обміну інформацією, досвідом та кращими практиками [243].

Імплементація Стратегії здійснюється на європейському та національному рівнях. На європейському рівні передбачено реалізацію таких заходів.

1. Створення в рамках Ради Європи “платформи основних зацікавлених органів та інституцій”, яка складається з представників Комітету Міністрів, Парламентської Асамблеї, Конгресу місцевих і регіональних влад, Європейського Комітету з питань місцевої та регіональної демократії та Конференції міжнародних неурядових організацій. Платформа має відслідковувати стан реалізації Стратегії та надавати відповідні рекомендації щодо її подальшого впровадження.

2. Проведення Конгресом місцевих і регіональних влад щорічного обговорення питань імплементації Стратегії, що має сприяти встановленню контактів із національними асоціаціями органів місцевого самоврядування з метою їх заохочення до обміну кращими практиками та інформацією.

3. Надання допомоги Центром експертизи аналізу реформи місцевого самоврядування Ради Європи відповідним органам країн-членів Ради Європи, органам місцевого самоврядування та їх асоціаціям упровадження національних програм та робочих стратегій, спрямованих на розбудову їх інституційної спроможності.

4. Вироблення практичного механізму для обміну досвідом, проведення обговорень та створення мережі на європейському рівні щодо впровадження стандартів і принципів доброго врядування.

5. Впровадження Європейського тижня місцевої демократії – нової ініціативи, спрямованої на підвищення обізнаності громадян про місцеве самоврядування та сприяння їх участі в суспільному житті на місцевому рівні.

6. Впровадження Європейської премії інновацій і доброго врядування з метою заохочення найбільш активних органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо впровадження стандартів доброго врядування.

7. Аналіз і поширення досвіду та кращих практик щодо впровадження Європейської Стратегії доброго врядування.

На національному рівні також можуть бути ефективно здійснені заходи, спрямовані на забезпечення доброго врядування, а саме.

1. Національні уряди у співпраці з асоціаціями органів місцевого самоврядування (відповідно до своїх повноважень) можуть розробляти спільну стратегію щодо забезпечення доброго врядування, а також сприяти її практичному впровадженню.

2. Розроблена спільна програма дій повинна мати статус офіційного документа.

Втілення європейських принципів у практику діяльності органів місцевого самоврядування потребує не тільки ратифікації документів європейських організацій, в яких ці принципи набули закріплення, а й створення у кожній країні, кожній територіальній громаді цілої системи засобів реалізації цих принципів (політичних, правових, організаційних, освітніх, інформаційних тощо). Розробка і створення таких засобів є актуальним завданням у справі розвитку місцевого самоврядування в Україні на засадах європейських принципів.

2.3. Муніципальні реформи в європейських країнах та їх типологія

Особливості проведення муніципальних трансформацій в окремих країнах зумовлені: історичними передумовами; політичними та соціально-економічними чинниками (зокрема соціальною організацією суспільства, економічним розвитком); формою правління, державного та політичного устрою тощо. Урахування позитивних та негативних наслідків проведених перетворень дає змогу на вітчизняному підґрунті визначити пріоритетні напрями та використати інструменти для створення ефективної системи місцевого самоврядування в Україні.

Досвід різних країн засвідчує, що навіть в умовах однакових моделей управління застосовуються відмінні форми та системи організації місцевого самоврядування. Надмірна централізація призводить до пасивності у здійсненні управління, а фінансові кошти, що виділяються “згори”, використовуються менш ефективно, без урахування побажань місцевого населення. Водночас надмірна децентралізація, розпорошеність місцевого управління, відсутність зв’язків з державними органами породжують управлінський безлад [293, с. 40]. Тому завдання плідного поєднання державного управління із самостійністю місцевого самоврядування стало одним із ключових моментів проведення реформ у напрямі чіткого розмежування компетенцій, матеріально-фінансової бази між різними органами влади; розвитку самоуправління, з одного боку, та контролю держави за діяльність самоврядних органів – з другого.

У контексті європейської інтеграції України надзвичайно важливим є звернення до досвіду країн-членів ЄС, в яких з другої половини ХХ ст. було здійснено значні за змістом і результатами структурно-функціональні та муніципальні реформи. Перші стосувалися функціональних змін, спрямованих на перерозподіл функцій між центральними, регіональними та місцевими органами управління і передбачали розширення компетенції регіональних і місцевих влад. Інші ж передбачали організаційні зміни у відносинах між різними рівнями місцевого управління та були пов’язані з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою країн і запровадженням самоврядування на регіональному рівні [80].

Зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: *коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні і процедурні реформи* [70].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось *скорочення кількості адміністративних одиниць*, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів.

Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче перебувають послуги до кожного окремого громадянина та є більшим його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина у прийнятті рішень.

Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 “центри тяжіння”) й інші сфери співробітництва та було проведено детальний аналіз “ефекту масштабу” для надання різних типів суспільних послуг. Розроблені комісією з питань реформування системи місцевого самоврядування пропозиції про утворення нових муніципальних округів після обговорення та узгодження всіх позицій з органами місцевого самоврядування та громадянами було затверджено центральним урядом.

У Фінляндії було розпочато спроби “зверху” істотно зменшити кількість муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг у галузі шкільної освіти, соціального захисту дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами.

Досвід укрупнення громад у різних європейських країнах був як позитивним, так і негативним одночасно (йдеться насамперед про Францію). Разом з тим успіх досягався у разі об'єднання муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізацій територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні [220].

Важливими напрямками реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в європейських країнах. Проміжний рівень врядування зміцнювався для розв'язання проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він давав змогу приймати рішення та здійснювати діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також слугував ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо. Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів урядування на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після Другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції. Зрештою, зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів врядування: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія) [210].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах, – *організаційні*. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і містили такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових “раціональних” методів планування; зміни у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо).

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, що центральна влада надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких виступає саме центр. Це забезпечило спроби зміцнити здатність органів місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких слід зазначити плату за послуги, створення місцевих підприємств або надання адміністративних послуг на ринкових засадах.

Майже всі реформи децентралізації, які було реалізовано останнім часом в європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Функціональні та процедурні реформи включали в себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано з метою наближення їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. У деяких країнах (Франції, Італії, Іспанії) – контрольні функції префектів

над діяльністю органів місцевого самоврядування було послаблено і навіть скасовано. Крім того, запроваджувались системи планування діяльності та ефективності надання послуг (Німеччина, Франція, Данія).

Деякі вчені вважають, що європейські системи врядування в результаті своєї трансформації стали належати до одного з трьох основних типів – *інтегрованих систем, дуальних систем або відокремлених ієрархій, систем розщепленої ієрархії* [204].

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х рр., проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії.

Дуальна система (або система відокремленої ієрархії) є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, мери значною мірою виконують лише представницькі функції.

Третім типом є система розщепленої ієрархії, яка робить наголос на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі.

У більшості європейських країн найбільш важливими завданнями проведення реформ децентралізації можна визначити такі: надання більш якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів (упровадження принципу субсидіарності), досягнення прозорості дій публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування [114].

У проведенні реформи місцевого самоврядування та впровадженні інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку для України надзвичайно цікавим є досвід Польщі. Програма демократичних змін державного устрою у Польщі передбачала глибоку децентралізацію структур держави згідно із принципом субсидіарності. Наслідком таких перетворень стало розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць.

Реформа самоврядування мала ключове значення для відбудови інституцій демократичного устрою, а також спричинила поживлення місцевої господарської, соціальної, екологічної та культурної активності. Водночас децентралізація сприяла зміцненню ефективності діяльності публічної адміністрації та підвищенню рівня участі громадян у прийнятті рішень. Місцеве самоврядування у Польщі (на рівні гмін) відповідає стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Особливістю проведення сучасних муніципальних реформ у постсоціалістичних країнах, які стали членами ЄС, є те, що на початку мало місце формування національного законодавства про місцеве самоврядування та ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування. Наступним кроком становлення системи місцевого самоврядування стало здійснення адміністративно-територіального реформування. У деяких країнах такі реформи проводяться протягом останніх років. Так, у Латвії з 2009 р. було змінено кількість рівнів місцевого самоврядування і замість трьох (перший – волості, селища та невеликі міста; другий – райони; третій – регіони) було запроваджено чотири рівні самоврядування залежно від розподілу влади та адміністративних ресурсів: нижній рівень – керуючі волостями та містами; другий рівень – краї – перший виборчий рівень, кожен з яких об'єднує від 1 до 25 об'єктів нижнього рівня; третій рівень – округи; четвертий – регіони. Результати реформи сприяють утворенню дієздатних, самодостатніх громад, які спроможні виконувати функції місцевого самоврядування, надавати послуги відповідно до потреб та інтересів населення, підвищенню ролі і впливу самоуправління у державному управлінні.

Наступні хвилі реформ у постсоціалістичних країнах стосувалися фіскальної децентралізації, у результаті чого громади отримують більше власних фінансових ресурсів (наприклад, в Угорщині у результаті такої реформи громади отримали більше власних фінансових ресурсів – майже 50% власних доходів), а відповідно і незалежність від дотацій із державного бюджету. Це сприяло їх значній автономії, більш вільному прийняттю рішень щодо розподілення цих коштів на місцеві потреби залежно від пріоритетів, які встановить населення [225].

Як зазначає Т.Верхейен, основними напрямками муніципальних реформ у постсоціалістичних країнах стали такі: визначення ідеальної кількості самоврядних одиниць; розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування; розподіл власності між рівнями врядування; досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями; чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування; пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [323, с. 213–214].

Отже, незважаючи на відмінності між країнами, для проведення реформ місцевого самоврядування характерним було поступове проведення адміністративно-територіальних, організаційних, фінансових, функціональних та процедурних трансформацій [304, с. 22]. Усі країни ставили перед собою низку спільних завдань, серед яких слід виділити: намагання більш органічно та оптимально поєднати самоуправління з його автономією, самостійністю та державним управлінням на місцевому рівні; удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування, а для місцевої адміністрації забезпечення реалізації і захисту загальнонаціональних інтересів [25, с. 106]; підвищення ефективності, дієвості та підзвітності управлінських структур через встановлення чіткого розмежування повноважень органів, які відрізняються рівнем прийняття рішень. Вирішення цих завдань та проведення реформ територіальної організації влади базувалося на фундаментальних принципах, таких як децентралізація, деконцентрація публічної влади, а також субсидіарність, вироблені світовою практикою, зокрема для оптимізації розмежування повноважень органів влади.

Серед можливих інструментів реалізації реформ та модернізації місцевого самоврядування можна виділити такі: “розвиток згори”, “розвиток зсередини”, “дрейф в очікуванні подій, які вимагають реакції”.

“Розвиток згори” – це інструмент, який має витоки із тоталітарного минулого централізованої системи управління, в якій органи місцевої влади не мали майже ніякої автономії у своїх діях, але виконували інструкції (завдання), що надходили від центральних органів влади. Сьогодні деякі структурні реформи в окремих країнах здійснюються саме “згори”, але в цьому випадку вони мають недостатню підтримку серед широких верст населення на місцевих органах влади.

На наш погляд, найбільш ефективним шляхом модернізації системи місцевого самоврядування є “розвиток зсередини”, який спрямований на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень, впровадження нових інноваційних інструментів менеджменту та управління людськими ресурсами. У цій ситуації також забезпечується оптимальна підтримка з боку як самих представників місцевих органів влади, так і громадян.

Враховуючи досвід інших країн, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, у тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

2.4. Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в країнах світу

Здобувши власний досвід формування законодавства у сфері місцевого самоврядування, Україна має враховувати надбання зарубіжних країн. Ідеться як про конституційні засади місцевого самоврядування, так і про комплекс законів, які регулюють різноманітні аспекти функціонування самоврядної складової публічної влади. Найбільш корисним є досвід нормативно-

правового регулювання місцевого самоврядування: 1) країн, які мають міцні традиції демократичного правління та здійснюють (здійснили) реформи, спрямовані на децентралізацію влади; 2) постсоціалістичних країн, що увійшли до Європейського Союзу; 3) країн, які виникли на просторі колишнього СРСР.

Конституційне регулювання місцевого самоврядування в різних країнах світу має свою історію та свої особливості. За умов упровадження в практику основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування та Всесвітньої декларації місцевого самоврядування, одним з яких є конституційне або щонайменше законодавче закріплення принципу місцевого самоврядування, спостерігається процес більш детального розгляду зазначених питань в основних законах багатьох країн світу. Дослідниками зарубіжного досвіду місцевого самоврядування запропоновано таку класифікацію конституцій країн Європи залежно від обсягу правового регулювання зазначеного питання: 1) конституції, які містять основи місцевого самоврядування, детально його регулюють; 2) конституції, які гарантують місцеве самоврядування та фрагментарно закріплюють його аспекти; 3) конституції, які не регулюють місцеве самоврядування [56].

Так, до першої групи країн належить 33 країни Європи: Австрія, Ліхтенштейн, Ірландія, Італія, Угорщина, Франція, Кіпр, Монако, Люксембург, Греція, Португалія, Іспанія, Нідерланди, Хорватія, Болгарія, Македонія, Румунія, Словенія, Естонія, Словаччина, Литва, Чехія, Андорра, Російська Федерація, Бельгія, Молдова, Вірменія, Казахстан, Азербайджан, Білорусь, Польща, Сербія, Чорногорія. Найбільш поширеною практикою є включення до тексту конституції окремого розділу “Місцеве самоврядування” (або аналогічного до нього), а також закріплення положення про гарантування права на місцеве самоврядування. Більшість із зазначених конституційних актів або зміни до них було ухвалено в 1990-х – 2000-х рр.

До другої групи країн належить Норвегія, Латвія, Ісландія, Німеччина, Данія, Швеція, Туреччина, Грузія, Швейцарія, Фінляндія. У конституціях цих держав акцент робиться на правах громадян, праві муніципалітетів вирішувати питання місцевого значення, неможливості втручання держави у справи комун тощо. При цьому такий стан справ пояснюється високим рівнем демократичності політичного режиму зазначених країн. Виняток становить лише Туреччина, яка характеризується жорстким централізмом.

І лише в невеликих за територією країнах (Ватикан, Мальта, Сан-Марино) питання самоврядування не врегульовується. До них додається ще Боснія та Герцеговина [56].

Досліджуючи інші країни світу, можна побачити, що поняття “місцеве самоврядування” вживається в конституціях, ухвалених у другій половині ХХ ст. Цим пояснюється, зокрема, те, що зазначені положення містяться в основних законах Індії, КНР, Японії, проте відсутні в Конституції США [118].

Серед питань, які найчастіше висвітлюються в зарубіжних конституціях, є такі: перелік адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування; проголошення автономії, незалежності органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої права в судовому порядку; положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; встановлення права органам місцевого самоврядування на запровадження місцевих податків; право на створення асоціацій місцевого самоврядування; запровадження контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [144].

Аналіз законодавчих актів щодо місцевого самоврядування зарубіжних країн у контексті реформ в Україні, на наш погляд, потребує уваги до таких питань: виділення місцевого самоврядування в окреме предметне поле законотворчості; формування комплексу документів із зазначеної проблематики та їх кодифікація; термінологічне забезпечення законотворчості; визначення структури законодавчих актів тощо.

У багатьох країнах світу законодавство про місцеве самоврядування складається з кількох актів, які присвячено загальним засадам самоврядування, виборам до представницьких органів, повноваженням територіальних громад, статусу столиці, визначенню фінансової основи місцевого самоврядування, контролю за їх діяльністю і т.д.

Структурно більшість зарубіжних актів про місцеве самоврядування складається з окремих розділів, присвячених таким питанням: загальні положення; представницькі органи місцевого самоврядування; виконавчі органи місцевого самоврядування; бюджет та комунальна власність; організація роботи; співпраця органів місцевого самоврядування та їх об'єднання у

спілки; відносини з державними органами та контроль з їх боку; засади муніципальної служби; акти місцевого самоврядування тощо.

На першому місці в законодавчих актах стоїть визначення поняття місцевого самоврядування, якому, як правило, присвячено окрему статтю. Важливим елементом законів про місцевого самоврядування є окрема стаття, що визначає принципи самоврядної публічної влади.

Поширеною практикою є ухвалення законів, що визначають загальні засади місцевого самоврядування та врегульовують його на всіх рівнях. Проте в Польщі для кожного з трьох наявних рівнів місцевого самоврядування (гміна, повіт, воєводство) існує окремий законодавчий акт. До цього необхідно додати, що зазначені акти визначають повноваження органів місцевого самоврядування, а порядок виборів до органів місцевого самоврядування в Польщі визначається двома окремими законами, один з яких стосується рад гмін, повітів та сеймиків воєводств, а інший – обрання вїта, бурмістра та президента міста. У Польщі створено також спеціальне законодавство з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування, до якого належать закони “Про публічні фінанси”, “Про доходи суб’єктів місцевого самоврядування”, “Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів” [56].

Комплекс законів щодо місцевого самоврядування в Латвії містить такі документи: “Про самоврядування”, “Про вибори міських та сільських рад і об’єднаних муніципальних рад”, “Про бюджети місцевого самоврядування”, “Про вирівнювання фінансів місцевого самоврядування”, “Про адміністративно-територіальну реформу”.

У Чеській Республіці питання місцевого самоврядування врегульовують закони “Про територіальні громади”, “Про краї”, “Про принципи місцевих бюджетів”, “Про столицю м. Прага”, “Про місцеві збори”, “Про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об’єднань” тощо.

Комплекс законодавства, що регулює питання місцевого самоврядування в Японії, включає такі нормативно-правові акти, як закони про: місцеві автономії, місцевих комунальних службовців; сільськогосподарські комітети; місцеве самоврядування.

Специфіка законодавства Великобританії передбачає наявність як загальнонормативних актів, так і особливих парламентських актів, що регулюють питання місцевого самоврядування. Особливі парламентські акти адресовані конкретним муніципалітетам та зазвичай ухвалюються за ініціативою зацікавленого місцевого органу влади. До того ж існують ще й так звані адаптивні закони, які спрямовані на окремі муніципалітети на прохання їх рад. Компетенції місцевого управління визначаються також нормативно-правовими актами уряду, міністерств, департаментів. Ухвалений у 2000 р. у Великобританії закон про місцеве самоврядування надає можливість застосування трьох різних моделей організації місцевої виконавчої влади, позбавляючи уніфікації надання повноважень мера та шляхів його обрання.

Одним із напрямів розвитку муніципального законодавства є кодифікація нормативно-правових актів. Так, у Франції у 1996 р. було затверджено законодавчу частину Кодексу територіальних співтовариств, а у 2000 р. – регламентарну частину (включає урядові акти). Зазначимо, що до цього часу у Франції діяв Кодекс комун, який регулював питання місцевого самоврядування лише на найнижчому рівні.

У лютому 2014 р. в Грузії було ухвалено Кодекс про місцеве самоврядування, у семи розділах якого визначено загальні положення, питання органів муніципалітету, організації місцевого самоврядування в столиці, участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, бюджетні та економічні питання, державного нагляду та аудиту, діяльності крайової консультативної ради.

Необхідно зазначити, що не в усіх постсоціалістичних країнах проблематика місцевого самоврядування виокремлювалася в окремому законодавчому акті. Так, у Болгарії в 1991 р. було ухвалено інтегрований закон про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію. Подібний підхід поєднання в одному законі питань місцевого самоврядування та місцевого управління застосовано також у Білорусі (“Про місцеве управління і самоврядування в Республіці Білорусь”), Казахстані (“Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан”), Киргизстані (“Про місцеве самоврядування та місцеву державну адміністрацію”).

Поширеним у зарубіжних країнах є підхід до законодавчого визначення положень про муніципальних службовців, відповідно до якого ухвалюється єдиний акт про публічну службу.

Зарубіжне законодавство містить важливий для України досвід створення комплексу відповідних актів та їх кодифікації з метою зміцнення організаційних, правових та фінансових засад місцевого самоврядування.

2.5. Партисипативна демократія на місцевому рівні

Серед різних форм демократії вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють як вищу так звану “партисипативну демократію” – коли громадяни беруть участь (participate, англ. – брати участь) у процесі прийняття управлінських рішень, зокрема й на місцевому рівні [206]. Разом з тим партисипативна демократія або демократія участі на місцевому рівні має як свої переваги, так і недоліки (виклики), які потрібно враховувати у практичній діяльності.

Партисипативна демократія має певні переваги.

1. Іміджева перевага, що є надзвичайно важливим елементом для підвищення авторитету як влади в цілому, так і окремих її представників.

2. Залучення громадян до вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій. Сьогодні органи місцевого самоврядування мають досить обмежені можливості залучення висококваліфікованих спеціалістів для вирішення актуальних питань муніципального менеджменту.

3. Розбудова громадянського суспільства, що сприяє подоланню можливих негативних бар’єрів між владою та громадянами, наближення влади до громадян.

4. Розподіл обов’язків з питань розвитку громади між відповідними органами влади або посадовими особами місцевого самоврядування, з одного боку, та громадянами – з другого.

Одночасно дослідники визначають певні загрози (або певні складнощі), що можуть виникати в процесі залучення громадян до вирішення питань місцевого значення [280].

1. Перша загроза – відкритість дій влади та неможливість приховати існуючі недоліки в муніципальному менеджменті. Певним запобіжним заходом проти цієї загрози є більш широке залучення громадян до вирішення питань місцевого значення (йдеться не тільки про інформування, а й про залучення до пошуку оптимального рішення). Однак остаточне рішення все ж таки приймається органами місцевого самоврядування, які відповідають за прийняті рішення.

2. Другу загрозу може становити популізм влади. Для того щоб одержати певні переваги в майбутньому, сьогодні потрібно чимось поступитись. На це не завжди згодні громадяни, особливо якщо переваги обіцяють у занадто далекому майбутньому або якщо населення не має значної довіри до влади.

3. Третю загрозу визначають як “розмивання відповідальності”, що є певною протилежністю переваги “розподіл відповідальності”, про яку йшлося вище.

4. Четверту загрозу визначають як “витрати часу”, адже спілкування з громадою забирає багато часу у посадових осіб органів місцевого самоврядування. Як правило, у посадових інструкціях службовців в європейських країнах спілкування з громадянами є обов’язковим елементом, а у деяких категорій посадовців та політиків таке спілкування забирає значну частину їх робочого часу. Слід також наголосити, що значне використання механізмів залучення громадян може призводити до збільшення штатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування.

Під формами партисипативної демократії (демократії участі) розуміють способи, методи волевиявлення громадян з метою здійснення суспільних функцій, які мають правові наслідки. До форм партисипативної демократії (демократії участі), які одержали своє законодавче закріплення в Україні, належать місцеві референдуми, місцеві вибори, загальні збори громадян за місцем їхнього проживання, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо [280].

З метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами в Україні проводяться *місцеві референдуми*. Поняття “референдум” походить від латинського “referendum”, що означає “те, що має бути повідомлено”. Порівняно з іншими формами прямого народовладдя референдум надає народові можливість прямо впливати на вирішення широкого спектру питань державного та суспільного значення, причому воля народу в цьому випадку має вирішальне значення [302].

Референдум – це одна з пріоритетних форм прямого народовладдя українського народу, суть якої полягає у прийнятті громадянами, наділеними правом голосу, шляхом голосування

імперативних рішень загальнодержавного та місцевого значення в межах, визначених Конституцією та законами України. Наведене загальне визначення референдуму збігається і з поняттям місцевого референдуму.

Право громадян на участь в управлінні місцевими справами ґрунтується на ст. 38, 69 і 70 Конституції України. Зокрема, ст. 38 Конституції передбачає право громадян на участь в управлінні державними справами через всеукраїнський та місцевий референдуми, а в ст. 69 зазначено, що референдум є волевиявленням народу, поряд із виборами та іншими формами прямої демократії.

Місцевий референдум також передбачений ст. 7 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення*.

Головне завдання демократичного місцевого референдуму полягає у вирішенні тих чи інших питань місцевого значення в інтересах громади шляхом вільного волевиявлення на основі максимального, об’єктивно можливого усвідомлення його учасниками всіх переваг і недоліків питань, винесених на голосування [105].

За своєю суттю місцеві референдуми є формою безпосередньої, прямої, локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є основним засобом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати безпосередню участь в управлінні місцевими справами.

Серед форм партисипативної демократії в країнах ЄС важливе місце належить референдумам, що проводяться на місцевому рівні й можуть мати обов’язковий та факультативний характер. Предмет обов’язкових місцевих референдумів зазвичай законодавчо визначений, а факультативні референдуми проводяться щодо решти питань життя громади тієї чи іншої територіальної одиниці. Питання зміни територіальних меж майже завжди є предметом обов’язкового місцевого референдуму. Факультативні референдуми можуть проводитись на вимогу органів влади або за народною ініціативою. Метою їх проведення є вирішення питань місцевого значення, які зазвичай безпосередньо пов’язані зі сферою компетенції місцевих органів [207, с. 156]. Також на рівні муніципалітетів можуть проводитись народні опитування (наприклад у Литві), які можуть здійснюватися у різний спосіб [290].

Отже, за змістом місцеві референдуми можуть бути визначені як безпосереднє вирішення територіальними громадами питань місцевого значення, тобто питань (справ), які виникають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, що визначені Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до компетенції органів місцевого самоврядування.

Загальні збори громадян є однією з найбільш давніх форм прямої демократії. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” *загальні збори* – це зібрання всіх чи частини мешканців села (сіл), селища, міста для розв’язання питань місцевого значення. Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у розв’язанні питань місцевого значення. Відповідно до законодавства загальні збори не уповноважені приймати місцеві нормативні акти, але це є найсильніша за рівнем впливу на місцеву владу форма безпосередньої демократії.

Загальні збори громадян відіграють важливу роль у функціонуванні демократичної системи місцевого самоврядування, виступаючи ефективною формою залучення громадян до вирішення різноманітних питань місцевого значення.

Збори громадян як найбільш досконала форма безпосередньої громадської участі найбільшого поширення набула в Швейцарії, де близько 5/6 комун не мають представницьких органів. Проблеми громадського зібрання полягають у тому, що частка громадян, які беруть реальну участь у голосуванні, дуже низька. У менших комунах вона становить приблизно 25%

* З 1991 по 2009 р. у 19 регіонах України на основі Закону 1991 р. було проведено 151 місцевий референдум, 135 із них були успішними; 102 референдуми відбулись у селах. Проте прийняті рішення не завжди були реалізовані (кожне четверте рішення залишилось невиконаним). Більшість референдумів стосувалась питань адміністративно-територіального устрою (31,8%), назв населених пунктів (25,7%) та організаційних питань (20,4%).

громадян, а у більших вона може бути менша ніж 5%. Рівень участі значною мірою залежить від того, які питання виносяться на обговорення [57, с. 196–197].

Спеціальними формами безпосереднього волевиявлення членів територіальних громад, відповідно до чинного законодавства про місцеве самоврядування, є місцеві ініціативи та громадські слухання.

Стаття 9 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплює право членів територіальної громади ініціювати розгляд у раді (у порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування [104].

Існує кілька видів місцевих ініціатив. Так, *за змістом* їх можна поділити на *правотворчі ініціативи*, спрямовані на прийняття, зміну або скасування певного муніципально-правового акта; *ініціативи установчого характеру*, зокрема ініціативи, які коригують склад представницького органу місцевого самоврядування; *референдні ініціативи* тощо. *За формою вираження* місцеві ініціативи бувають документально оформлені та неформлені тощо.

У Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” закріплено правило, згідно з яким місцева ініціатива, подана на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов’язковому розгляду на засіданні ради, яке відбувається у відкритій формі за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Цим самим Закон не лише забезпечує гласність і відкритість роботи органів місцевого самоврядування, а й захищає муніципальні права територіальної спільноти та окремої особистості. На сьогодні вже є низка прикладів активного застосування місцевих ініціатив територіальними громадами Львова, Хмельницького, Славутича, Комсомольська, Києва тощо [271].

У країнах ЄС така форма прямої демократії, як місцеві ініціативи, набуває нового змісту. У цьому контексті цінним є досвід Німеччини щодо стимулювання розвитку громадських та законодавчих ініціатив через громадське обговорення, які почали активно впроваджуватися на комунальному та земельному рівнях із початку 1990-х рр. До всіх комунальних статутів було включено право законодавчої ініціативи, при цьому в них чітко визначаються тематика ініціатив, кількісна підтримка з боку громадян поданих петицій, форми та механізми втілення прийнятих рішень місцевими органами самоврядування. Як результат у Баварії за два роки після законодавчого врегулювання механізмів прямої демократії зафіксовано понад 330 громадських законодавчих ініціатив та проведено більше ніж 220 плебісцитів [22; 87; 229].

Від місцевої ініціативи потрібно відрізнити індивідуальні та колективні звернення (петиції) в органи місцевого самоврядування та до їх посадових осіб; одночасно колективні звернення мають багато спільного з ініціативою, але безпосередньо не пов’язані з прийняттям нормативно-правового акта [160, с. 32].

Згідно зі ст. 13 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада має право проводити *громадські слухання*, тобто зустрічі з депутатами відповідної ради, посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати запрошених, порушувати питання та вносити пропозиції щодо розв’язання проблем місцевого значення, які належать до повноважень місцевого самоврядування. Їх правова природа визначається ст. 140 Конституції України, яка проголошує первинним суб’єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як певну самоорганізацію громадян, об’єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення в межах закону своїх колективних потреб і запитів та захисту своїх законних прав та інтересів [6].

Предметом громадських слухань можуть бути такі питання, як проект програми соціально-економічного та культурного розвитку територіальної громади; проект місцевого бюджету; місцеві податки та збори; надання пільг із місцевих податків і зборів; відчуження об’єктів комунальної власності, які мають важливе значення для задоволення потреб територіальної громади, а також об’єктів спільної комунальної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, передача їх під заставу; місцеві програми приватизації об’єктів комунальної власності; питання адміністративно-територіального устрою, передбачені законодавством України; створення вільних економічних зон та інших зон, зміни в статусі цих зон; дострокове припинення повноважень місцевого голови; затвердження символіки відповідної територіальної громади; обговорення проекту статуту територіальної громади тощо.

Важливе місце в розвитку партисипативної демократії посідає інституціоналізація ролі громадськості в процесі прийняття рішень через різні форми публічного громадського обговорення, такі як: громадські слухання, конференції, семінари, форуми, круглі столи, збори, зустрічі з громадськістю, теле- або радіодебати, дискусії, діалоги, телефонні гарячі лінії, вивчення громадської думки [215].

З огляду на зарубіжний досвід варто відзначити, що в багатьох країнах Західної Європи, зокрема у Великій Британії, Швеції та інших, не існує такого механізму участі громадян у вирішенні проблем територіальної громади, як органи самоорганізації населення. Самоорганізація громадян на місцевому рівні здійснюється через інститути неприбуткового сектору, найбільш поширеними серед яких є центри розвитку місцевих співтовариств (community centres, village centres), сусідські співтовариства (neighborhood associations) та сусідські трасти (neighborhood trusts), які є самоорганізованими, часто неформальними, однак сталими, цілеспрямованими сусідськими зв'язками і взаємовідносинами людей, які проживають на певній території. Зазначені інституції є благодійницькими та переважно функціонують у формі асоціацій і трастів, легалізація яких не потребує створення юридичної особи [120; 148].

Простежується тенденція до зростання частки бюджетної підтримки структур самоорганізації громадян. Наприклад, у Великій Британії у 2010-х рр. почала функціонувати урядова програма “Grassroots Grants”, через яку надаються бюджетні кошти, спрямовані на підтримку організацій та ініціатив, які вирішують проблеми місцевих спільнот. Також до джерел фінансування органів самоорганізації належать державні та комунальні гранти й інші ресурси, що надаються для виконання державних і муніципальних контрактів. Поширення набуває практика, коли органи влади повністю делегують неурядовим організаціям розв'язання певних соціальних проблем та фінансують їх діяльність [120].

Починаючи з 1990-х рр. система реального місцевого самоврядування і самоорганізації громадян почала поширюватися і в країнах Центральної та Східної Європи. Тут органи самоорганізації населення є елементом системи місцевого самоврядування. Заслуговує на увагу досвід формування допоміжних органів самоврядування, які створюються у підпорядкованих територіальних одиницях єдиних територіальних громад (населених пунктах, сільських округах, районах); органів територіального громадського самоврядування; громадянських ініціатив, які розв'язують локальні проблеми, пов'язані насамперед із захистом території від будівництва небажаних виробничих та інфраструктурних об'єктів, благоустроєм громад, дозвіллям населення, підвищенням інвестиційного іміджу спільнот, їх “відродженням”, боротьбою з бідністю [120; 322].

Урахування тенденцій розвитку місцевої демократії в сучасному світі має важливе значення для України і повинно бути використано в процесі модернізації системи місцевого самоврядування.

Резюмуючи викладене, вбачається необхідним розвивати різні форми та інструменти розвитку партисипативної демократії та залучення громадян до участі в суспільно-політичному житті на місцевому рівні. Це може бути досягнуто як шляхом розвитку національного законодавства, вивчення, узагальнення та поширення кращих практик, так і шляхом розвитку співробітництва України з іншими країнами та міжнародними організаціями (насамперед із Радою Європи), які мають неабиякий досвід у галузі розвитку партисипативної демократії на місцевому рівні. Ідеться не тільки про унікальну правову базу Ради Європи, а й про нові інноваційні інструменти щодо розвитку місцевої демократії, серед яких слід згадати, насамперед, Діагностичний інструмент підвищення участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні (CLEAR).

Отже, участь громадян у суспільно-політичному житті є важливим елементом демократії. У зв'язку з цим Комітетом міністрів Ради Європи у 2001 р. було ухвалено Рекомендацію щодо участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні, зважаючи на такі фактори [259]:

- по-перше, участь громадян є ключовим елементом у забезпеченні легітимності рішень органів місцевого самоврядування;
- по-друге, тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити кращі шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи;

– по-третє, участь громадян має суттєву цінність для розвитку належності до певної спільноти.

Інструмент CLEAR є діагностичним інструментом та має на меті допомогти місцевим і регіональним владам краще зрозуміти потреби громадян; сприяти більш активному залученню громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні. Після визначення комплексної стратегії для покращення процесу участі громадян можуть розроблятися заходи щодо подолання відповідних перешкод. Розбудова спроможності громади або громадянського обов'язку не є викликами, від яких політики обов'язково повинні очікувати легких та швидких результатів. Проте концептуальна основа інструменту CLEAR демонструє можливості зростання участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні [241].

Понятійна структура інструменту CLEAR є результатом багаторічної роботи за участю провідних європейських експертів під егідою Ради Європи. Вона стверджує, що участь є найбільш успішною тоді, коли громадяни:

- *C* – можуть робити, а саме мають ресурси, вміння та знання для участі;
- *L* – бажають, а саме мають відчуття приналежності, яке підсилює участь;
- *E* – уповноважені, а саме отримали можливість для участі;
- *A* – запрошені, а саме мобілізуються на офіційному рівні органами влади або групами волонтерів;
- *R* – відповідь, а саме бачать приклади того, як їх думка береться до уваги.

Ресурси, вміння та знання для участі. Громадяни беруть активну участь у суспільно-політичному житті тоді, коли в них є можливості, коли відчувають себе частиною певної спільноти і коли це є важливим для відчуття їх ідентичності, коли матимуть для цього можливості за рахунок відповідної інфраструктури та громадських організацій.

Існує твердження, що наявність у тієї чи іншої людини відповідних навичок (вмін) та ресурсів впливає певною мірою на рівень її суспільно-політичної активності [246]. Ідеться про набір умінь та навичок – від здатності виступати на публічних заходах, готувати листи до спроможності організовувати різноманітні заходи та мобілізувати однодумців для реалізації відповідних ініціатив. Цей фактор включає також доступ до ресурсів, таких як користування комп'ютером, доступ до Інтернету, присутність у соціальних мережах тощо.

Фактор “можуть робити” визначають такі змінні: рівень освіти, професія, соціальне походження, демографічні показники, ресурси, вміння/знання. Ці змінні є частиною інструментарію CLEAR та можуть вимірюватися для оцінки сильних та слабких сторін процесу залучення громадян.

Відчуття належності. Цей фактор ґрунтується на ідеї того, що відчуття громадянином належності до відповідної громади заохочує до більш активної участі у суспільно-політичному житті. Результати наукових досліджень свідчать про те, що там, де люди мають спільні обов'язки, вони є більш готовими до суспільної роботи у громаді.

Можливість участі. ґрунтується на результатах досліджень, які свідчать про те, що в більшості випадків участь здійснюється через відповідні об'єднання, громадські організації, асоціації, які допомагають налагодити ефективний та конструктивний діалог з владою. Фактор “вектор для участі” визначається трьома елементами, а саме: типи громадських організацій, заходи, громадська інфраструктура. Фактор “запрошення” формується такими чинниками, як форми участі, стратегія, охоплення та розмаїття.

Фактор “надання відповіді” полягає в забезпеченні зворотного зв'язку, який не завжди може бути позитивним для влади. Зворотний зв'язок включає пояснення того, як рішення було прийнято, яке місце в цьому процесі займали консультації з громадянами.

Вищезгаданий фактор залежить від урахування думки громадян, пріоритетності, зворотного зв'язку та освіти. Розуміння цих чинників може надати можливість вивчити, проаналізувати у повному обсязі місцеві стратегії з питань залучення громадян до суспільно-політичного життя на місцевому рівні, а також розробити відповідні рекомендації [273].

Ще одним інноваційним інструментом підвищення рівня участі громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні є проведення Європейського тижня місцевої демократії. 31 травня 2007 р. 14-та сесія Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи прийняла Резолюцію № 238 “Пропозиції про проведення Європейського тижня місцевої демократії”,

відповідно до якого Європейський тиждень місцевої демократії є новою ініціативою Ради Європи, спрямованою на проведення національних та місцевих заходів у державах-членах РЄ з метою поширення інформації про місцеву демократію та сприяння ідеї демократичної участі на місцевому рівні.

Проведення заходів Європейського тижня місцевої демократії призначено, як правило, на тиждень, що включає 15 жовтня – дату прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування в 1985 р. [114].

Основними цілями проведення Європейського тижня місцевої демократії визначено:

– підвищення рівня обізнаності громадян Європи стосовно діяльності місцевих органів виконавчої влади та можливості брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні;

– заохочення членів муніципальних рад та державних службовців до участі в демократичному процесі на місцевому рівні з метою запровадження стандартів публічної етики як основи відносин із громадянами;

– розвиток місцевої демократії як частини процесу становлення демократичної Європи та інформування громадськості про роль Ради Європи в цьому процесі.

2.6. Вплив громадського сектору на вирішення питань місцевого самоврядування

Громадські організації в більшості демократичних країн реалізують функцію громадського контролю та допомагають налагодити ефективний зворотний зв'язок між владою та мешканцями. Можна навести низку прикладів того, як достатньо зріле громадянське суспільство в передових демократичних країнах світу орієнтує владу на якісне задоволення суспільних потреб.

Так, система “Найкраща якість” (Best Value) була розроблена у Великій Британії як програма поліпшення якості діяльності органів місцевої влади, а її найважливішим аспектом визначена співпраця органів місцевої влади з громадськістю, оскільки консультації з громадськістю з багатьох питань поліпшення якості послуг є ключовим її елементом. З громадянами обговорюються не лише питання якості послуг, а також визначається перелік послуг, їх цілі та самі стандарти якості, відповідно до яких надаються послуги. Крім обговорень, іншою формою залучення громадян є конкретна співпраця в процесі надання послуг. Результатом стало те, що значна кількість послуг надається місцевим бізнесом на контрактній конкурсній основі, тобто самими громадянами, а не органом місцевої влади. Консультації з місцевим бізнесом є офіційно затвердженою вимогою програми “Найкраща якість”. Необхідність зворотного зв'язку між громадою та владою визначається як один з найважливіших аспектів успішності в досягненні найкращої якості послуг. Важливими є консультації з громадськістю на етапі планування бюджетної складової процесу надання послуг, оскільки фінансова відповідальність за послуги, що надаються, покладається саме на місцеву владу, а отже, і на громаду в цілому [313].

З 2001 р. в Канаді застосовується модель, що отримала назву “Система моніторингу зі спрямуванням на громаду” (Community-Based Monitoring System). Такий моніторинг визначається експертами як процес співпраці громадськості, державних агенцій, представників індустрії, науковців, громадських груп та місцевих інституцій заради адекватного реагування на процеси місцевого розвитку, розв'язання існуючих проблем та сприяє повноцінній співпраці між громадянами та владою, зміцнюється залученням громадян до процесу прийняття управлінських рішень на місцевому рівні [314].

У Європі набуває все ширшого визнання запровадження підходу “Smart City” (“розумне місто”), який передбачає, зокрема, врядування за широкої участі громадян. Перелік уже реалізованих послуг дає можливість громадянам здійснювати моніторинг та контроль цілодобово: електронні аукціони, електронний аналіз ринку, електронні торги, карта електронних аукціонів, щоденник міського голови, деталі про бюджет міста та активи, міські гранти, єдиний контрольний центр екстрених служб (пожежна служба, патрульна поліція, швидка медична допомога); онлайн-опрацювання різноманітних звернень громадян [317]. Такі прості речі, як електронні опитування громадської думки чи онлайн нотатки/звернення громадян дають змогу вивчати думку громадян та враховувати її під час планування місцевого розвитку. У Вінниці

вже зроблено перші кроки в напрямі реалізації моделі “Smart city” через реалізацію низки проектів у галузі IT-технологій: кілька років діє Центр адміністративних послуг “Прозорий офіс”; створено відділ оперативного реагування “Цілодобова варта”; реалізовано сервіс “Мапа звернень громадян”, впроваджено електронну картку пацієнта з метою реформування галузі охорони здоров’я, введено в експлуатацію автоматизовану систему нарахування субсидій тощо.

В Україні хоча й зареєстровано 3 943 об’єднання громадян, у тому числі 3 745 громадських організації, участь у діяльності громадських організацій досі залишається серед найменш значущих для громадян України цінностей (менше 3-х балів за 5-бальною шкалою) [234]. Унаслідок цього індекс довіри громадян до організацій громадянського суспільства є вкрай низьким (2,6 з 5), а це означає, що громадяни не сприймають організації громадянського суспільства як реальний інструмент для захисту своїх прав і не вірять в їх ефективність.

Прогресу на цьому шляху сприятиме активізація процесів громадського моніторингу надання послуг органами публічної влади, діяльність громадськості, інститутів та організацій громадянського суспільства з постійного, періодичного або разового спостереження за якістю надання адміністративних послуг органами публічної влади з подальшим реагуванням або нагромадженням інформації для подальшого реагування з метою поліпшення якості надання зазначених послуг.

Проблема залучення зацікавлених сторін (стейкхолдерів) до процесів вирішення питань місцевого самоврядування в останні роки постійно перебуває в центрі уваги науковців і практиків публічного управління. Ці здобутки знайшли відображення в документах міжнародних організацій, де значну увагу приділено формуванню методів та інструментарію вимірювання успішності публічного управління, зокрема участі громадськості в оцінюванні [287]. Так, за класифікацією Міжнародної асоціації громадянської участі (International Association for Public Participation, IAP2), існує п’ять рівнів участі громадян: інформування; консультування; залучення; співпраця; розширення повноважень для реалізації прав (пряма участь).

Проте можна констатувати, що реально в Україні громадський сектор ще недостатньо використовує можливості впливу на прийняття владних рішень, а роль громадських організацій часто зводиться до “погодження” уже готових рішень; реалізація владою різного роду цільових програм здійснюється без громадського контролю за ними; визначення соціальних пріоритетів влади, а згодом і розподіл коштів для їх реалізації здійснюється не зовсім відкрито. Характерним для діяльності громадських організацій є їх слабка інституційна спроможність, недотримання в роботі спільних демократичних та етичних принципів, унаслідок чого між ними виникає недовіра та відсутнє розуміння спільної мети.

Незважаючи на ці слабкі місця, громадські організації все частіше пропонують конструктивні заходи щодо конкретних напрямів роботи з громадського контролю за діяльністю влади, що керуються чинним законодавством. Так, пропонується: активізувати практику участі представників громадських організацій у засіданнях постійних депутатських комісій, особливо під час розгляду профільних програм; здійснювати моніторинг використання публічних коштів під час реалізації бюджетних програм, моніторинг інформаційних ресурсів органів влади з огляду на можливість доступу громадян та громадських організацій до інформації про діяльність органів влади; виробити спільні засади співпраці зі ЗМІ тощо [330].

Сучасний стан нормативного регулювання діяльності громадських організацій створює певні можливості для розбудови системи результативного громадського моніторингу надання адміністративних послуг органами публічної влади. Особливо підкреслимо, що можливість і доцільність залучення громадськості до громадського моніторингу надання адміністративних послуг з метою забезпечення їх якості опосередковано визначено ст. 21 Закону України “Про громадські об’єднання” [181], де, зокрема, проголошено, що до прав громадських об’єднань належать: вільне поширення інформації про свою діяльність, пропагування своєї мети, звернення до органів влади, їх посадових і службових осіб із пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержання публічної інформації, якою володіють суб’єкти владних повноважень, інші розпорядники публічної інформації; участь у розробленні проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери діяльності громадського об’єднання та важливих питань державного й суспільного життя.

Необхідно відзначити також, що в сучасній Україні недостатньо використовується такий ресурс громадського моніторингу, як консультації з громадськістю. У Постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” визначено, що такі консультації можуть здійснюватись у безпосередній формі через публічне громадське обговорення та в опосередкованій формі через вивчення громадської думки [182]. Відповідно до зазначеної постанови участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики також може бути реалізована через постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи – громадські ради при органах виконавчої влади. Громадський моніторинг також може бути реалізований у форматі громадської експертизи, порядок сприяння проведенню якої визначає відповідна Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [183].

Події останнього часу свідчать, що становлення громадянського суспільства відбувається в Україні “вибухоподібними” темпами, тому формування нормативно-правового та методологічного забезпечення активної участі громадян у прийнятті суспільно-політичних рішень має бути пріоритетним у дослідженнях з публічного управління.

2.7. Транскордонне співробітництво

Транскордонне співробітництво є інноваційною формою діяльності органів місцевого самоврядування, що набуває сьогодні все більшого поширення в багатьох європейських країнах, у тому числі й Україні. Його популярність пов’язана з тим, що органи місцевого і регіонального (у тих країнах, де вони існують) самоврядування можуть ефективно вирішувати свої проблеми шляхом активної участі в проектах транскордонного співробітництва.

Одночасно слід зазначити, що в радянський період діяльність органів місцевого самоврядування в галузі міжнародного (у тому числі транскордонного) співробітництва мала багато в чому формальний та декларативний характер. Ця діяльність обмежувалась протокольними обмінами офіційних делегацій керівників місцевих органів влади, представників наукових, культурних та освітніх установ. У період перебудови почали активно розвиватись побратимські відносини між окремими українськими містами і містами інших країн світу [278].

Зі здобуттям незалежності України, ухваленням нового законодавства про місцеве самоврядування (насамперед Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р.) та ратифікацією Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва.

Транскордонне співробітництво означає будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами або органами влади, які перебувають під юрисдикцією двох і більше договірних сторін. Воно здійснюється в межах компетенції територіальних громад або органів влади, які визначаються національним законодавством, шляхом укладання відповідних угод або домовленостей [146].

Для розвитку транскордонного співробітництва в Європі існує розвинене нормативно-методичне забезпечення та міцна інституційна основа. Нормативно-методичне забезпечення створюють європейські хартії та конвенції, національне законодавство. Враховуючи те, що транскордонне співробітництво стосується всіх сфер життя, доцільно систематизувати нормативно-правове забезпечення в такі групи:

- європейське законодавство, що стосується безпосередньо транскордонного співробітництва;
- європейське загальне законодавство щодо діяльності регіонів;
- інші європейські документи, у яких згадується транскордонне співробітництво;
- національне законодавство з питань транскордонного співробітництва.

Основними завданнями транскордонного співробітництва як важливого засобу реалізації державної регіональної політики є підвищення рівня якості життя громадян, забезпечення конкурентоспроможності України та її регіонів, впровадження інноваційно-інвестиційної моделі розвитку транскордонних просторів з одночасним підвищенням рівня гармонізації нор-

мативно-правових і соціально-економічних умов для розвитку промислової, науково-технічної та інших видів транскордонної взаємодії у сфері виробництва і надання послуг [145].

Транскордонне співробітництво як форма міждержавної інтеграції за допомогою інтенсифікації зв'язків прикордонних регіонів сприяє вільному переміщенню товарів, послуг, капіталів і людей. Особливого поширення таке співробітництво набуло в Європі у вигляді єврорегіонів – транскордонних регіонів, що охоплюють суміжні прикордонні території держав, які відрізняються певною економічною, соціокультурною, етнічною єдністю.

Єврорегіони формуються в рамках суміжних одиниць адміністративно-територіального поділу двох і більше країн на основі реалізації спільних програм і угод, підписаних на рівні органів місцевого самоврядування. Сьогодні це одна з найбільш поширених форм розвитку транскордонного співробітництва в ЄС. Перший єврорегіон був утворений у 1958 р. на німецько-нідерландському кордоні з центром у німецькому місті Гронау (Euregio-Gronau). Сьогодні в Європі існує понад 150 регіональних транскордонних утворень. Створено Європейський фонд регіонального розвитку (EFRR), з якого фінансуються програми підтримки єврорегіонів.

Важливим завданням у розвитку транскордонного співробітництва є сприяння формуванню та забезпечення сприятливих умов для діяльності єврорегіонів. В Україні було сформовано єврорегіони: “Буг” (Україна, Польща, Білорусь), “Карпатський єврорегіон” (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина, Румунія), “Нижній Дунай” (Україна, Молдова, Румунія), “Верхній Прут” (Україна, Молдова, Румунія), “Дніпро” (Україна, Росія, Білорусь) та “Слобожанщина” (Україна, Росія), “Ярославна” (Україна, Росія), “Донбас” (Україна, Росія), “Дністер” (Україна, Молдова), більшість з яких базуються на співпраці та кооперації з прикордонними країнами Євросоюзу.

Цілі та завдання діяльності єврорегіонів визначаються статутами транскордонних об'єднань. Основні напрями співробітництва єврорегіонів задекларовано в документах про їх утворення та, як правило, передбачають співпрацю в економічній, соціальній, адміністративній, культурно-освітній, інфраструктурній, екологічній, інформаційній сферах тощо.

Інституціональну структуру діяльності єврорегіонів складають міжрегіональні ради депутатів місцевої представницької влади різних рівнів, робочі групи представників виконавчої влади і міжрегіональні об'єднання підприємців. Фінансування процесу реалізації інвестиційних проектів відбувається за рахунок місцевих бюджетів, національних бюджетів країн, до яких належать регіони, що беруть участь у міжтериторіальних об'єднаннях, а також бюджету ЄС [113].

Утворення єврорегіонів відбувається шляхом укладання угод про прикордонне співробітництво між органами місцевої влади прикордонних територій. На цій основі формуються нові об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, які є зацікавленими у спільній реалізації різнопланових проектів транскордонного співробітництва [220].

Ураховуючи пріоритетність курсу інтеграції України до ЄС, питання інтенсифікації прикордонного та міжрегіонального співробітництва набувають особливого значення. Концепція розвитку взаємодії прикордонних територій бере витоки із загального підходу ЄС до реалізації політики регіонального розвитку, який базується на трьох принципах: партнерство, субсидіарність і доповнюваність (додаткові елементи для забезпечення сталого розвитку).

Слід зазначити, що системне входження регіонів України у процес транскордонного співробітництва як однієї із складових регіональної політики ЄС дасть можливість отримати додаткове фінансування із структурних фондів ЄС на розвиток міжрегіонального співробітництва. Це потребує також внесення відповідних змін у національне законодавство та розробки нових механізмів регіональної співпраці з європейськими країнами. Поєднання двох форм регіонального співробітництва (прикордонного та міжрегіонального) дасть можливість значно розширити представництво регіонів України в європейському економічному та політичному просторі.

Аналіз сучасного стану розвитку міжнародного та транскордонного співробітництва українських громад і регіонів показує, що до цього часу залишаються невирішеними важливі питання, серед яких [278]:

– недосконалість національного законодавства, відсутність єдиних нормативно-правових та інших стандартів щодо утворення та діяльності єврорегіонів, а також їх наближення до стандартів Європейського Союзу;

– відсутність ефективної моделі координації державної політики у галузі транскордонного співробітництва на національному рівні;

– недостатня інституційна спроможність більшості органів місцевого самоврядування щодо здійснення великих проектів (економічних, соціальних та ін.) у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва. Йдеться, насамперед, про те, що обласні та районні ради як ключові органи у здійсненні транскордонного співробітництва не мають власних виконавчих органів, наслідком чого є відсутність кваліфікованих кадрів, здатних генерувати нові ідеї, залучати інвестиції та здійснювати ефективний менеджмент нових транскордонних проектів;

– недостатній рівень розвитку прикордонної інфраструктури;

– недостатня фінансова підтримка з боку держави програм і проектів транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів;

– низький рівень залучення до транскордонного співробітництва підприємницьких структур, недержавних установ та громадських організацій;

– недостатній рівень використання потенціалу єврорегіонів. Йдеться насамперед про брак досвіду в розробці нових інноваційних проектів у галузі транскордонного співробітництва, а також вміння їх лобювати у відповідних європейських структурах;

– недостатність фахівців та недосконалість національної системи підготовки фахівців у галузі міжнародного та транскордонного співробітництва (для органів місцевого самоврядування);

– відсутність комплексної системи моніторингу та аналізу результатів діяльності органів місцевого самоврядування України у галузі транскордонного та міжнародного співробітництва.

Серед пріоритетів державної політики щодо розв'язання зазначених суперечностей є [7]:

– політико-правові – укріплення єдиного правового простору, забезпечення відповідного законодавчого підґрунтя транскордонного співробітництва;

– економічні – зміцнення національного економічного простору за одночасного забезпечення мобільності праці, фінансового, синтезованого капіталів; розвиток податкової та доходної бази місцевих бюджетів і впровадження нових підходів до формування місцевих бюджетів; збільшення самостійності регіонів у формуванні доходів і видатків бюджету області відповідно до компетенції органів регіонального управління; запровадження нових принципів та механізмів відносин “влада – громадськість” щодо формування програм, механізмів підзвітності та громадського контролю за процесами транскордонного співробітництва;

– соціальні – розробка національних соціальних стандартів, регіональних стандартів, що відповідають стандартам якості життя населення, прийнятим у світі;

– управлінські – нагромадження синтезованого (людського, інтелектуального та соціального) капіталу регіону з подальшим його розподілом та перерозподілом; створення умов для трансформації синтезованого капіталу в геоекономічний, а через це – транскордонний капітал регіону; удосконалення контролю та регулювання на ринку робочої сили з метою забезпечення ефективного розподілу та перерозподілу синтезованого капіталу з урахуванням вимог транскордонного співробітництва; створення соціально-економічного механізму ефективності використання транскордонного синтезованого капіталу.

Зазначені вище проблеми вимагають особливого підходу до розвитку транскордонного простору і до управління процесами єврорегіонального розвитку. Як управлінську новацію можна запропонувати розглядати єврорегіон як малу інтеграційну модель, а функціонування регіону описати проектами (ідеться про єврорегіональний проектний менеджмент). На малому просторі (розмірами єврорегіони завжди поступають розмірам країн) можна змодельовати проекти, спрогнозувати наслідки їх впровадження і передбачити ефекти від реалізації: економічні, соціальні, екологічні, політичні, іміджеві, культурологічні та ін. У разі успішного моделювання розширення проектного руху приведе до зміцнення єврорегіонів. У протилежному разі побудовані моделі будуть непридатні для прикордонних територій та регіонального розвитку і знівелюють інтеграційно-глобалізаційні процеси.

Подальший ефективний розвиток співпраці у рамках єврорегіонів потребує вироблення дієвих механізмів фінансової підтримки спільних програм і проектів. Цьому повинна сприяти імплементація підписаного Україною в листопаді 2011 р. Протоколу № 3 до Мадридської конвенції про транскордонне співробітництво, що передбачає створення і діяльність “об’єднань єврорегіонального співробітництва” зі статусом юридичної особи та правом на власний бюджет.

Отже, забезпечення ефективного транскордонного співробітництва та формування добросусідських відносин залежатиме від розгляду єврорегіону як малої інтеграційної моделі, в рамках якої розробляються і реалізуються різнонаправлені проекти. Реалізація проектів здійснюється на основі транскордонних кластерів, розвиток яких забезпечить очікуваний економічний, соціальний, екологічний та інші ефекти.

На нашу думку, часткове розв'язання зазначених проблем буде можливим у контексті реалізації оновленої державної програми підтримки та розвитку транскордонного співробітництва на наступні роки. Необхідно також розробити комплексну національну програму підготовки кваліфікованих менеджерів та управлінських кадрів для органів місцевого самоврядування, які працюватимуть у галузі транскордонного співробітництва. У процесі підготовки та реалізації цієї стратегії мають спільно працювати провідні навчальні центри (державні та приватні), національні асоціації органів місцевого самоврядування, громадські організації та міжнародні інституції, що опікуються питаннями місцевого та регіонального розвитку.

З метою забезпечення належного рівня розвитку транскордонного співробітництва важливим є здійснення таких заходів:

- визначити головні проблеми прикордонних регіонів у середньо- та довгостроковій перспективі в контексті їх міжрегіонального, національного та європейського середовища;
- ініціювати аналітичний розгляд, необхідний для кращого усвідомлення зазначених проблем та визначення необхідних для їх вирішення ресурсів;
- запропонувати альтернативні сценарії розвитку для відповідного транскордонного регіону;
- визначити найбільш пріоритетні сфери роботи, які можуть бути предметом договірних відносин для відповідного транскордонного регіону.

Отже, можна зробити висновок, що сьогодні транскордонне співробітництво є інноваційним інструментом забезпечення доброго врядування та сталого регіонального розвитку, спрямованим на нівелювання негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян.

Транскордонне співробітництво в Україні потребує удосконалення в політико-правовій, економічній, соціальній, культурній сферах, а в процесі реалізації інтеграційної стратегії необхідно більш детально підходити до змін акцентів в управлінні з метою розширення добросусідських відносин шляхом формування механізму регіонального транскордонного співробітництва, який включає державні та регіональні інститути, регіональні ринки, інвесторів, зацікавлені сторони (громадськість).

Усі єврорегіони та інші транскордонні об'єднання мають сприяти досягненню визначених завдань, здійснюючи свою діяльність на засадах (транскордонного) партнерства, (транскордонної) субсидіарності, (транскордонного) об'єднання, (транскордонної) синергії, (транскордонної) солідарності тощо. Зазначені положення є фундаментальними принципами створення об'єднаної Європи на основі стандартів доброго врядування.

2.8. Роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку країни

Сталий розвиток є об'єктивним, стратегічним баченням, реальною і необхідною передумовою для всіх країн світу, оскільки перед державами, урядами, світовими лідерами гостро постають нові виклики: економічна криза, поглиблення тенденції до зубожіння та нерівності, виснаження природних ресурсів та екологічних катастроф. Питання сталого розвитку є актуальними і для України, яка нині переживає екологічні та економічні труднощі. Це викликано домінуванням принципу одержання максимальної вигоди за мінімальних затрат, неузгодженістю темпів економічного розвитку і вимог екологічної безпеки, упровадженням новітніх технологій, що підчас призводить до наростання глобальних екологічних проблем, інтенсивного знищення природних умов та ресурсів, антропогенного навантаження на природу. Нині воно наближається до межі, за якою починаються кризові та катастрофічні зміни в природі, невідворотність яких становить загрозу для життєдіяльності суспільства. Тому забезпечення сталого розвитку має відбуватися на всіх рівнях управління як державного, так і на рівні територіальної громади як інституту, найбільш наближеного до потреб людини.

Концепція сталого розвитку визнана найважливішою життєвою стратегією людства у ХХІ ст. Саме ця концепція спрямована на розв'язання сучасних проблем забезпечення економічного зростання в умовах обмеженості, виснаження, вичерпання природних ресурсів та загрози виникнення природних і техногенних катастроф. Згідно з цією концепцією сталий розвиток – це такий розвиток суспільства, за якого задоволення потреб теперішніх поколінь не повинно ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

Серед основних чинників, що забезпечують сталий розвиток, більшість науковців виділяють такі:

- екологічний – визначає умови й межі відновлення екологічних систем унаслідок їх експлуатації;

- економічний – передбачає формування економічної системи, гармонізованої з екологічним чинником розвитку;

- соціальний – утверджує право людини на високий життєвий рівень в умовах екологічної безпеки й благополуччя.

Ці три складові сталого розвитку суспільства мають бути узгоджені між собою. Звідси випливає, що таке складне явище, як сталий розвиток потрібно розглядати не як суму окремих вищеперерахованих елементів сфер діяльності людини, а як систему, що являє собою множину елементів, які перебувають у взаємодії, взаємовідносинах, взаємозв'язках і завдяки цьому становить цілісність [24].

Практична реалізація в Україні принципів сталого, збалансованого розвитку перебуває на початковому етапі й здійснюється в досить складних політико-суспільних, соціально-економічних та екологічних умовах. Майже весь період після Конференції ООН у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) наша країна була охоплена системною соціально-економічною кризою, а процес розвитку держави й становлення демократичного громадянського суспільства поєднувався з ринковими трансформаціями в усіх галузях і сферах економіки. У цьому полягають національні особливості, проблеми й труднощі переходу України до моделі сталого – економічно, соціально й екологічно збалансованого – розвитку.

У “Концепції переходу України до сталого розвитку” (2006 р.) [99] визначено, що перехід до сталого розвитку можливий за дотримання різних умов, серед яких є зацікавлення виконання на національному, регіональному і місцевому рівнях усіх основних умов цього розвитку.

Сталий місцевий розвиток є керованим органами публічної влади процесом, спрямованим на розвиток територіальної громади з метою стабільного покращення умов та рівня життя мешканців, який забезпечує безперервний темп зростання можливостей за узгодження та збалансування інтересів, здійснюється за науково обґрунтованими планами та із урахуванням потреб нинішнього і майбутніх поколінь. Сутність сталого розвитку проявляється в якісних змінах тих територій, які розвиваються на засадах (принципах) ефективного демократичного управління на місцевому рівні, що надає змогу переходити на новий, якісний рівень.

Для того щоб можна було вивести територіальну громаду на траєкторію сталого розвитку, слід не тільки визначити ресурсну забезпеченість території, збалансувати економічні, соціальні та екологічні інтереси суб'єктів політики місцевого розвитку, а й детально проаналізувати ситуацію, що склалася в провідних секторах економіки певної території. Адже сталий розвиток визначається традиційними факторами економічного зростання, які його забезпечують, тобто факторами пропозиції, факторами попиту і розподілу, але при цьому він охоплює значно ширше їх коло: розвиток науки, технологій, інформаційних послуг, політичні і соціально-економічні фактори, а також і екологічні фактори, які в комплексі є джерелами сталого розвитку.

Виникнення ідеї сталого розвитку дає змогу поєднати економічний розвиток не лише з екологічним, а і з людським, в основі якого – людина з її інтересами, бажаннями, потенціалом та зовнішніми можливостями сприяння розкриттю цього потенціалу для теперішніх і майбутніх поколінь. Сталий розвиток є об'єктивним, оскільки підпорядкований загальній меті – запобіганню глобальній екологічній катастрофі, яка загрожує всьому людству. Це означає, що хоч би яким ефективним було економічне зростання, відсутність людини як суб'єкта отримання результату робить його безглуздим. Тобто зв'язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища є безпосереднім.

Відповідно ключовою ідеєю концепції сталого розвитку є забезпечення високого рівня життя населення, що включає три принципові складові: економічне зростання, соціальний прогрес та захист навколишнього середовища. І, у свою чергу, передбачає гармонійний розвиток економічної, екологічної та соціальної сфер. І саме такий підхід надає можливість під сталістю розуміти “можливість ефективно використовувати, автономно видозмінювати ресурси свого розвитку, безперервно нарощувати показники своєї позитивної зміни, не збільшуючи або мінімізуючи витрати базових, невідновлюваних ресурсів” [67].

Сталий розвиток включає стратегії та програми, здійснення яких дає змогу громаді пристосовуватися до економічних змін для поліпшення свого конкурентного становища з огляду на вирішальні фактори: людські ресурси; інформацію і технології; капітал та інфраструктуру.

Інструментами місцевого розвитку є стратегічне планування, формування місцевих бюджетів, муніципальне управління, використання фінансових інструментів розвитку приватного сектору, маркетинг території, залучення інвестицій, підтримка бізнесу, створення сприятливого бізнес-клімату, раціональне використання комунальної власності та ін. [237, с. 5].

Відтак підтримка місцевого розвитку з боку органів місцевого самоврядування передбачає здійснення комплексу заходів, що стосуються реалізації програмних документів, налагодження роботи публічної влади щодо створення сприятливих умов для стимулювання розвитку малого і середнього бізнесу, стимулювання і зміцнення партнерства між місцевою владою, бізнес-спільнотою, громадою, формування сприятливого середовища для досягнення збалансованого соціально-економічного, інфраструктурного, екологічного та інституційного розвитку громади [38].

У провідних державах світу спостерігається поступова трансформація традиційних індивідуалістичних цінностей, виходячи з концепції сталого розвитку суспільства, яка об'єднує економічну, соціальну і екологічну складові. Для розбудови в Україні демократичного суспільства та соціально орієнтованої ринкової економіки особливого значення набувають механізми забезпечення сталого розвитку, що створює передумови набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас Україна, шукаючи цей нелегкий, але вкрай потрібний шлях сталого розвитку територіальних громад, має знаходити власні, оригінальні, притаманні тільки їй рішення і враховувати нинішні реалії.

Відповідно до політичних та економічних умов має бути приведена система управління процесами збалансованого використання природно-ресурсного потенціалу та збереження довкілля, що сприятиме підвищенню ефективності управлінської діяльності органів публічної влади саме на місцевому рівні, дотриманню в їх діяльності принципів демократичного врядування, концептуальних засад сталого розвитку територіальних громад.

Зокрема, формування правового механізму для забезпечення сталого місцевого розвитку можливе за умов створення необхідної нормативно-правової бази, що регламентує взаємне представництво інтересів та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; за наявності системи правових відносин, яка б запобігала дискримінації громадян у різних аспектах суспільного життя та перетворила б Україну на дійсно правову державу. Для цього необхідно адаптувати національне законодавство з питань розвитку територіальних громад до світових норм і стандартів.

Крім того, нова парадигма господарювання, управління суспільним розвитком, що спонукає до впровадження принципів сталого розвитку і принципів належного (демократичного) врядування в їх єдності, не виключає необхідності прийняття концепції сталого розвитку країни, яка б містила цілісну систему поглядів, правові основи, принципи, завдання та організаційні заходи переходу держави на засади сталого розвитку, включала б питання оцінки сталого розвитку (розробки потребують індикатори за трьома сферами та показники). Вона могла б бути базовою для розробки відповідної стратегії, державних програм, проектів соціально-економічного розвитку на найближчу і віддалену перспективу.

Для втілення в життя стратегії сталого розвитку територіальної громади необхідно мати такий механізм, який спирається на внутрішні й зовнішні економічні інтереси країни та регіонів, адже центральною рушійною силою будь-якої держави є територія і тільки комплексність розвитку дає змогу забезпечити прогрес у кожній ланці господарства і життєдіяльності людей. Це потребує створення інституції урядово-громадського характеру, яка б безпосередньо керу-

вала і координувала процес сталого розвитку в Україні. Найкраще, щоб це була Національна рада сталого розвитку, яка була б наділена функціями щодо активізації діяльності урядових кіл, громадських організацій і бізнесу в питаннях сталого розвитку; сприяння уряду в прийнятті відповідних рішень та їх імплементації; надання максимальної підтримки розвитку і зміцнення інтеграції економічного, соціального й екологічного секторів; нагляду за виконанням Україною взятих нею зобов'язань за міжнародними договорами; забезпечення активної участі України в діяльності міжнародних організацій з питань сталого розвитку. Відповідно, на місцевому рівні має бути інституція управлінсько-громадського характеру зі статусом консультативно-дорадчого органу, наділена повноваженнями щодо розподілу обов'язків та відповідальності між трьома секторами (органами публічної влади, приватного та громадського секторів) щодо реалізації визначених напрямів сталого розвитку територіальної громади.

Сталий розвиток передбачає партнерство уряду, громадянського суспільства і приватного сектору на всіх рівнях: національному, регіональному та місцевому. Однак недостатня активність інститутів громадянського суспільства створює чи ненайсерйозніші перешкоди на шляху сталого розвитку, який обов'язково має бути транспарентним, відкритим. Одним із основних каналів взаємодії громадянського суспільства і органів публічної влади на рівні територіальної громади може бути регламент представництва інтересів у різних формах: консультацій, експертиз тощо.

Інститут місцевого самоврядування покликаний відігравати вирішальну роль у впровадженні концепції сталого розвитку, що є можливим за умови дотримання основоположного принципу – системного мислення, розуміння взаємозв'язку між навколишнім середовищем, економікою і суспільством. Відтак це потребує формування стало-орієнтованих знань та світогляду в керівників та населення шляхом удосконалення підготовки управлінських кадрів для місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування – це той рівень влади, який найбільш наближений до населення, ним формується і йому підконтрольний, на якому вирішуються питання задоволення основних життєвих потреб населення [125].

У зв'язку з тим, що сталий розвиток територій країни багато в чому залежить від місцевого самоврядування, тому й на органи місцевого самоврядування покладено відповідальність за наслідки управління та прийняття управлінських рішень. Це потребує формування дієвої моделі місцевого самоврядування, здатної функціонувати відповідно до реальних потреб розвитку суспільства.

Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Серед основних принципів, на яких має ґрунтуватися концепція сталого розвитку на місцевому рівні, можна виділити такі [256]:

- керований та стратегічний характер місцевого розвитку – з урахуванням не тільки сучасних, а й потенційних потреб територіальної громади;

- відносність обмежень, які існують у сфері використання природного потенціалу, що пов'язано із сучасним рівнем техніки і соціальної організації, а також із здатністю біосфери до самовідновлення;

- соціальна справедливість розподілу та вживання благ, зокрема запобігання надмірному використанню ресурсів, досягнення рівноваги між використанням ресурсів та екологічними можливостями території, забезпечення енергозбереження й енерговідновлення;

- інтеграція інноваційної, стратегічної та проектної діяльності на місцевому рівні для підвищення ефективності та результативності управління у сфері забезпечення сталого розвитку територіальної громади.

З огляду на це забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні зумовлює необхідність збалансованого вирішення соціальних та економічних завдань території за умови збереження безпечного навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу [156].

Участь громадян у розв'язанні актуальних місцевих проблем передбачає громадянський контроль за прийняттям рішень і виконанням певного рішення, пряме делегування місцевій

громаді владних повноважень із конкретних питань, регулярні консультації між владою і населенням, місцеві референдуми, територіальне громадське самоврядування, участь у проєктах розвитку.

За таких умов особливо актуальною для України та її регіонів стала реалізація Проєкту ЄС та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду”, який націлений на підвищення рівня життя у сільських, селищних і міських громадах по всій території України. Загальна мета зазначеного Проєкту полягає у створенні сприятливого середовища для довгострокового соціально-економічного розвитку на місцевому рівні шляхом розвитку місцевого самоврядування та підтримки ініціатив, спрямованих на розвиток громад на всій території України. Для досягнення поставленої мети використовується методика соціальної мобілізації місцевих громад, залучення громад, органів державної влади, місцевого самоврядування та приватного сектору до співпраці та прийняття спільних рішень і відповідного розподілу ресурсів для сприяння затвердженню принципів сталого розвитку на місцевому рівні.

Позитивний досвід, набутий у процесі спільно реалізованих проєктів, зокрема в рамках Плану дій ПРООН в Україні, свідчить, що розвиток місцевого самоврядування можливий за умови розбудови його інституційної спроможності в напрямі мобілізації ресурсів громад та посилення їх суспільної єдності на основі зміни світогляду й розуміння того, що жодна особа, організація або орган влади не в змозі вирішити всі місцеві проблеми виключно власними зусиллями. Для цього потрібне партнерство активної громади, приватного сектору, органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади різних рівнів, національних громадських та міжнародних організацій. Визначення місцевих пріоритетів, узгодження їх із місцевою владою, планування та об’єднання зусиль для їх утілення допомагає громадам розбудовувати і довіру між їхніми членами та всіма партнерами, і спроможність до довгострокової діяльності.

Таким чином, вагома роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку країни зумовлена:

- впровадженням концепції сталого розвитку, що потребує посилення інституційної спроможності як системи місцевого самоврядування, так і самоврядних організацій громад у напрямі підвищення рівня діяльнісного потенціалу посадових осіб органів місцевого самоврядування та максимального залучення жителів територіальних громад до прийняття управлінських рішень;

- набутим позитивним досвідом співпраці органів місцевого самоврядування з міжнародними інституціями щодо реалізації спільних проєктів у сфері сталого місцевого розвитку, який свідчить про важливість формування взаємодій на місцевому та регіональному рівнях на принципах партнерства, що приводить до спільної відповідальності як важливого чинника гарантування стійкого розвитку;

- ефективною взаємодією і зв’язками, що формуються в результаті організаційно-функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на підтримку процесів самоорганізації громади, посилення суспільної єдності на основі змін у поглядах суспільства на якість життя та стан довкілля.

2.9. Кращі українські практики місцевого самоврядування

Кращі практики місцевого самоврядування (муніципального менеджменту) – зразки позитивного досвіду місцевого розвитку, самоорганізації територіальних громад, які успішно реалізовані в реальних умовах завдяки впровадженню інноваційних підходів менеджменту і сучасного господарювання, є універсальними за призначенням і можуть бути поширені в місцевому самоврядуванні з метою посилення спроможності територіальних громад забезпечувати передові стандарти якості життя громадян.

Інформацію щодо кращих практик поширюють об’єднання органів місцевого самоврядування, громадські організації та офіси міжнародних проєктів технічної допомоги через спеціальні інтернет-ресурси та друковані видання (наприклад, [34; 108; 287, 319, 325, 332, 334]), асоціації бенчмаркінгу. Починаючи з 2012 р. Центр експертизи з питань реформи місцевого самоврядування Ради Європи в рамках Програми “Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні” проводить Конкурс кращих практик місцевого самоврядування в Україні [326].

Серед таких практик найбільш поширеними в останні роки стали проекти, спрямовані на поліпшення якості надання адміністративних послуг (упровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг і реалізація громадського моніторингу надання адміністративних послуг) та застосування сучасних комунікаційних технологій для підвищення спроможності територіальних громад щодо реалізації проектів місцевого розвитку.

Серед органів місцевого самоврядування першими успішно запровадили систему управління якістю (СУЯ) за вимогами ДСТУ ISO 9001 виконавчі комітети Бердянської (Запорізька область), Комсомольської (Полтавська область) та Макіївської (Донецька область) міських рад [297]. Значна кількість проектів щодо запровадження СУЯ відповідно до ISO 9001 була реалізована за підтримки міжнародних проектів. Так, проекти щодо запровадження СУЯ підтримуються Муніципальною програмою врядування та сталого розвитку за Проектом Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН/МПВСР) із 2006 р.; на сьогодні маємо вже досвід п'яти міст (Вознесенськ, Новоград-Волинський, Кіровське, Долина, Львів, Бахчисарай) [34]. У деяких містах ці проекти були успішно реалізовані й стали підставою для ініціювання подальших ініціатив зі зміцнення муніципального управління. Інші стикаються з певними труднощами і усвідомлюють, що ця діяльність не була ретельно продумана до прийняття рішення про ініціювання проекту. Обидві ситуації є досить типовими для України і потребують надання професійної консультативної допомоги особам, які приймають рішення у відповідних ситуаціях.

У всіх органах місцевого самоврядування, де системи пройшли незалежне оцінювання відповідності: реалізований принцип лідерства вищого керівництва; наявна та підтримується в актуалізованому стані документація СУЯ; розроблені додаткові внутрішні документи, застосування яких дає можливість підвищити рівень організаційної культури та позитивно впливає на якість надання муніципальних послуг (“Етичний кодекс”, “Довідник посадовця” тощо); спостерігається значний рівень залучення персоналу; здійснюються процедури встановлення рівня задоволення замовників; активно йдуть процеси постійного поліпшення. Уповноважені з якості та співробітники, які активно працюють над удосконаленням процесів надання муніципальних послуг, стовідсотково вважають доцільною сертифікацію СУЯ.

Представники органів місцевого самоврядування, де СУЯ вже впроваджені, найбільш вагомими визнають зміни за такими чотирма напрямками: підвищення іміджу установи; поліпшення якості послуг для споживачів; створення основи для збереження та передачі організаційних знань; підвищення гнучкості та керованості організації. Серед основних перешкод на шляху впровадження СУЯ: ментальність персоналу; складність визначення критеріїв оцінки процесів та послуг; складність здійснення моніторингу якості процесів і послуг.

Представники органів місцевого самоврядування, де СУЯ вже сертифіковані, зацікавлені в подальшій підтримці систем, проведенні наглядових та ресертифікаційних аудитів, а також упровадженні інших підходів до поліпшення якості муніципальних послуг та підвищення рівня організаційної досконалості органів муніципального управління.

Під час реалізації на практиці управління якістю в органах муніципального управління не тільки відбуваються зміни підходів до організації управлінських процесів, необхідне також формування клієнтоорієнтованої культури якості.

На сьогодні в Україні досвід здійснення громадського моніторингу є ще досить обмеженим, але вже можна навести деякі успішно реалізовані практики. Основними методами, які використовувались під час проектів громадського моніторингу, є опитування думки клієнтів та представників суб'єктів надання послуг (це, зокрема, проекти: вимірювання верховенства права у сфері державного управління у м. Феодосія; дослідження задоволеності замовника рівнем надання послуг у Центрі надання адміністративних послуг виконавчого комітету Вознесенської міської ради; дослідження якості адміністративних послуг у м. Сєверодонецьк; моніторинг якості надання послуг у Центрі адміністративних послуг у м. Луганську) та метод “Таємний клієнт” (це два проекти: “Таємний клієнт” муніципальних послуг м. Львів та ініціатива “Громадський контроль за якістю надання публічних послуг” у м. Вознесенськ) [287].

Успішні приклади застосування нетрадиційних ще для України підходів, заснованих на використанні наявних резервів вітчизняного законодавчого поля у сфері громадського моніторингу, продемонстрували представники громадських організацій м. Славутич (пілотний проект громадської експертизи із застосуванням аудиту системи управління якістю), м. Дніпро-

петровськ (комбінування методів опитування із тестуванням офіційного веб-ресурсу) та всеукраїнського об'єднання “Фортеця” у м. Київ (запит на публічну інформацію).

Пріоритетні напрями державної політики щодо розвитку місцевого самоврядування в Україні, а також активна співпраця Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні зі швейцарсько-українським проектом “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO зумовили створення е-платформи “Спільнота практиків*: інновації у місцевому самоврядуванні” з метою об'єднати практиків з місцевого самоврядування з усіх регіонів України; дати їм можливість обговорювати найактуальніші питання розвитку територій, залучення громад і створення ресурсних центрів; мати можливість бути залученим до обговорення актуальних питань розвитку територій; навчитись правильно ставити запитання, отримати відповідь експертів з місцевого самоврядування та проектного менеджменту чи просто від своїх колег; генерувати нові ідеї для муніципальної реформи, спільно шукати рішення, щоб реалізовувати їх у нових програмах із надання публічних послуг; принести позитивні зміни своїй громаді [331].

Такий підхід, а також можливості кожного із спільноти практиків бути залученим до процесів управління знаннями, став базовим для успішної реалізації унікального проекту е-навчання, у якому вже взяли участь понад 1 тис. осіб. Складовими концепції трьох циклів е-навчання у 2012–2013 рр. стали такі позиції: цільова аудиторія (учасники – посадові особи місцевого самоврядування, які мають наміри подати проектну пропозицію на Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2012 року та наступних років); форма проведення навчання (не традиційний е-курс, а поєднання просвіти, консультування, створення спільнот практики(ів)); формування активного середовища та максимальне залучення й поглинання потенційних учасників Конкурсу (крім опанування е-курсу учасники запрошуються до активного спілкування на спеціально створеному “Всеукраїнському форумі спільнот практики”, який уміщує загальний форум е-платформи, тематичні форуми спільнот практиків, експертний форум, форум представників Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні) [78].

Дистанційне навчання стало початком регулярного спілкування представників органів місцевого самоврядування з різних регіонів України за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що створює основу забезпечення системності процесів управління знаннями в місцевому самоврядуванні.

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади

Розвиток місцевого самоврядування як ефективної і максимально наближеної до людей місцевої влади є одним із визначальних пріоритетів здійснення адміністративної реформи, становлення України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації, деконцентрації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України, побудови місцевої влади на засадах демократії [2; 149].

Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонбуд України) спільно з експертним середовищем, органами місцевого самоврядування та їх профільними асоціаціями було розроблено проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

* Спільнота практики (англ. Community of practice, CoP) – це добровільне віртуальне об'єднання професіоналів або всіх зацікавлених для вирішення практичних проблем. Фактично, це об'єднання практиків, залучених у спільну діяльність, спрямованих на пошук нових ідей. В останні роки спільноти практики стають все більш поширеними в публічному секторі багатьох країн [306].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної влади в Україні (далі – Концепція) була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [201]. Відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” та Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого Указом Президента України від 31 травня 2011 р. № 633/2011, з метою сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи прийнято було також наказ “Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади” 17 березня 2014 р. № 75 та затверджено Положення про Робочу групу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [202].

Концепція визначає напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Мета Концепції має бути реалізована шляхом: визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності; розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; запровадження механізму державного контролю за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг Конституції та законам України; максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [201].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади повинно здійснюватися на основі Конституції та законів України, положень Європейської хартії місцевого самоврядування з дотриманням таких принципів: верховенства права; відкритості, прозорості та громадської участі; повсюдності місцевого самоврядування; субсидіарності; доступності публічних послуг; підзвітності та підконтрольності органів і посадових осіб місцевого самоврядування територіальній громаді; підконтрольності органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади у питаннях дотримання Конституції та законів України; правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування; державної підтримки місцевого самоврядування; партнерства між державою та місцевим самоврядуванням; сталого розвитку територій [201].

У Концепції зазначено, що реформування місцевого самоврядування передбачає: визначення повноважень органів місцевого самоврядування, що утворюються на території адміністративно-територіальних одиниць базового, районного та обласного рівнів, на засадах субсидіарності з урахуванням їх спроможності здійснювати такі повноваження і рівня фінансового забезпечення, а також повноважень місцевих органів виконавчої влади; удосконалення механізму здійснення жителями відповідних адміністративно-територіальних одиниць контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; визначення суб'єктом надання послуг конкретних вимог до якості адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання їх якості з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідній сфері, недопущення погіршення умов надання адміністративних, соціальних та інших послуг, установлених законами; визначення на законодавчому рівні порядку здійснення місцевими органами виконавчої влади контролю за виконанням органами місцевого самовря-

дування вимог Конституції та законів України; утворення об'єднаних територіальних громад згідно із законодавчо визначеною процедурою з власними органами місцевого самоврядування, зокрема виконавчими органами рад. Жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що не є самостійною адміністративно-територіальною одиницею, можуть ініціювати утворення органів самоорганізації населення або ініціювати започаткування посади старости, який входить до складу системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, недопущення наявності в межах територіальної громади інших адміністративно-територіальних одиниць; утворення виконавчих органів обласних та районних рад.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні також визначено, що реформування територіальної організації влади передбачає: зміну статусу місцевих держадміністрацій із місцевих органів виконавчої влади на органи, які здійснюють контроль за дотриманням вимог законодавства, законністю актів органів місцевого самоврядування, а також координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; виконання територіальними органами центральних органів виконавчої влади на відповідній території функцій із здійснення контролю за дотриманням у визначених сферах вимог законодавства, надання адміністративних, соціальних та інших послуг населенню та юридичним особам; формування мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади з метою створення оптимальних умов для одержання населенням та юридичними особами адміністративних та соціальних послуг, які надаються такими органами [201].

Передусім потребують ефективного та швидкого розв'язання проблеми правового та інституційного характеру. Щоб вирішити завдання на місцевому рівні, необхідно об'єднати зусилля територіальних громад, а також забезпечити фінансову підтримку з боку держави. Саме з цією метою Мінрегіонбудом України прийнято рішення щодо двох законопроектів, які повинні бути розглянуті в парламенті, – “Про право територіальних громад на об'єднання” і “Про співробітництво територіальних громад”, адже, незважаючи на те, що Конституція України надає право жителям сіл на добровільних засадах об'єднуватись в єдину територіальну громаду, формувати органи місцевого самоврядування, механізм вирішення цього конституційного положення на законодавчому рівні до цього часу не врегульовано [187; 198].

Метою першого законопроекту є створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [192]. Другий законопроект розроблено з використанням кращого європейського досвіду. Він визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю, підстави й особливості припинення співробітництва, оскільки чинне українське законодавство передбачає тільки загальні рамки впровадження міжмуніципального співробітництва, допускає об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування для вирішення спільних проблем, але не містить правових норм, які б дозволяли таке співробітництво. Наприклад, Бюджетний кодекс України передбачає тільки трансферт деяких ресурсів для виконання спільних повноважень органів місцевої влади, але не передбачає ні створення жодних спільних органів управління, ні конкретних наглядових процедур. Співробітництво територіальних громад є важливим інструментом для посилення можливостей органів місцевого самоврядування виконувати свої повноваження та надавати послуги місцевому населенню в найбільш ефективний спосіб. Законопроектом визначено, що співробітництво територіальних громад – це форми відносин на договірних засадах між двома або більше територіальними громадами з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефек-

тивного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень. Ухвалення цього закону забезпечить можливості органів місцевого самоврядування на законній основі здійснити заходи з оптимізації бюджетних витрат на надання якісних послуг населенню, вирішити значною мірою проблеми розвитку приміських територій навколо великих міст тощо [198].

Сприяти більш повній реалізації потенціалу місцевого самоврядування, закладеного в чинній Конституції України, має прийняття нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Законопроект передбачає таке: визначення сфери місцевого самоврядування на основі закріплення в законі того, які саме питання мають місцеве значення, впорядкування співвідношення повноважень рад базового рівня (сіл, селищ, міст), їх виконавчих органів, районних, обласних рад, розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, рад та їх виконавчих органів, посилення персональної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування за законність та результати їх діяльності, створення умов для недопущення корупції. Значна увага в проекті цього закону приділена вдосконаленню організаційних механізмів місцевого самоврядування, забезпеченню їх відповідності Конституції України [186].

На забезпечення більш ефективного здійснення виконавчої влади на місцях, розмежування повноважень адміністрацій і місцевого самоврядування, створення умов, необхідних для їх конструктивного співробітництва, має бути спрямована і нова редакція Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [192].

Реформування місцевого самоврядування неможливе також без модернізації служби в органах місцевого самоврядування шляхом прийняття нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”. Його положення спрямовані на визначення правових основ служби в органах місцевого самоврядування, порядку вступу на службу, її проходження та припинення, правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування, визначення умов їх оплати праці та соціального забезпечення. Проект містить ряд принципових новел, головними серед яких є: новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на групи та підгрупи; вимоги до політичної нейтральності посадових осіб місцевого самоврядування; вимоги щодо рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення, а також щодо дисциплінарної та матеріальної відповідальності.

Прийняття підготовленого пакета законопроектів буде вагомим кроком у системному реформуванні місцевого самоврядування та територіальної організації влади і відкриє перспективу для подальших реформ [196].

Територіальною основою місцевого самоврядування в Україні є адміністративно-територіальний устрій держави. Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль у функціонуванні системи місцевого самоврядування. Кожна ланка місцевого самоврядування має власну територію або територіальну сферу діяльності, власні особливі місцеві інтереси, пов’язані з відповідною специфікою розвитку адміністративно-територіальних одиниць, історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій. Будь-яка зміна адміністративно-територіального устрою (укрупнення, розукрупнення) так чи інакше може позначитися на місцевому самоврядуванні. Існуюча схема адміністративно-територіального устрою являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру, в якій є чимало неточностей і суперечностей, не враховуються принципи економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій.

Реформування територіальної організації влади, системи адміністративно-територіального устрою передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада – район – регіон, і має: поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби; забезпечити демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально наблизити до курсу на європейську інтеграцію, а також до засад місцевого самоврядування, на яких базується Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Верховною Радою України.

Таким чином, у результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади основою нової системи місцевого самоврядування мають стати об’єднані територіальні громади, які утворюються на добровільній основі за законодавчо визначеною

процедурою з власними органами самоврядування, у тому числі виконавчими органами рад. У населених пунктах, жителі яких не отримали статусу територіальної громади, мають бути сформовані органи самоорганізації населення, які входять до системи органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади.

Реформування місцевого самоврядування передбачається провести у два етапи. На першому, підготовчому, етапі її впровадження (2014 р.) передбачається: у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалити правове регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановити додаткові гарантії діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом 5 років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно-територіального устрою. Також на цьому етапі заплановано визначити Мінрегіонбуд України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування. Передбачається і проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 роки) передбачається уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування. Також планується провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі та місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами [201].

Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування в Україні є: посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадження їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність публічних послуг, підвищення їх якості; впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади публічних послуг; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення; соціально-економічний розвиток територіальних громад і регіонів; стимулювання економічного розвитку територій у ре-

зультаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на встановлення пріоритетів місцевого економічного розвитку; визначення чітких меж кожної адміністративно-територіальної одиниці, забезпечення повсюдності юрисдикції органів місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та недопущення наявності в межах території громади інших адміністративно-територіальних одиниць такого ж самого рівня; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи в системі виконавчої влади з функцією координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади на відповідній території; забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, місцевими держадміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади [201].

Кінцевим результатом реформування місцевого самоврядування буде поліпшення життя українських громадян, побудова сучасної, ефективної, конкурентоспроможної держави.

3.2. Розвиток правових засад системи місцевого самоврядування

Удосконалення організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні вимагає певного коригування засадничих положень, визначених Конституцією та законами України. Адже вітчизняна суспільно-політична і соціально-економічна практика досить часто виявляє прогалини і суперечності нормативної моделі. Внаслідок цього не повною мірою реалізується потенціал самоврядування як раціонального засобу участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Сприятливою обставиною для розвитку правових засад місцевого самоврядування є можливість синхронізації системного оновлення Конституції України, необхідність якого достатньо чітко усвідомлюється за сучасних умов, та вдосконалення чинного законодавства.

Передусім потребує уточнення розуміння територіальної основи місцевого самоврядування. Слід відійти від поселенського підходу до визначення територіальної основи місцевого самоврядування, який ґрунтується на припущенні, що потреби локальних спільнот можуть задовольнятися на рівні окремих населених пунктів. Частина 1 ст. 133 Конституції України визначає адміністративно-територіальними одиницями як окремі населені пункти (села, селища, міста), так і їх частини (райони в містах) та території (АР Крим, області, райони). Внаслідок цього на серйозну проблему перетворилася надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні й відсутність чітких меж територіальних громад. Навіть у радянському законодавстві було поняття “територія юрисдикції місцевої ради”, у нас же низова територіальна громада не має уявлення про “свою” територію” [121]. До цього додалося й те, що ч. 1 ст. 140 Конституції України визначає територіальною основою самоврядної громади територію міста, селища, села або кількох сіл. Тим самим громада, що включає кілька сіл, формально має й складатися з кількох самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Наявність утворень із різнотипних поселень – міст, селищ та сіл, територіальна основа яких – міські та селищні ради – взагалі не визнається чинною Конституцією України, попри те, що “близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст” [219].

Видається продуктивним використання пропозицій, сформульованих у 2003-2004 рр., щодо врегулювання суперечності в тексті чинної Конституції України, виклавши ч. 2 ст. 133 в редакції “Громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або кількох населених пунктів та яка має визначені в установленому законом порядку межі її території” [191]. Відповідно в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” слід врегулювати можливість добровільного об’єднання в одну територіальну громаду не тільки мешканців сусідніх сіл, але й поселень інших типів, а також прийняти Закон України “Про об’єднання та роз’єднання територіальних громад”.

Уточнення конституційних формулювань щодо територіальної основи місцевого самоврядування могло б усунути наявні перешкоди на шляху Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, прийняття якого передбачено Конституцією України, але невиправдано затягується.

Потребує розв'язання проблема забезпечення повноцінності місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях, для чого доцільно конституційно встановити створення виконавчих органів відповідних рад. При цьому органи виконавчої влади загальної компетенції мали б зберегтися на обласному рівні, а на районному рівні можна було б обмежитися створенням територіальних підрозділів обласних державних адміністрацій винятково з функціями координації місцевих територіальних органів виконавчої влади спеціальної компетенції та здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно місцевого самоврядування. Розмежування компетенції місцевих органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування має супроводжуватися конституційним закріпленням невторчання органів місцевого самоврядування в діяльність держадміністрацій (зокрема вилучення положень ч. 6, 9, 10 ст. 118 у чинній редакції Основного Закону).

Зосередження виконавчо-розпорядчих функцій на місцях у державних адміністраціях, як засвідчує досвід політичних криз 2004 та 2014 рр., зумовлює їх відповідальність не стільки за якість забезпечення представництва держави, скільки за стан вирішення питань місцевого значення. Натомість раціональна побудова публічної влади має передбачати розмежування повноважень усіх органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за принципом субсидіарності.

Створення виконавчих органів обласних та районних рад потребує суттєвого уточнення законодавчого визначення власної компетенції місцевого самоврядування (видається необхідністю відхід від її звужувального розуміння) та розмежування з компетенцією органів виконавчої влади. Слід здійснити системні зміни законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, покликані унеможливити віднесення одних і тих самих повноважень до відання різних публічно-владних інституцій.

Водночас необхідністю є законодавче окреслення засад розмежування компетенції самоврядування на рівні територіальних громад, районів та областей, покликане як унеможливити вторчання виконавчих інституцій різного рівня, так і забезпечити відповідальність інституцій кожного рівня за вирішення справ, віднесених до їх відання. Потрібно змінити концептуальне розуміння повноважень самоврядування (не як прав і обов'язків, як це має місце в чинному Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а винятково як правообов'язків, де немає таких прав, які б не були одночасно обов'язком).

Потребує розв'язання проблема конституційного визначення способу формування керівництва виконавчих органів обласних та районних рад. З метою оперативного реагування на якість здійснення виконавчо-розпорядчих функцій самоврядними інституціями слід наділити повноваженням формувати виконком і призначати його керівника відповідну раду. Тим самим у разі неналежного здійснення виконавчим органом своїх завдань та функцій депутати могли б впливати не тільки на зміст відповідної діяльності, а й на персональний склад виконавців.

Потребує вдосконалення регулювання організації місцевого самоврядування в столиці. Пристосованим до політичної кон'юнктури є встановлення в Законі України “Про столицю України – місто-герой Київ” положень: про призначення Президентом України голови КМДА та голів райдержадміністрацій у м. Києві (у разі неутворення районної у м. Києві ради), якими “обійдено” відповідні рішення Конституційного Суду України. Особливість здійснення виконавчої влади в столиці не може означати фактичне знищення місцевого самоврядування, тому слід конституційно закріпити модель, яка себе виправдала на практиці. А забезпечення об'єктивності вибору міського голови має передбачатися запровадженням виборчої системи абсолютної більшості з двома турами голосування.

Покликання місцевого самоврядування як права і реальної здатності локальних спільнот вирішувати питання місцевого значення має забезпечуватися не тільки фіксацією відповідного визначення, а й конституційним встановленням імперативної заборони органам місцевого самоврядування перебирати на себе вирішення питань, не віднесених до їхньої компетенції. Доцільно відмовитися від формування самоврядних інституцій на всіх рівнях за пропорційною виборчою системою, конституційно встановивши винятково мажоритарний характер обрання депутатів органів самоврядування всіх рівнів. Як показує вітчизняна практика, перенесення в самоврядні інституції змагання партій як суб'єктів формування та вираження полі-

тичної волі народу неминуче супроводжується надмірною політизацією цих інституцій та їх самоусуненням від вирішення питань місцевого значення.

Потребує істотного підвищення роль територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Розвиток форм прямої демократії мав би забезпечувати як можливість безпосереднього вирішення певних справ місцевого значення, так і реальний контроль за діяльністю представницьких інституцій. Прийнятними складовими вдосконалення правового регулювання відповідних відносин можуть бути затвердженням законом Примірного статуту територіальної громади та прийняття Закону України “Про регулювання форм місцевої демократії”.

З огляду на спроби розширювального підходу до визначення форм прямої демократії [54, с. 50], слід законодавчо встановити, що тільки місцевий референдум є формою вирішення питань місцевого значення, решта ж – саме формами участі у вирішенні. Неприпустимим є становище, коли законодавець свідомо відмовився від встановлення порядку проведення місцевих референдумів. Законодавче регулювання місцевих референдумів має забезпечувати їх альтернативність відповідним самоврядним інституціям. Тільки у виняткових випадках, коли обов’язковість проведення референдуму передбачено процедурою вирішення окремих питань (ч. 3, 4 ст. 6, ч. 4 ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), ініціатором місцевого референдуму може бути відповідна рада. Проведення таких референдумів не може визначатися позицією місцевої ради, тим більше – сільського, селищного, міського голови” [31, с. 533]. До такого висновку спонукає й оцінка практики реалізації Закону України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” [203, с. 5–7]. Реалізація ініціативи щодо призначення місцевих референдумів, починаючи з реєстрації ініціативної групи і до оприлюднення результатів, має бути покладена винятково на територіальні виборчі комісії.

Слід виходити з того, що в демократичному суспільстві тільки безпосереднє волевиявлення громади є легітимним засобом впливу на самоврядні інституції в питанні доцільності тих чи інших дій або прийняття певних рішень. Безпосередня інтервенція держави в самоврядні справи (навіть за явної неспроможності забезпечити належне вирішення питань місцевого значення) видається менш привабливою порівняно із законодавчим наданням громаді реальної можливості закликати до порядку обраних нею представників. Чималий досвід подібних інтервенцій в Україні виявив їх переважно негативне сприйняття широкою громадськістю. Тому референдуми на рівні територіальних громад можуть бути винятково імперативними. Консультативні опитування натомість можуть проводитися тільки на районному та обласному рівнях, де внаслідок можливої розбіжності інтересів недоцільним є протиставлення одних громад іншим.

У процесі вдосконалення правових засад системи місцевого самоврядування необхідно забезпечити системність регулювання, узгодженість змісту всіх законів, що регулюють відповідні правовідносини (зокрема “Про органи самоорганізації населення”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”).

3.3. Інституційний розвиток місцевого самоврядування

Одним із важливих чинників зміни ситуації на краще є належне інституційне забезпечення реформування місцевого самоврядування [84].

З метою формування ефективної системи місцевого самоврядування в Україні було утворено як самоврядні інституції, так і різноманітні консультативно-дорадчі та координаційні органи, науково-дослідні та громадські організації. Серед них особливо слід виділити такі: Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні, Асоціацію міст України, Асоціацію сільських та селищних рад, Українську асоціацію місцевих та регіональних влад, Національний конгрес місцевих самоврядувань та ін. [300]. Проте слід наголосити, що, незважаючи на наявність доволі розгалуженої мережі інституцій, що сприяють розвитку місцевого самоврядування, процес якісних змін у цій сфері відбувається дуже повільно.

В останні роки виконано низку досліджень та проведено ряд науково-комунікативних заходів, які сприяли визначенню ключових проблем та тенденцій розвитку місцевого самоврядування в Україні на наступні роки [231; 100].

Процес реформування зумовлює необхідність діагностування стану суспільства та виявлення проблем, тенденцій і пріоритетних напрямів регіонального та місцевого розвитку; ви-

явлення ставлення професійних груп до процесів реформування, оцінки основних положень концепцій реформування представниками експертного середовища [230, с. 71].

Певний внесок у цю справу зробила і Національна академія державного управління при Президентові України. Узагальнюючи досвід роботи у напрямі використання соціологічної експертизи із залученням фахівців-експертів Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Інститут), а також значення науково-методичних аспектів реалізації зазначених можливостей, слід відзначити, що емпіричною базою дослідження стали результати проведеного в 2013 р. експертного соціологічного опитування з оцінювання сучасного стану, виявлення проблемного поля та завдань інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні. Підґрунтям означеної роботи виступили експертні опитування щодо проблем та пріоритетних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, виконані в 2004 р. та 2007-2008 рр. [90; 91].

Метою та завданнями дослідження стали визначення думки експертів з наступним виробленням рекомендацій щодо:

- 1) оцінки стану інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі;
- 2) сучасної парадигми місцевого самоврядування;
- 3) факторів залежності інституційного розвитку, складових формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування, характеру інституційної трансформації місцевого самоврядування в Україні;
- 4) ефективності наявних механізмів та інструментів реформування місцевого самоврядування;
- 5) інституційного забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування (ступеня впливу інституцій);
- 6) головних перешкод інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні;
- 7) актуальності й пріоритетності напрямів трансформації системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

У ролі експертів було залучено 282 особи – посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, державних службовців (переважно середньої управлінської ланки з місцевих державних адміністрацій), наукових співробітників та викладачів, представників ЗМІ, політичних партій та неурядових організацій, які займаються питаннями регіонального й місцевого розвитку. Дослідження проведено переважно на базі м. Києва та Полтавської області шляхом письмового анонімного анкетування, а також методом он-лайн-опитування, що дало можливість охопити зацікавлених учасників з різних регіонів України.

Характеризуючи сучасний стан інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні (2013 р.), більшість (62%) опитаних визначили його рівень як “середній”, 26,6% – як “низький”, ще 6,4% – як “дуже низький”. Лише 5% експертів оцінили практичний рівень інституційного розвитку місцевого самоврядування як “високий”, жоден експерт не вказав його як “дуже високий”. Порівняно з цим результати опитувань 2008 р. свідчать, що майже половина (49,2%) опитаних визначили його рівень як “середній”, 26,2% – як “низький”, ще 12,6% – як “дуже низький”, 10,5% експертів оцінили практичний рівень розвитку місцевого самоврядування як “високий”, 1,2% – як “дуже високий”. Ситуація у 2004 р. була гіршою: тоді половина експертів визначили його рівень як “низький”, ще 5,6% – як “дуже низький”, як “середній” – 40,6% опитаних, жодного голосу – за “дуже високий”.

Відповідаючи на загальне запитання про суть та роль місцевого самоврядування, уже половина експертів у 2013 р. (50,7%) наголосила на “незалежності місцевої влади, її орієнтованості передусім на інтереси місцевих жителів і вирішення місцевих справ” (співвідношення опитаних, які дали таку відповідь, зросло з 29,4 до 37,9% відповідно у 2004 та 2008 рр.). 10,3% експертів 2013 р. (у 2004 р. – 12,2% та у 2008 р. – 8,6%) погодились з тим, що роль місцевого самоврядування полягає в “забезпеченні цілісності та єдності державної політики, виконання державних функцій на місцевому рівні”. За останні 5 років стало менш сприйнятним компромісне розуміння суті і призначення місцевого самоврядування: 58,3% респондентів у 2004 р., 53,5% у 2008 р. і 37,6% у 2013 р. акцентували увагу на необхідності “поєднання інтересів дер-

жави та місцевої громади”. Окремі експерти відповідаючи на це запитання, зробили низку уточнень і доповнень, що характеризують вітчизняну систему відносин центральної влади та місцевого самоврядування, зокрема: “обслуговування інтересів бізнесових кланів за повної відсутності реальних ідеологічних партій і дуже слабкої громадянської ініціативи”, “централізована держава, побудована на принципах радянської системи управління”, “роль незначна; немає нормального фінансування (а є виживання), тому немає самоврядування; немає забезпеченості, немає незалежності, немає поєднання інтересів” тощо. Таким чином, в останні роки більшість експертів стали схилитися, насамперед, до ідеалізованої громадівської, а вже потім до громадсько-державницької теорії місцевого самоврядування.

Розкриттю основних підходів і концептів сучасної інституційної теорії, уточненню характеру й змісту етапів інституційного розвитку [91, с.11] було присвячено наступні блоки запитань.

1. Інституційний розвиток місцевого самоврядування визначається переважно ресурсним середовищем (на таку залежність вказали 58,9% експертів, третина зазначили її певну міру), більшість експертів вказують на певну міру залежності інституційного розвитку місцевого самоврядування від таких чинників: попередніх етапів розвитку (58,9% відповідей), адаптивної спроможності інституту й інституційної системи (56%), діяльності та раціональної поведінки окремих акторів-суб’єктів (52,1%), поєднання різноспрямованих інституційних змін (51,4%).

2. Напрямок інституційної трансформації місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі половина експертів оцінили як коливальний, третина – як “хаотизацію”, решта 16,7% як “стабілізацію”. Щодо характеру змін, 55,3% експертів погодилися, що роль держави, контроль і регламентація діяльності органів місцевого самоврядування збільшується (“без змін” – 35,1% відповідей), 48,2% – залежність від регіональних інститутів влади збільшується (“без змін” – 42,2%), а от ієрархізація управлінських відносин залишається без змін (61% відповідей, відповідь “збільшується” отримала вдвічі менше голосів).

3. Ступінь важливості для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування експертами оцінено: створення спеціальних органів (спеціалізованих і міжвідомчих) – як середній (51,4% відповідей) та низький (23,1%), створення фізичної інфраструктури – як здебільшого середній (44%) та високий (24,5%), стосовно державних цільових програм думки респондентів розділилися: низький – 20,6% відповідей, середній та високий – по 30,8% (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Ступінь важливості для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування складових (%)

Складові	дуже низький	низький	середній	високий	дуже високий
Створення спеціальних органів (спеціалізованих і міжвідомчих)	11	23,1	51,4	11,7	2,8
Державні цільові програми	5,7	20,6	30,8	30,8	12,1
Створення фізичної інфраструктури	4,2	19,1	44	24,5	8,2

4. При визначенні відповіді на запитання стосовно ефективності роботи механізмів та інструментів реформування місцевого самоврядування була запропонована шкала, де 1 – “заважає”, 3 – “не впливає” і 5 – “прискорює”.

На жаль, найвища оцінка роботи механізмів реформування у відповідях експертів трапляється не дуже часто (так, 24,1% голосів респондентів 2013 р. переконані, що прискорює процес реформування його належне фінансове забезпечення). Загалом, на думку експертів, міра ефективності роботи інструментів та механізмів реформування місцевого самоврядування виглядає таким чином (табл. 3.2).

5. Найбільш актуальними для аналізу за результатами опитування видаються ті дані, за якими показники негативного впливу перевищують позитивні, або ті, що свідчать про відсутність впливу на хід реформування з боку тих механізмів, які мають бути найбільш впливовими. Картина 2013 р. виглядає кращою за 2004 р. та 2007-2008 рр. [90], та все ж доцільно спинитися на кількох моментах.

Таблиця 3.2

Оцінка експертами міри ефективності роботи інструментів та механізмів реформування місцевого самоврядування (%)

Механізми та інструменти реформи	Гальмує-заважає			Не впливає			Сприяє-прискорює		
	2004	2008	2013	2004	2008	2013	2004	2008	2013
Кадрове забезпечення	31,1	26,6	23,7	17,8	27,7	18,4	51,1	45,7	57,8
Фінансове забезпечення	50,6	39,1	34,1	10,0	20,7	11,7	39,4	40,3	54,2
Міжнародна тех. допомога	8,3	17,2	12,8	35,0	40,2	33,7	56,7	42,5	53,5
Консультації з експертами ЄС та інших країн	8,3	28,9		31,1	30,9		60,6	40,3	
Нормативно-правова база	30,0	33,2	34,8	32,8	29,3	15,6	37,2	37,5	49,6
Наукове забезпечення	12,2	21,1	20,2	22,8	32,4	33,3	65,0	46,5	46,4
Інститути управління реформою	20,0	22,3	26,2	51,1	46,9	34,4	28,9	30,8	39,4

Сучасний стан нормативно-правового та фінансового забезпечення реформування не відповідає його потребам. Це підтвердили відповідно 34,8% та 34,1% експертів, які переконані в тому, що недостатнє фінансове забезпечення “гальмує” і навіть “заважає” процесу реформування. Під питанням й ефективність інститутів управління реформою, які, з точки зору 34,4% респондентів (51,1% – у 2004 р., 46,9% – у 2007-2008 рр.), не справляють впливу на реформування, хоча й покликані виступати основним, найбільш впливовим інструментом трансформаційних процесів. Водночас більше половини експертів переконані, що в сучасних умовах рушійною силою державно-управлінських реформ виступають кадрове забезпечення (57,8% відповідей), фінансове забезпечення (54,2%) та міжнародна технічна й експертна допомога (53,5%) (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Ступінь впливу органів, що реалізують або опосередковано впливають на державну політику у сфері місцевого самоврядування, %

Інституції	дуже низький	низький	середній	високий	дуже високий
Органи місцевого самоврядування	5,7	18,1	39,4	29,1	7,8
Президент України	9,6	18,8	36,2	22,7	12,8
Кабінет Міністрів України. Мінрегіон. Консультативно-дорадчі органи	9,6	20,6	38,3	25,2	6,4
Місцеві органи виконавчої влади	7,8	14,9	45,7	24,1	7,4
Верховна Рада України. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування	10,3	26,9	39,4	16	7,4
Асоціації органів місцевого самоврядування	10,6	29,8	36,5	19,9	3,2
Допоміжні та консультативні органи при Президентові України	12,8	29,4	36,2	18,1	3,5
Європейські інституції	22,3	37,9	31,2	6,7	1,8
Громадські організації, агенції місцевого розвитку, бізнес-асоціації	17,7	41,1	33	7,1	1,1

Отримані результати опитування показали досить високий вплив на формування та реалізацію державної політики у сфері реформування місцевого самоврядування інституту Президента України (12,8% опитаних). Якщо ж брати сумарні показники (“високий” та “дуже високий”), то експерти за найвпливовіші визначили такі інституції: інститут Президента України (35,5% безпосередньо і 58,1% разом із голосами за допоміжні та консультативні органи при Президентові України); органи місцевого самоврядування (36,9% опитаних); Кабінет Міністрів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, консультативно-дорадчі органи при уряді України (31,6%); місцеві органи виконавчої влади (31,5%); Верховна Рада України, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування (23,4%); асоціації органів місцевого самоврядування

(23,1%). Найменший вплив справляють європейські інституції (сумарно “дуже низький-низький” 60,2%) та громадські організації, агенції місцевого розвитку, бізнес-асоціації (58,1%).

6. Було визначено головні перешкоди інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні: недосконалість правового механізму – 54,3%; відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи – 54,3%; формальний, імітаційний характер реформ – 38,7%; відсутність стратегічного бачення розвитку країни – 36,2%; централізація, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні – 34,8%; корупція в органах державної влади та ОМС – 29,1%; політизація системи управління – 26,2%; відсутність політичної волі вищого керівництва – 22,7%; відсутність єдиного центру управління реформою місцевого самоврядування – 19,1%; недостатність діалогу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – 18,8%.

7. Заключний блок анкети експертного опитування мав на меті визначення найбільш актуальних напрямів трансформації системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [231] й був побудований за п’ятибальною шкалою оцінки актуальності. Ранжування здійснювалося за мірою актуальності від 1 – “дуже неактуальний” до 5 – “дуже актуальний” (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Рейтинг актуальності напрямів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні

	Напрями трансформації	Бали (макс. 5)
1	Урегулювання питань міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів місцевого самоврядування	4,01
2	Повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях із відповідними інститутами	3,6
3	Запровадження механізмів демократії участі на місцях	3,46
4	Запровадження повсюдності місцевого самоврядування	3,44
5	Систематизація та впорядкування системи надання публічних послуг населенню ОМС	3,4
6	Законодавче забезпечення права територіальних громад на добровільне об’єднання та запровадження активної міжмуниципальної співпраці	3,36
7	Реорганізація місцевих держадміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями	3,16
8	Формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом об’єднання територіальних громад	2,55

Більше третини респондентів (34,4% у 2013 р.; 33,6% – у 2008 р.; 51,6% – у 2004 р.) переконані, що дуже актуальні “врегулювання питань міжбюджетних відносин та розмежування повноважень державної регіональної влади і органів місцевого самоврядування”. Менше експертів вважає дуже актуальним “повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами” (24,5% у 2013 р.; такі ж показники – 24,4% – були у 2004 р.; 19,1% – у 2008 р.) та “реорганізацію місцевих держадміністрацій в органи з контрольно-наглядовими функціями” (20,6%). Найменш актуальним для опитаних у 2013 р. (27% різко негативних відповідей) залишається “формування нового адміністративно-територіального устрою шляхом об’єднання територіальних громад” (21,1% у 2008 р.)

На основі викладеного вище можна зробити такі висновки.

1. Результати проведеного експертного опитування вказують на недостатній рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі, отже, реформування місцевого самоврядування в Україні сьогодні є одним із найактуальніших і найбільш невідкладних завдань.

2. Серед фахівців – теоретиків і практиків – втрачає популярність компромісне бачення суті і ролі місцевого самоврядування, або так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, що поєднує в собі державні і самоврядні засади й регулює їх взаємовідносини. Найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і в практичному плані стає так звана громадська концепція місцевого самоврядування, в основі якої лежить ідея природних прав територіальної громади, “незалежності місцевої влади, її орієнтованості передусім на інтереси місцевих жителів і вирішення місцевих справ”. Такий вибір можна поясни-

ти реагуванням муніципального експертного середовища на сучасні особливості інституційного розвитку місцевого самоврядування в Україні, а саме коливальний напрям інституційної трансформації місцевого самоврядування збільшення ролі держави, контролю і регламентації діяльності органів місцевого самоврядування.

3. На підтвердження основних підходів і концептів сучасної інституційної теорії у руслі концентрування європейської дослідницької традиції на динаміці та векторах центр-локальних відносин встановлено, що інституційний розвиток місцевого самоврядування визначається переважно ресурсним середовищем, історично зумовлений та певною мірою залежить від таких чинників, як адаптивна спроможність інституційної системи, діяльність окремих суб'єктів, поєднання різноспрямованих інституційних змін, що призводить до невизначеності інституційного статусу місцевого самоврядування. Найбільш важливими для формування інституційного механізму розвитку місцевого самоврядування є створення спеціальних спеціалізованих і міжвідомчих органів та формування відповідної інфраструктури.

4. За умови низької ефективності інструментів та механізмів здійснення реформи більшість заходів із реформування системи територіальної організації влади, місцевого самоврядування не можуть бути реалізовані повною мірою відповідно до досягнення очікуваних результатів. Сучасний стан нормативно-правового, кадрового та фінансового забезпечення реформування не відповідає його потребам у той час, коли вони виступають дієвою силою державно-управлінських реформ.

5. Актуальним сьогодні є належне інституційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування як впливовий інструмент трансформаційних змін, зокрема, це інститути управління реформою: інститут Президента України разом із допоміжними і консультативними органами; органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади; уряд України; Верховна Рада України; асоціації органів місцевого самоврядування.

6. Перешкоджають успішному інституційному розвитку місцевого самоврядування в Україні недосконалість правового механізму та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформи; формальний, імітаційний характер реформ; відсутність стратегічного бачення розвитку країни; централізація, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні; корупція в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

7. Пріоритетними напрямками реформування місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі за результатами експертного опитування виявлено розмежування повноважень державної, регіональної влади і органів місцевого самоврядування та врегулювання питань міжбюджетних відносин; повернення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами; запровадження механізмів демократії участі на місцях. Реформування адміністративно-територіального устрою України, на думку експертів, у цих умовах не входить до числа першочергових завдань проведення адміністративної реформи.

8. З метою більш ефективної реалізації концептуальних основ реформування системи місцевого самоврядування в Україні доцільно запровадити перманентний широкомасштабний соціологічний та соціолого-експертний моніторинг стану адміністративної реформи й реформування місцевого самоврядування.

9. Лише за умов спільної діяльності всієї мережі інституцій влади, самоврядування та громадськості, системної та виваженої політики щодо створення інституційно-ресурсного підґрунтя для сильного самоврядування, залучення до процесу вироблення рішень науковців можливо досягти позитивних змін у розвитку місцевого самоврядування та процесі надання адміністративних послуг як головної умови підвищення довіри населення до органів влади.

3.4. Зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування

1. На нинішньому етапі розвитку місцевого самоврядування специфічним є те, що землі територіальної громади села, селища не є самостійною категорією земель, тобто можуть включати землі різних категорій [189]. Це вимагає від місцевих рад та їх виконавчих органів здійснення управління землями з різним цільовим призначенням. У зв'язку з цим слід вважати доцільним широке залучення громадськості до вирішення питань управління землями різного цільового призначення. Це дасть змогу розширити професійну та інформаційну базу прийняття

рішень, покращить стан демократії та законності у земельній сфері, сприятиме прозорості місцевого самоврядування.

2. Важливим є більш широке та неформалізоване впровадження конкурентних основ у сфері надання земельних ділянок територіальній громаді у власність та користування. Досвід поляків, росіян, угорців свідчить, що конкурентний продаж їх істотно підвищує надходження до місцевих бюджетів та відповідальність землекористувачів за результати своєї діяльності.

3. Разом з питанням передавання та розширення переліку повноважень органів місцевого самоврядування в цілому дуже актуальною постає проблема самостійності місцевих бюджетів як визначальної складової фінансової незалежності місцевого самоврядування. Установлення дійсної самостійності кожного бюджету відповідає засадам бюджетного федералізму, які набувають дедалі більшого поширення в побудові бюджетних систем, у тому числі й унітарних держав. У свою чергу, розвиток бюджетного федералізму притаманний економічним системам, організованим за ринковим типом. Отже, установлення та забезпечення самостійності місцевих бюджетів є важливим завданням у процесі ринкової трансформації українського суспільства. При цьому слід зауважити, що Європейською хартією місцевого самоврядування окремо не висувається вимога щодо самостійності бюджетів місцевих влад, лише визначається їх автономія щодо здійснення своїх функцій, а також право на власні фінансові ресурси [71].

4. Поряд із законодавчо визначеною процедурою обрахунку розміру міжбюджетних трансфертів цілком доцільним убачається застосування додаткових статистичних прийомів на етапі оцінювання рівномірності та закономірності такого розподілу, а також визначення ролі міжбюджетних потоків у формуванні державного та місцевих бюджетів відповідно. Таким чином, необхідний сьогодні стан функціонування системи міжбюджетних фінансових потоків відображає збільшення рівня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування та зниження питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Водночас законодавчо встановлений алгоритм фінансування регіонів дає змогу підвищити рівень контролю за використанням бюджетних коштів.

З метою перетворення місцевих органів на реально діючих суб'єктів утілення державної та місцевої політики, розбудови місцевої демократії необхідно вдосконалити процес здійснення в Україні бюджетно-фінансової децентралізації і для цього, на нашу думку, слід ужити таких заходів:

а) змінити методiku оцінки бюджетної децентралізації – ступінь процесів децентралізації необхідно оцінювати на основі аналізу таких параметрів: автономія місцевих органів у сфері податкової та витратної політики, тип отримуваних трансфертів, порядок розподілу трансфертів, ступінь свободи у здійсненні місцевих запозичень;

б) переглянути існуючу податкову систему з метою надання місцевим органам прав та можливостей формувати бюджети за рахунок власних джерел для підвищення їх самостійності у забезпеченні необхідним обсягом коштів;

в) внести зміни до механізму надання централізованої державної підтримки регіонам, аби створити умови для активізації дії всіх ендогенних чинників розвитку; доцільним є стимулювання територій зі значним ланцюговим ефектом поширення тенденцій економічного зростання;

г) позбавити район функцій перерозподільної ланки коштів державного бюджету між бюджетами місцевого самоврядування (це питання потребує узгодженого проведення разом із питанням територіальної реформи).

5. Пожвавлення економічного розвитку регіонів залежить не тільки від ефективної політики врегулювання міжбюджетних відносин. Ефективна бюджетна політика має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення територіальних громад до бюджетного регулювання. Однак не менше значення має створення умов для розвитку економіки, створення робочих місць, умов для розвитку підприємницької ініціативи. Розв'язання зазначених проблем полягає, у тому числі й у вжитті комплексу заходів з оптимізації роботи галузей, що повністю або частково фінансуються за рахунок місцевих бюджетів. Ці заходи належать до компетенції місцевих органів влади та сприятимуть більш ефективному наданню освітніх, медичних та культурних послуг, а саме:

а) проведення суцільної оцінки ефективності та порівняльного аналізу кількісних та якісних показників мережі закладів освіти, охорони здоров'я, культури та мистецтва, соціального

захисту та соціального забезпечення, фізкультури та спорту; це ж саме особливо стосується системи житлово-комунального господарства;

в) реорганізація загальноосвітніх навчальних закладів у навчально-виховні комплекси “загальноосвітня школа – дошкільний навчальний заклад”, що дасть змогу зменшити навантаження на дошкільні заклади та зберегти загальноосвітні навчальні заклади;

г) забезпечення організованого підвозу дітей та педагогічних працівників до місць навчання, роботи та в зворотному напрямі;

д) реорганізація дільничних лікарень у лікарські амбулаторії сімейного типу та стаціонарні відділення територіальних центрів постійного перебування самотніх непрацездатних громадян;

е) об’єднання в невеликих населених пунктах сільських бібліотек зі шкільними бібліотеками;

ж) максимальне залучення клубними закладами надходжень від надання платних послуг та надання вільних приміщень в оренду;

6. З позицій поглиблення євроінтеграційних процесів, що нині відбуваються в Україні, максимальну увагу слід приділити подальшому запровадженню методик та практик програмно-цільового методу, зокрема, у частині побудови ієрархії структури ресурсного забезпечення регіональних (місцевих) стратегій та бюджетних програм.

6.1. Для забезпечення найбільшої ефективності бюджетування стратегічного плану, тобто процедури здійснення видатків на реалізацію завдань стратегічного плану, необхідно, щоб:

– плани асигнувань, або плани капітальних ремонтів та реконструкції об’єктів бюджетної сфери були узгоджені зі стратегічним планом;

– бюджетні установи (насамперед головні розпорядники коштів) та комунальні підприємства мали повну інформацію про плани розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, спираючись на які вони плануватимуть свою функціональну діяльність за бюджетними програмами.

6.2. Ієрархія фінансового обґрунтування стратегічних документів та їх взаємозв’язків полягає у формуванні ресурсної складової цільових програм, комплексом яких фактично є стратегічний план, а ті, у свою чергу, подрібнюють ресурс у розрізі бюджетних програм та планів бюджетних установ чи комунальних підприємств (у разі, якщо вони є одержувачами бюджетних коштів). Має встановлюватися чіткий взаємозв’язок усіх цих документів для можливості здійснення моніторингу й оцінки ефективності виконання програм та досягнення встановлених цілей за всіма бюджетними програмами.

6.3. Механізм бюджетування стратегічного плану повинен мати чітку багаторівневу структурну ієрархію. Так, стратегічний план має містити розрахункову вартість кожного завдання з розподілом за роками до кінця терміну реалізації плану. Ця вартість має бути визначена за джерелами фінансування. Далі кожне джерело за кожним завданням розкладається на вартості цільових програм, а цільові програми, у свою чергу, – на вартості бюджетних програм та планів бюджетних установ, або комунальних підприємств. Джерела фінансування можуть бути як бюджетними, так і іншими. При цьому бюджетні джерела, у свою чергу, можуть бути різного походження і вимагати від одержувачів коштів здійснення певних дій. Інші джерела потребують ретельного відбору з точки зору найвигіднішого варіанта для суб’єкта, що реалізує проєкт як з боку економічної вигоди, так і з боку досягнення соціально орієнтованих цілей, що визначені стратегічними документами.

6.4. Фінансова складова програм, а відтак і стратегічного плану (як їх комплексу), має містити його повний фінансовий баланс (або відображати економічну ефективність) на довгострокову перспективу. Зокрема, це стосується розрахунків обсягів: джерел реалізації завдань; економії коштів та / або додаткових витрат, що виникнуть у результаті реалізації завдань; погашення та обслуговування місцевого боргу, якщо запозичення є джерелами фінансування плану; додаткових доходів (втрат доходів на початкових етапах) місцевого бюджету в результаті реалізації проєктів. Також під час визначення обсягів бюджетного фінансування стратегічного плану мають бути враховані:

– необхідність безумовного забезпечення ресурсами обов’язкових до виконання видатків (видатки, пов’язані із забезпеченням існуючого рівня виконання робіт (надання послуг) без урахування його розширення та всі соціальні виплати). Сюди належать, наприклад, видатки на

забезпечення функціонування існуючої мережі лікарень, шкіл тощо з огляду на їх існуючі потужності;

– зміна цих видатків у наступних роках у зв'язку зі зміною факторів, що впливають на їх обсяг (прожитковий мінімум, мінімальна заробітна плата, індекс споживчих цін, зміна ціни на газ тощо);

6.5. В умовах обмеженості бюджетних коштів бажано, щоб у стратегічних документах була передбачена повна капіталізація отриманих чистих прибутків: спрямування економії (додаткових доходів) на реінвестування або погашення боргу (або частково – на стимулювання розпорядників бюджетних коштів). У контексті концепції сталого розвитку в разі виникнення додаткових витрат бюджету вони обов'язково мають бути виправдані соціальною ефективністю, що в майбутньому також забезпечить економічну ефективність, збереженням навколишнього природного середовища або підвищенням інвестиційної спроможності регіону чи території. Втрати доходів, звичайно, також мають знайти своє відображення в процесі прогнозування бюджетного фінансування стратегій.

Отже, усі місцеві та регіональні стратегічні документи мають бути узгоджені між собою, а обсяги та джерела фінансування цільових програм мають ґрунтуватися на аналогічних показниках, визначених стратегічними планами. Тому під час складання стратегічних документів слід обов'язково включати до їх складу фінансову частину, спрогнозовану виходячи з реальних можливостей.

3.5. Модернізація системи управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації

З поглибленням процесів децентралізації та посиленням вимог громадськості до фіскальної ефективності публічного сектору перед органами місцевого самоврядування постає завдання збільшувати обсяг послуг, що надаються громадянам, за менших обсягів фінансової підтримки від центрального уряду. Серед альтернативних джерел фінансування зростаючих потреб органів місцевого самоврядування в багатьох країнах розглядаються місцеві позики, особливо якщо термін користування вигодами від витрачених коштів є доволі значним.

В Україні фінанси органів місцевого самоврядування характеризуються нерозвиненістю та переважно залежністю від міжбюджетних трансфертів з боку центрального уряду. Надмірна централізація бюджетного ресурсу суттєво послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість у пошуку нових джерел доходів спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, закладає основи хронічної дотаційності переважної більшості регіонів, зрештою – загострює соціальні й політичні суперечності в суспільстві. Тому на сьогодні актуальним є виявлення перспектив для подальшого розвитку місцевих запозичень в Україні та урізноманітнення боргових інструментів органів місцевого самоврядування.

Перевагами здійснення облігаційних позик для органів місцевого самоврядування, економіки окремого міста та національної економіки є [51, с. 82]:

- збільшення ресурсів для фінансування зростаючих потреб в об'єктах інфраструктури;
- можливість міжчасового вирівнювання навантаження на місцеве населення;
- підвищення ринкової дисципліни органів місцевого самоврядування;
- розширення обсягів і структури фінансового ринку;
- поліпшення інвестиційного іміджу міста;
- покращення конкурентних позицій юрисдикції, що здійснює запозичення, порівняно з іншими.

Поряд із беззаперечними перевагами боргового фінансування існують і значні потенційні ризики здійснення облігаційних позик [51, с. 82]:

- зменшення обсягів фінансування поточних видатків;
- нерівномірний розподіл вигод і витрат між різними поколіннями місцевого населення;
- збільшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду, адже надмірний місцевий борг може створювати політичний і фіскальний тиск на центральний уряд, що підвищує ймовірність перекладення на нього відповідальності за місцевими позика-

ми та перетворення в додатковий інструмент тиску центральної влади на органи місцевого самоврядування.

З огляду на ці недоліки боргового фінансування місцевого економічного розвитку в багатьох країнах поширеним є закріплення в законодавстві “золотого правила”, згідно з яким за рахунок місцевих запозичень мають фінансуватися капітальні видатки місцевих органів, особливо оновлення і розширення місцевої інфраструктури, що забезпечують створення суспільно значущих об’єктів довготривалого користування. Для зменшення навантаження на місцеві бюджети з обслуговування запозичень доцільно, щоб принаймні частина облігаційних позик була дохідними. Це надасть змогу не тільки розширити комунальну інфраструктуру, а й суттєво зміцнити матеріально-фінансову базу муніципалітетів, оскільки такі запозичення спрямовуються не стільки на розв’язання місцевих проблем, скільки на вирішення стратегічних завдань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня місцевого економічного розвитку.

“Золоте правило” також передбачає врахування часового фактора, тобто синхронності періодів обслуговування і погашення місцевого боргу та періодів отримання вигод від реалізованих проектів. Таким чином має забезпечуватися принцип, згідно з яким за отримані вигоди у вигляді збільшення обсягів місцевих суспільних послуг, покращення їх якості мають сплачувати ті покоління, які безпосередньо ними користуються. При здійсненні облігаційних позик виправданим також є підхід, згідно з яким щорічні додаткові витрати на обслуговування і погашення місцевого боргу мають не перевищувати обсяги зростання доходів місцевих бюджетів [238, с. 803].

Поряд із дотриманням “золотого правила” важливою умовою досягнення позитивного ефекту від здійснення облігаційних позик є належний рівень управління запозиченнями, тобто проведення виваженої боргової політики. Під час формування і проведення боргової політики потрібно враховувати всі переваги та недоліки різних форм залучення позикових коштів. Перед органами місцевого самоврядування постає завдання забезпечити оптимальну структуру боргу з метою мінімізації видатків на його обслуговування, підтримання економічно безпечного рівня боргового навантаження, забезпечення рівномірного в часі графіка виплат за борговими зобов’язаннями.

Ситуація, що склалася на ринку облігацій місцевих позик у 2013 р., пояснюється, звісно, нездатністю місцевих бюджетів конкурувати з державою, яка перебирає на себе лівову частку ліквідності на внутрішньому ринку запозичень (наприклад шляхом випуску ОВДП Міністерству Фінансів України в 2013 р. вдавалося досить активно залучати кошти). У цьому ж році більшість органів місцевого самоврядування стикнулися з ускладненнями розрахуватися за попередніми облігаційними випусками [8]. Разом із зазначеними причинами призупинення випуску облігацій місцевої позики в цей період відзначається і політична криза в Україні, яка виникла наприкінці 2013 р.

Міжнародне рейтингове агентство Moody’s Investors Service знизило суверенний кредитний рейтинг України в 2013 р. до рівня “Сaa1”, а на початку 2014 р. до рівня “Сaa2” з негативним прогнозом. Міжнародне рейтингове агентство Standard & Poog’s знизило рейтинги України за зобов’язаннями в іноземній валюті до “ССС+/С” у зв’язку зі складною політичною ситуацією. Як правило, рейтинги такого рівня свідчать про переддефолтний стан; боргові зобов’язання є дуже низької якості та мають високий кредитний ризик. Слідом за зниженням суверенного рейтингу України також знизилися рейтинги Києва і Харкова до рівня “Сaa2” з негативним прогнозом; така ж ситуація спіткала і решту українських міст [107].

В Україні на сьогодні в обігу перебувають 18 емісій місцевих облігацій українських емітентів. Сукупний обсяг емісій в обігу становить лише 10,3 млрд грн. Загалом в Україні розмір місцевого боргу становить близько 1,5% від ВВП. Отже, можна вважати, що переддефолтний стан українських міст-позичальників здебільшого є технічним, оскільки, зрозуміло, їхні рейтинги не можуть бути вищими за рейтинг країни [107; 298].

Звісно, ризики від запозичень органів місцевого самоврядування можна мінімізувати доволі радикальним способом, взагалі заборонивши органам місцевого самоврядування позичати, що, власне, відбулося в 2010–2011 рр. Проте такі дії призводять до згортання відповідних проектів, як, наприклад, з енергозбереження в Острозі та Рівному. Отже, для врегулювання

фінансово-економічних проблем застосування механізму лише заборон (обмежень) місцевих запозичень виявляється неідеальним. Тільки в поєднанні зі стимуляційними заходами можливе поступове економічне зростання.

Аналіз основних факторів впливу фінансової та політичної кризи на ринок місцевих запозичень України вказує на існування суперечностей: між зменшенням фінансових можливостей органів місцевого самоврядування та збільшенням їх потреби у фінансових ресурсах для виконання власних функцій в умовах економічної кризи; між зниженням інвестиційного потенціалу покупців місцевих боргових інструментів, насамперед, комерційних банків та інституційних інвесторів і необхідністю залучати капітал з покращеними параметрами, передусім, щодо вартості та термінів залучення; між загостренням конкуренції на вітчизняному фінансовому ринку, насамперед, з боку держави і нестабільною позицією органів місцевого самоврядування; між погіршенням параметрів боргового капіталу, що залучається на фінансовому ринку, і необхідністю дотримуватися встановлених на рівні законодавства обмежень щодо максимальних видатків на обслуговування боргу [36].

За таких умов міста мають ставити перед собою набагато складніші питання, ніж просто “позичати чи не позичати?”, а саме про доцільність таких запозичень, можливості, які відкриваються у зв’язку з отриманням позики та про наслідки, пов’язані з обслуговуванням та погашенням боргу. Зважена оцінка та управління ризиками за місцевими запозиченнями в органах місцевого самоврядування є першим кроком на шляху посилення власної самодисципліни та самоконтролю. Зі світової практики доведено, що обмеження, установлені центральним урядом, є менш ефективними, ніж самостійно встановлені правила. Перехід до фінансової самодисципліни та самоконтролю є тривалим процесом і тісно корелюється із демократизацією публічного управління, оскільки передбачає активну участь місцевої громади у прийнятті ключових рішень щодо місцевого розвитку.

У цьому контексті досвід бюджетного менеджменту органів місцевого самоврядування потрібно переглянути з огляду на те, чи він заохочує, чи заважає місцевим політикам у прийнятті бюджетної відповідальності. Тому управління місцевим боргом є не стільки проблемою фіскальної спроможності, як проблемою самоконтролю. Формальне дотримання інституційних правил щодо запозичень і боргу при цьому не є суттєвим. Органи місцевого самоврядування мають взяти на себе відповідальність за свої фінансові рішення не тільки відповідно до закону, а також відчуваючи відповідальність перед платниками податків. Місцевий борг таким чином є оптимальним рішенням для фінансування місцевих інвестицій, оскільки він утворює баланс інтересів між тими, хто приймає рішення, бенефіціарами і платниками податків.

Для економічного відновлення країни надзвичайно важливе значення має вибір адекватної стратегії управління місцевим боргом, оскільки надлишкове запозичення чи його нераціональне використання можуть призвести до боргової кризи. Політика місцевої влади має забезпечувати утримання розміру місцевих позик в економічно безпечних межах, а витрати на їх обслуговування мають бути мінімізовані у середньо- та довгостроковому періодах. Головні джерела ризиків мають бути чітко визначені й підлягати пильному моніторингу [21].

Боргове фінансування також вимагає зваженої і проактивної фінансової політики, у якій витрати і вигоди оцінені окремо для кожного інвестиційного проекту, а обсяг інвестицій скоригований відповідно до реальної фіскальної спроможності. Отже, урахувавши необхідність значних інвестицій в інфраструктуру і, водночас, обмеженість фінансових ресурсів, органи місцевого самоврядування об’єктивно зацікавлені в прийнятті на себе бюджетної відповідальності як провідного принципу фінансового менеджменту.

До прийняття рішення про здійснення запозичення міській раді потрібно проаналізувати свою платоспроможність, спрогнозувати майбутні надходження місцевого бюджету, за рахунок яких буде обслуговуватися і погашатися місцевий борг, а також оцінити, до яких змін у доходах і видатках місцевого бюджету приведе реалізація запланованих проектів, урахувавши й альтернативні витрати запозичень. На підставі проведеного аналізу потрібно розробити деталізовану програму використання запозичених коштів та план обслуговування і погашення місцевого боргу. У рішенні міської ради про здійснення місцевого запозичення слід передбачити конкретну мету, а також чітко визначити форму та істотні умови запозичення. У разі зміни істотних умов запозичення, а саме валюти, строку, відсотків за користування кредитом

та строків їх сплати, а також розміру основної суми боргу, їх слід попередньо погодити з Міністерством фінансів України, а згодом – затвердити рішенням міської ради. У зв'язку з тим, що здійснення місцевих запозичень у часі прив'язане до бюджетного періоду (року) та бюджетного процесу, доречно здійснювати місцеві запозичення пріоритетно на початку бюджетного періоду (I–II квартал відповідного року).

Підготовка та здійснення запозичень потрібно супроводжувати відповідною маркетинговою кампанією, цілями якої мають бути: дослідження фінансового ринку як до початку здійснення запозичення, так і після цього на регулярній основі; аргументація переваг інвестування серед усіх потенційних інвесторів; розробка базової схеми випуску позики та основних характеристик облігацій, що мають випускатися. Під час проведення маркетингової кампанії міській раді доцільно забезпечити широке інформування територіальної громади про умови та цілі запозичення, проводити роз'яснювальну роботу. Це дасть змогу не тільки акумулювати кошти громадян для фінансування суспільно важливих проектів, а й залучати їх у такий спосіб до активного управління місцевим економічним розвитком та прийняття відповідних рішень.

Для надання стимулів інвесторам-фізичним особам для вкладання коштів в облігації внутрішньої місцевої позики муніципальні облігації мають бути з плаваючою відсотковою ставкою, прив'язаною до темпів інфляції. Уведення такого типу боргових зобов'язань збільшить довіру фізичних осіб до інструментів, захищених від інфляційного знецінення. І хоча доходність за облігаціями місцевої позики дещо менша порівняно з банківськими депозитами важливою перевагою перших є те, що громадянин бачить результат своєї інвестиції, оскільки органи місцевої влади залучають кошти для реалізації певної програми (будівництво житла, доріг, транспортних споруд, лікарень, шкіл, енергозбереження тощо). У цьому аспекті дуже важлива й активна громадянська позиція кожного члена територіальної громади – інвестувати в розвиток свого рідного міста для блага майбутніх поколінь.

Щоб інвестування коштів в облігації внутрішньої місцевої позики було привабливішим порівняно з іншими фінансовими інструментами доцільно звільнити процентний дохід за облігаціями місцевої позики від оподаткування податком із доходів фізичних осіб. Так, на сьогодні в Україні для фізичних осіб процентний дохід за облігаціями підлягає оподаткуванню за ставкою 5%. Що правда, новий податковий кодекс цю ставку втричі скоротив порівняно з попереднім. Звісно, це позитивний момент, але, як свідчить іноземний досвід, повне звільнення доходу за облігаціями місцевої позики від оподаткування надає цьому інструменту неабияких переваг.

У невеликих містах до процесу емісії облігацій місцевої позики доцільно залучати юридичного радника, який захищатиме інтереси міської ради у відносинах з іншими суб'єктами (тобто буде готувати та/або погоджувати проекти необхідних документів, надавати письмові та усні консультації з усіх питань випуску облігацій, брати участь у переговорах з банком, депозитарієм та іншими учасниками процесу емісії). Міська рада має забезпечити дієвий контроль за надходженням коштів та виконанням умов позики, для чого доцільно окремим рішенням міської ради призначити особу (осіб), уповноважену здійснювати цей контроль.

Потрібний системний пошук перспективних проектів розвитку місцевої інфраструктури, розширення інвестиційного попиту внутрішнього ринку. Для зменшення навантаження на місцеві бюджети щодо обслуговування здійснених запозичень доцільно, щоб частина здійснених позик передбачалася на фінансування інвестиційних проектів, які забезпечені доходами від їх реалізації, так званих “об’єктів, що самофінансуються” [51]. Управління такими проектами передбачає застосування технології проектного фінансування. Коли кошти залучаються не на загальні потреби місцевого самоврядування, а для реалізації певного проекту, тоді члени територіальної громади усвідомлюють доцільність позики, а для кредиторів створюються кращі передумови їх повернення. Місцеві запозичення саме на такі цілі надають змогу не тільки розширити комунальну інфраструктуру, а й суттєво зміцнити загалом матеріально-фінансову базу муніципалітетів за рахунок реалізації прибуткових проектів. Такі запозичення спрямовуються не стільки на розв’язання локальних проблем, скільки на вирішення стратегічних завдань, що дають змогу досягнути якісно вищого рівня фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Упровадження цих механізмів дасть можливість підвищити інвестиційну привабливість місцевої облігаційної позики, збільшити коло потенційних позичальників та дасть змогу знизити вартість боргового капіталу для органів місцевого самоврядування.

Отже, зміцнення фінансової автономії органів місцевого самоврядування вимагає від місцевої влади посилення ініціативності у пошуку альтернативних ресурсів розвитку. Система міжбюджетних відносин також потребує трансформації в напрямі збільшення фіскальної автономії органів місцевого самоврядування і розширення власних доходів. Тому муніципальні позики є надійним джерелом наповнення місцевих бюджетів та одним із найважливіших інструментів фінансування нагальних суспільних потреб. Для забезпечення стабільності місцевих фінансів і формування ефективних ринків місцевих запозичень мають обов'язково проводитись широкі суспільно-економічні реформи та забезпечуватися макроекономічна стабільність у державі.

3.6. Формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування

Технологія формування та реалізації політики розвитку місцевого самоврядування в державі залежить від ефективності функціонування управлінського апарату, укомплектованого компетентними та висококваліфікованими кадрами, які є стратегічним ресурсом її конкурентоспроможності. У сучасних умовах суспільного розвитку управлінські кадри мусять володіти стратегічним потенціалом розв'язання актуальних проблем життєдіяльності громадян, надання їм якісних державно-управлінських послуг, забезпечення ефективності функціонування системи державного управління та місцевого самоврядування.

Законодавство України розрізняє два види публічної служби – державну службу та службу в органах місцевого самоврядування. Закони України “Про державну службу” (від 16 грудня 1993 р.) та “Про службу в органах місцевого самоврядування” (від 7 червня 2001 р.) визначають єдині підходи та принципи щодо вирішення питань, пов'язаних з обмеженнями під час прийняття на посади, проходження служби, оплати праці, соціальне забезпечення, а також з іншими питаннями щодо проходження служби як державними службовцями, так і посадовими особами органів місцевого самоврядування. Такий підхід до законодавчого регулювання двох основних видів публічної служби, якими є державна служба та служба в органах місцевого самоврядування, є виваженим і обґрунтованим, оскільки принципових відмінностей у службовій діяльності чиновників, тобто осіб, які забезпечують функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, немає.

На сьогодні до вітчизняної системи місцевого самоврядування входить понад 12 тис. самостійних органів – обласні, міські, районні, районні в містах, селищні та сільські ради. Варто зазначити, що загальна чисельність посадових осіб місцевого самоврядування в Україні (майже 98 тис. службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на 1 січня 2014 р.) зростає (табл. 3.5) із самого початку відокремлення служби в органах місцевого самоврядування від державної служби [48].

Таблиця 3.5

Відомості щодо загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради	1503	1687	1762	1747	1671	1564	1563	1556
Міські, районні в містах ради та їх виконавчі комітети	44611	47038	48288	48610	48107	47233	46787	47006
Районні ради	5099	5329	5355	5264	4934	4989	4910	4943
Сільські й селищні ради та їх виконавчі комітети	44428	44894	45177	45168	45071	45418	44857	44494
Усього посадових осіб місцевого самоврядування	95641	98948	100582	100789	99783	99204	98117	97999

Як зазначають деякі вітчизняні вчені та дослідники в галузі державного управління, в юридичному аспекті служба в органах місцевого самоврядування охоплює правове регулювання особливих публічно-правових відносин, які можуть відобразитися у формі контрактної та кар'єрної служби. Кар'єрна служба ґрунтується на тому, що службовці пов'язують свою діяльність у ній із професійним зростанням, підйомом ієрархічними сходами [105].

Говорячи про службу в органах місцевого самоврядування як кар'єрний вид публічної служби, передусім необхідно відзначити, що кар'єру неможливо відокремити від професії. Отже, служба в органах місцевого самоврядування є професією.

Досвід зарубіжних країн свідчить про регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування нерідко разом із інститутом державної служби в одному законі – про публічну службу. Публічність служби полягає передусім у тому, що вона здійснюється в органах публічної влади, забезпечує реалізацію та доведення публічної політики до широкого загалу. Публічний характер служби визначається публічним інтересом діяльності, що забезпечує реалізацію завдань і функцій місцевого самоврядування, і закріплений у відповідних нормативно-правових актах.

Разом з тим з урахуванням ст. 140 Конституції України, ст. 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [185] та ст. 4 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [197] можемо зробити висновок, що система місцевого самоврядування в Україні (та, відповідно, служба в органах місцевого самоврядування) функціонує за такими основними принципами, як самостійність у межах визначених законами повноважень та поєднання місцевих і державних інтересів. Ця позиція відображає автономність служби в органах місцевого самоврядування і специфіку її завдання – обов'язкове забезпечення волі носія влади у сфері самоврядування, шляхом реалізації власних і делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень.

Отже, важливо підкреслити, що служба в органах місцевого самоврядування – це самостійний інститут, який не входить до системи державної служби. Тому службу в органах місцевого самоврядування слід розглядати як самостійний та рівноправний вид публічної служби, що функціонує з урахуванням основних принципів демократичного управління на засадах децентралізації та деконцентрації влади [271].

В умовах проведення політичних, економічних та адміністративних реформ в Україні щодо посилення вертикалі влади, розвитку ініціативи на місцях зростає потреба у підвищенні ефективності управлінської діяльності апарату публічної влади на всіх організаційно-правових рівнях. Функціонування цього апарату проявляється в повсякденній професійній діяльності широкого кола осіб в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Найбільш наближеною до населення і з точки зору формування, і з позиції повсякденного впливу виступає служба в органах місцевого самоврядування, яка спрямована на підвищення життєвого рівня та умов проживання людей, а також на успішний розвиток підприємств і організацій, які здійснюють діяльність на відповідній території.

Водночас поряд із позитивними змінами в публічному управлінні ще не вирішено низку питань, а саме:

1. Не забезпечено взаємозв'язок реформи місцевого самоврядування з адміністративною, бюджетною, територіально-адміністративною та іншими секторальними реформами.

2. Принципи системності та взаємозв'язку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування не мають достатніх організаційно-правових механізмів їх реалізації, вимагають уточнення і доповнення.

3. Законодавчо та організаційно не вирішені питання розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Результатом цього є певні колізії та прогалини в законодавстві про службу в органах місцевого самоврядування, неможливість реалізації його окремих положень у повному обсязі.

4. Не повною мірою отримала нормативне закріплення державна політика у сфері розвитку служби в органах місцевого самоврядування, не вирішені питання формування резерву управлінських кадрів, системи професійної підготовки та перепідготовки службовців, не відпрацьовані сучасні технології муніципального менеджменту, що ускладнює формування професійного і компетентного корпусу службовців органів місцевого самоврядування, спроможних надавати більш якісні послуги населенню.

5. Потребують розв'язання проблеми підвищення професіоналізму та компетентності службовців, вироблення механізму ротації кадрів, створення системи стимулів і мотивацій у сфері публічної служби.

6. Необхідно вироблення та впровадження ефективних інструментів запобігання і протидії корупції в системі державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Основними напрямками вдосконалення управлінських кадрів є:

- удосконалення законодавчої бази, яка б враховувала кращі вітчизняний та міжнародний досвід у сфері розвитку управлінських кадрів;
- професіоналізація служби в органах місцевого самоврядування, зважаючи на проведення важливих соціально-економічних реформ у суспільстві;
- запровадження кращих практик управління персоналом на службі в органах місцевого самоврядування за умови гармонізації запропонованих елементів з існуючою системою публічної служби на основі компетентнісного підходу;
- залучення до реалізації державної політики управлінських кадрів з новим мисленням, високими духовними та моральними принципами, активною громадянською позицією і високим рівнем професіоналізму;
- відкритість у прийнятті управлінських рішень, спрямованих на забезпечення потреб громадян, зокрема на основі застосування “клієнтистської” моделі діяльності посадовців, в основу якої покладена законодавчо визначена технологія надання адміністративних послуг;
- забезпечення відповідності ролі й статусу управлінських кадрів новим потребам і викликам сьогодення;
- розвиток лідерства на службі в органах місцевого самоврядування для реалізації проголошених реформ у державі;
- удосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, орієнтованої на розвиток лідерських якостей управлінських кадрів, засвоєння знань та вмінь з аналізу державної політики, стратегічного планування, управління змінами, управління людськими ресурсами, ефективної комунікації;
- створення сприятливих умов для належного розвитку кадрового потенціалу та раціонального використання управлінських кадрів на службі в органах місцевого самоврядування;
- створення нового мотиваційного механізму – такого, що змушує посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь, навичок;
- забезпечення ефективності системи професійного навчання управлінських кадрів;
- підвищення уваги до культурних і морально-етичних аспектів управління.

Слід зазначити, що в 2011 р. було розпочато діяльність щодо підготовки Стратегії законодавчого забезпечення реформування та розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Її метою мало стати створення методологічного фундаменту для реформування законодавчого забезпечення служби в органах місцевого самоврядування, що сприятиме побудові в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування, яка забезпечуватиме ефективну діяльність органів місцевого самоврядування та надання якісних послуг громадянам – членам відповідних територіальних громад [256].

У Стратегії мають бути визначені загальні засади подальшого розвитку служби в органах місцевого самоврядування (з урахуванням положень нової редакції Закону України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р.), пріоритетів адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування, а саме: умови вступу на службу в органах місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців органів місцевого самоврядування, засади їх соціального і правового захисту тощо.

Особливої уваги потребують питання, які мають знайти своє відображення в положеннях оновленого законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, якими будуть створені правові передумови для:

- підвищення престижності професії муніципального службовця;
- урегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування;
- удосконалення класифікації посад в органах місцевого самоврядування та адекватної схеми категорій цих посад;
- удосконалення системи рангів посадових осіб місцевого самоврядування та порядку їх присвоєння;
- підвищення якості адміністративних послуг, що надаються населенню службовцями органів місцевого самоврядування;
- уведення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування;

- забезпечення політичної нейтральності інституту служби в органах місцевого самоврядування;
- уведення в дію ефективного механізму запобігання корупції в органах місцевого самоврядування;
- забезпечення прозорості в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення умов для просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації (створення умов для службової кар'єри);
- створення ефективного механізму проходження служби в органах місцевого самоврядування за контрактом;
- підвищення рівня соціального та матеріального захисту службовців органів місцевого самоврядування;
- забезпечення узгодженості законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, державну службу, трудового та іншого галузевого законодавства.

Згадана Концепція має визначити основні етапи та механізми реформування та подальшого розвитку служби в органах місцевого самоврядування. Слід зазначити, що розмежування політичних (виборних) і адміністративних посад призведе до певної диференціації статусу осіб, обраних на посади в системі місцевого самоврядування, та призначених службовців, що зумовлює необхідність проведення обстеження інституційної та бюджетної структури муніципального управління, результатів діяльності органів місцевого самоврядування тощо [210].

Розробка та впровадження нового законодавства про службу в органах місцевого самоврядування має врегулювати питання соціальних гарантій для службовців місцевого самоврядування (зокрема, й підвищення заробітної плати), що має забезпечити привабливість публічної служби серед молоді та інших категорій громадян, а також її конкурентоспроможність серед інших професій, зокрема й приватного сектору.

Таким чином, реформування служби в органах місцевого самоврядування є необхідним елементом подальшої реалізації Програми економічних реформ, зокрема впровадження адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування. Отже, подальший розвиток служби в органах місцевого самоврядування є можливим лише на засадах реалізації системного та комплексного підходу, що зумовлює необхідність розробки Концепції законодавчого забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування, а в перспективі – ухвалення нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [49].

Реалізація цих комплексних завдань дасть змогу вирішити такі питання:

- підвищити ефективність служби в органах місцевого самоврядування в результаті вдосконалення статусу службовців органів місцевого самоврядування, нової класифікації посад в органах місцевого самоврядування та алгоритмів присвоєння рангів відповідних посадових осіб, застосування сучасних технологій муніципального управління та муніципального менеджменту;
- підвищити якість адміністративних послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування, та забезпечити їх доступність;
- забезпечити здійснення ефективного контролю за діяльністю службовців місцевого самоврядування;
- забезпечити реалізацію права громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування;
- зменшити рівень корупції в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- досягнути якісно нового рівня місцевого самоврядування, а також зміцнити довіру до інститутів місцевого самоврядування.

Усе це сприятиме як комплексному реформуванню системи місцевого самоврядування (відповідно до загальноновизнаних європейських принципів), так і створенню в Україні професійної та ефективної служби в органах місцевого самоврядування.

3.7. Розвиток демократичних форм участі громадян на місцевому рівні

Головна *мета держави* – забезпечити реалізацію конституційного статусу України як суверенної, соціальної, правової та демократичної держави. Цією метою по суті й визначається зміст державної політики стосовно суспільства. Адже за своєю суттю *державна – це орган самоорганізації соціуму*.

В основу реформи місцевого самоврядування в Україні покладено *концепцію народовладдя*, тобто, за Конституцією, першоджерелом влади в нашій країні є народ. І цей постулат залишається наріжним каменем згаданої реформи, як і конституційної модернізації, що розпочинається [205].

Однак не слід забувати, що демократія не буває одноразовою: прийшов – обрав – пішов. У цьому зв'язку наведемо вислів Габріеля Лауба: “Влада дійсно виходить від народу. Але більше до нього ніколи не повертається”. Слід підкреслити, щоб так не сталося, треба утворити в Україні безперервно діючу *систему реального народовладдя*, яка будується на співпраці влади і громади, на постійній громадській участі та громадській відповідальності.

Запорукою досягнення цієї мети є забезпечення *соціально ефективною діяльністю* публічної влади, результати якої відповідають очікуванням суспільства, а умовами соціальної ефективності влади є ретельне *виявлення*, *максимально повне задоволення* та своєчасне *узгодження* потреб та інтересів громадськості. Ще одним найважливішим завданням держави є *формування громадянина* – гідного представника своєї нації, суспільно активного і соціально відповідального.

В історії незалежної України були неодноразові спроби реформувати систему влади, оскільки сформована в Україні централізована модель державного управління наразі практично вичерпала свої можливості й гальмує територіальний розвиток. Проте ці спроби закінчувалися безрезультатно, тому що ключові суб'єкти політико-адміністративної системи не змогли дійти згоди у підходах до реформаторських дій.

Трансформація публічного управління в сучасних умовах має базуватися на концепціях “демократичного врядування”, “нового державного менеджменту”, “політичних мереж” [82]. Зазначені концепції об'єднують спільний погляд на те, що розв'язання сучасних проблем суспільного розвитку можливе лише за умови наближення публічної влади до її першоджерела – народу, громади шляхом переходу від бюрократичного патерналізму до стимулювання соціально-конструктивної співпраці та самоорганізації суспільства [128].

Специфічною рисою соціального управління на сучасному етапі державотворення є поєднання управління та самоорганізаційних процесів на базі врахування синергетичних властивостей спільнот. Адже саме синергетика постає як природно-наукова основа для вибору моделі суспільного розвитку, пов'язаного не із заміною форми власності, а зі зміною ціннісно-мотиваційних парадигм [228]. У цьому інтерактивному процесі держава усвідомлює, що вона може продуктивно діяти, тільки поділяючи свою владу з іншими учасниками діалогу. Найбільш продуктивним стає раціональне поєднання вертикальних і горизонтальних зв'язків на всіх рівнях державного управління.

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає “м'яку модель” поступового, прозорого та відкритого проведення реформи через запровадження механізмів демократії участі на місцях, розширення прав територіальних громад, бюджетну децентралізацію та реформу системи адміністративних, соціальних та комунальних послуг [180]. Але міжнародний досвід свідчить, що в усіх країнах, де успішно відбулася реформа місцевого самоврядування, вона була результатом копінгтового пошуку компромісів та відвертого, публічного діалогу влади, бізнесу, інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) та громадян.

За даними досліджень, сучасне громадянське суспільство України характеризується як *перехідне та неконсолідоване*, що зберігає ризик повернення до менш розвиненого стану. За кількістю неурядових організацій на 10 тис. населення Україна значно відстає від країн ЄС. Лише 11,6% українців вважають себе залученими до активної громадської діяльності, супроти 76,2%, які не проявляють громадської активності. Приблизно третина населення ствердно відповідає на запитання щодо участі у волонтерській діяльності [172]; 45% населення України

оцінюють вплив громадських організацій на вироблення політики як середній і вище середнього. Разом із тим можна стверджувати, що в Україні є в наявності потенціал зростання кількості громадських організацій та громадської активності. Так, на початок 2014 р. в Україні налічувалося 92 580 громадських та благодійних організацій, що на 15% більше ніж на цей же період 2012 р. [49].

Під *громадськістю* розуміємо ту соціально активну частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті й відповідально ставиться до виконання своєї місії. Серед інструментів *громадської участі* розглядаються: громадські слухання, місцеві ініціативи, консультації з громадськістю, місцеві референдуми, громадський контроль, громадська експертиза, створення та діяльність громадських об'єднань та органів самоорганізації населення (далі – ОСНів).

Що перешкоджає громадській участі? Бар'єри з боку органів влади:

- низькі професійні, етичні та емоційні компетентності представників влади, відсутність досвіду такої діяльності або її негативний досвід;
- недовіра до знань та колективного розуму груп місцевої спільноти, упевненість керівників, їх “демонічна” віра в силу власних непорушних переконань і власної безпомилковості;
- нестача у владі працівників, здатних як модератори вести ефективну дискусію із позитивним результатом навіть і у складній ситуації;
- приховані групові та особисті цілі представників влади, які суперечать інтересам громади, у тому числі корупційного характеру;
- неготовність чиновників віддати ІГС, громадськості – контроль над частиною своїх технічних (приміщення) та фінансових (бюджет) ресурсів.

До бар'єрів з боку громадськості належать:

- загальна недовіра людей до органів влади та її представників, побоювання маніпуляцій з боку влади;
- неможливість належним чином представити та захистити свої інтереси через слабо організаційно та інституційно розвинені громадські структури, елементарну нестачу знань і досвіду у вирішенні певних питань;
- слабо розвинені форми співпраці між різними суспільними групами, низький рівень інтеграції місцевої спільноти.

Аргументами на користь владно-громадської співпраці можуть бути такі:

- місцева влада часто представляє якусь окрему політичну силу, здебільшого ту, яка виграла вибори, але яка не представляє всього електорату. У той же час рішення, закладені в планах, і результати запланованої діяльності мають слугувати всій місцевій спільноті;
- опір у поведінці громадськості зростає одночасно з почуттям, що рішення нав'язують згори. І навпаки, опір зменшується одночасно зі зростанням почуття, що громадськість є співавтором і співвиконавцем ухвалених рішень;
- колективні знання і досвід громадян, що стосуються конкретної ситуації і місцевих передумов, не можуть зрівнятися ні з чим, і навіть найкращі місцеві лідери чи зовнішні експерти не можуть із ним змагатися.

Важливою формою участі громадськості в управлінні є *інститут громадських рад*. Сьогодні в Україні створено більше 600 громадських рад – майже при усіх органах виконавчої влади різних рівнів, а також при деяких органах місцевого самоврядування. Ці консультативно-дорадчі органи утворили своєрідні “*рештування демократії*” у будові влади, за допомогою яких можна потрапити до будь-якого поверху влади і різними інструментами демократії участі забезпечити утримання цієї будівлі в належному стані [110].

Громадські ради – це і потужний *експертний ресурс*, оскільки до їх складу долучаються вчені, досвідчені управлінці, які вже не перебувають на службі, та інші активісти. Прикладом цьому може бути тісна співпраця управління по комунікаціях з громадськістю Одеської облдержадміністрації з Одеським суспільним інститутом соціальних технологій, Комітетом виборців України та іншими ІГС. Завдяки цій співпраці проведено цілу низку *навчальних заходів* з головами громадських рад при ОДА та при райдержадміністраціях, розроблено Регламент Громадської ради і низку положень: про консультації з громадськістю, про здійснення гро-

мадського контролю, про здійснення громадської та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [43].

Важливу роль у розвитку участі громадськості в діяльності органів місцевого самоврядування відіграє затверджена указом Президента від 24 березня 2012 р. № 212 Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, яка не тільки визначає перелік головних завдань державної політики в цій сфері, а й намічає основні шляхи реалізації цих завдань, у тому числі передбачає створення сприятливих умов для розвитку *волонтерства та благодійництва*.

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні є створення самодостатніх та дієздатних *територіальних громад*, але це неможливо сьогодні без розвитку ОСНів та інших форм локальної демократії.

На жаль, чинне законодавство неналежним чином визначає правовий статус ОСНів, передбачає надзвичайно складний порядок їх утворення, містить обмежене коло гарантій їхньої діяльності та є скоріше декларативним у частині реалізації можливості делегування цим органам окремих повноважень місцевих рад та їх виконавчих органів, як це передбачено ч. 6 ст. 140 Конституції України.

Розв'язання всіх цих проблем може бути забезпечено шляхом якнайшвидшого ухвалення нової редакції Закону України “Про органи самоорганізації населення” і внесення необхідних змін до інших законів та підзаконних нормативно-правових актів. Проте сьогодні утворення ОСНів, як і вирішення інших актуальних питань місцевого розвитку, особливо на рівні малих територій (будинків, вулиць), практично неможливо через практичну відсутність нормативно-правової бази проведення *загальних зборів* членів територіальної громади за місцем проживання та *конференцій* їх представників.

На жаль, у чинних законах ця форма локальної демократії майже не пригадується, а існуюче сьогодні Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яке було затверджено постановою Верховної Ради України у грудні 1993 р., безнадійно застаріло. Тому наразі є актуальним питання про ухвалення *окремого закону*, який би рамково регламентував базові аспекти проведення загальних зборів (конференцій).

Більш детальна регламентація цього інституту місцевої демократії має здійснюватися на рівні *статутів територіальних громад*, як це впливає зі змісту ст. 8 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Так само на рівні статутів територіальних громад мають регламентуватися такі форми участі громадськості, як *місцеві ініціативи* та *громадські слухання*.

Сьогодні в переважній більшості (приблизно 80%) територіальних громад їх статути місцевими радами не прийняті, а в прийнятих зазвичай приділяється недостатня увага регламентації процедурних питань реалізації прав жителів на участь в управлінні. Або ж установлюються “захмарні”, складновиконувані вимоги для ініціювання та реалізації цих механізмів. У результаті члени територіальних громад фактично позбавлені права використовувати ці форми локальної демократії в законний спосіб.

Закон України “Про громадські об'єднання” від 22 березня 2012 р. № 4572, який набрав чинності з початку 2013 р., істотно покращив умови для створення і діяльності громадських організацій та їхніх об'єднань. Зокрема, спрощена процедура утворення і реєстрації громадських організацій та їхніх спілок, скасовано територіальний статус організацій. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено його статутом, або через створені ним юридичні особи. Розширено перелік джерел надходження коштів та іншого майна у власність громадським об'єднанням.

Разом із тим серйозною вадою нового Закону є позбавлення територіальних підрозділів всеукраїнських громадських організацій права отримувати статус юридичної особи, що веде, по суті, ці організації до розвалу.

З метою створення належних організаційно-правових умов для здійснення реформи місцевого самоврядування, зокрема, у сфері розширення громадської участі треба зосередити увагу на вирішенні таких *невідкладних завдань удосконалення чинного законодавства*:

– прийняти новий Закон “Про органи самоорганізації населення” та Закон “Про загальні збори (конференції) членів територіальних громад”;

– доповнити Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” нормами, які би передбачали участь громадськості у формуванні та реалізації місцевої політики і вирішенні питань місцевого значення через усі види комунікацій, а також передбачили *обов’язковість* прийняття місцевими радами статутів територіальних громад;

– упровадити чітку типологізацію *місцевих референдумів*, визначити їх предмет, уточнити коло суб’єктів ініціювання місцевих референдумів, створити механізми імплементації результатів імперативних референдумів.

Крім того, для формування сприятливих умов подальшого розвитку участі громадськості в управлінні місцевими справами *пропонується*:

– утворити *спеціалізовані регіональні мережі й ресурсні центри* на базі дієздатних ІГС, забезпечити громадський моніторинг виконання місцевих *програм сприяння розвитку громадянського суспільства*;

– створити на загальнодержавному та регіональному рівнях систему *фондів сприяння розвитку громадянського суспільства*;

– законодавчо *включити ІГС у виборчий процес* за мажоритарним принципом на місцевому рівні як суб’єктів цього процесу (як до 2004 р.);

– ухвалити зміни і доповнення до Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263, з метою включення громадських рад у процес підготовки та прийняття державно-управлінських рішень, а голів громадських рад – до складу колегій;

– привести *Положення про територіальні підрозділи* міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у відповідність із вимогами Закону України “Про доступ до публічної інформації” та урядових постанов, які регулюють питання участі громадськості;

– запровадити технологію *соціальної діагностики* із залученням небайдужої громадськості до планування соціально-економічного розвитку територіальних громад та мікроромад, виявлення та розв’язання пріоритетних соціальних проблем;

– одним із пріоритетів діяльності влади й ІГС має стати науково-методичне забезпечення *навчання* представників публічної влади, бізнесу і громадськості.

Розвиток демократичних форм участі громадян на локальному рівні в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні забезпечить упровадження в Україні нової парадигми публічного управління – демократичного врядування, побудованої на поєднанні децентралізації та участі громадськості.

Сьогодні дедалі активніше розвивається мережа горизонтальних зв’язків між людьми – через Інтернет. Саме із розвитком *мережевої структури* можна поєднувати перспективи подальшого розвитку ІГС в Україні.

Таким чином, участь громадськості в управлінні має забезпечити:

– *соціальну адекватність* влади як відповідність пріоритетів публічного управління соціальним потребам та інтересам населення;

– *суспільну легітимність* органів місцевої влади, коли вони представляють і захищають інтереси своїх виборців на основі взаємної довіри;

– *солідарну відповідальність* влади і громади за стан справ на підвідомчій території завдяки делегуванню владою частини своїх повноважень і ресурсів ІГС.

3.8. Новітні управлінські технології в системі місцевого самоврядування

Як свідчить світовий досвід, найбільш результативним механізмом підвищення якості діяльності органів місцевого самоврядування з огляду на потреби споживачів є впровадження в їх діяльність підходів, стандартів і процедур, які приводять системи управління в державному секторі до єдиних із бізнес-сектором. Одним із прикладів такої ефективної стандартизації є запровадження в органах місцевого самоврядування системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001, що успішно функціонує в органах державного управління та місцевого самоврядування більшості країн ЄС [34].

Упровадження й сертифікація системи управління якістю (СУЯ) в будь-яких організаціях приводить до підвищення результативності, узгодженості робіт, раціонального використан-

ня ресурсів, фокусування уваги на споживачах і, як наслідок, до підвищення задоволеності споживачів [63].

Управління якістю значний час було надбанням приватного сектору й лише на початку 1990-х рр. упроваджено в сектор надання публічних послуг як частина модернізаційних реформ. У світовій та вітчизняній практиці забезпечення якості процесів та послуг у муніципальному управлінні здійснюється шляхом системного поєднання таких чотирьох елементів: упровадження стандартів публічних послуг; упровадження СУЯ; застосування загальної схеми оцінювання (CAF) або інших моделей організаційної досконалості; поширення позитивної практики та бенчмаркінгу [34].

Метою впровадження суб'єктами місцевого самоврядування систем управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2008 є надання якісних послуг населенню, що має сприяти: підвищенню рівня якості послуг; підвищенню ефективності діяльності; покращенню іміджу муніципальних установ; збільшенню керованості, гнучкості, здатності більш ефективно розв'язувати нагальні проблеми місцевих громад.

Відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001:2008 органи місцевого самоврядування мають установити, належним чином описати в документах, упровадити та безперервно вдосконалювати СУЯ та її ефективність. Органи місцевого самоврядування мають нести повну відповідальність за якість послуг, що надаються, оскільки основною метою їх існування є задоволення потреб громади, яка обирає своїх уповноважених представників до депутатського складу певного регіону.

Упровадження СУЯ органом муніципального управління сприяє позитивним змінам, які відчутні як для працівників, так і для замовників/споживачів послуг в установи після впровадження системи. За результатами опитування представників органів місцевого самоврядування (ОМС) міст-партнерів Проекту ПРООН/МПВСР та інших ОМС, де впроваджено СУЯ, визначено такі переваги:

- підвищення якості послуг для споживачів;
- зменшення неефективних витрат бюджетних коштів, усунення робіт, що не створюють цінностей;
- підвищення прозорості діяльності;
- зменшення кількості помилок;
- покращення гнучкості та керованості організації;
- зменшення кількості внутрішніх конфліктів;
- покращення іміджу установи;
- створення основи для збереження та передавання організаційних знань.

Досвід багатьох організацій свідчить, що існує тенденція інтеграції різноманітних елементів управління на основі якості. На таку тенденцію вказує й перелік методів, інструментів і технік, що рекомендовані для користувачів стандартів ISO серії 9000, який наведений у міжнародному стандарті ISO 10014:2006 “Системи управління якістю. Наставови щодо реалізації фінансових та економічних вигід”. Кожна організація, яка прагне досконалості, обирає свій унікальний набір адаптованих до власної організаційної культури методологій, методів та методик.

До основних напрямів подальшого вдосконалення систем управління якістю та реалізації проектів щодо посилення організаційної досконалості можна віднести такі:

- визначення рівня зрілості СУЯ за ISO 10014 та IWA 4;
- інтеграція вимог міжнародних стандартів на аспекти діяльності;
- участь у проектах самооцінювання за моделями організаційної досконалості (CAF, EFQM) та діагностичного самооцінювання;
- упровадження підходів ощадливого управління;
- імплементація адаптованих механізмів результат-орієнтованого управління на основі збалансованої системи показників (BSC);
- розвиток бенчмаркінгу та обміну кращими практиками у сфері муніципального управління [63; 131].

Основна мета “нового публічного управління” (New Public Management) як реформи останніх 20 років – зрозуміти громадянина як клієнта публічних послуг і зорієнтувати процеси організації на задоволення очікувань клієнтів. На початку реформ у сфері надання публічних

послуг громадянина-клієнта розглядають як основного платника податків, замовника або користувача публічних послуг, але поступово відбувається розвиток відкритого громадського сектору з упровадженням принципів відкритих інновацій. Тому реалізація принципу “орієнтації на клієнта” теж поступово перетворюється на інтеграцію клієнтів-громадян до систем управління організаціями публічного управління. Органи публічної влади констатують значну користь від “колективної творчості” представників зацікавлених сторін у процесах вироблення, реалізації та оцінювання наслідків політичних рішень.

Чверть століття реформування сфери публічних послуг привели до докорінної зміни гасла: замість “громадськість як клієнт” (public as a client) у багатьох країнах зараз лунає “громадянин як заінтересована сторона” (citizen as a stakeholder). Для сучасного клієнта публічної послуги навіть визначено п’ять ролей: замовник (customer); співрозробник (codesigner); особа, яка залучена до прийняття рішення (co-decision-maker); співпродюсер і постачальник (co-producer and provider); співоцінювач (coevaluator) [296].

Широке впровадження електронного урядування протягом останніх років зумовило “цифровізацію” адміністративних процесів із метою підвищення якості (особливо за критеріями скорочення термінів надання послуг та підвищення прозорості відповідних процесів, а також залучення клієнтів-громадян до оцінювання якості послуг за допомогою мережевих ресурсів Інтернет). Подібна практика відкрила абсолютно нові можливості для перепроєктування організаційних структур і процедур, зокрема щодо спілкування із зовнішніми заінтересованими сторонами.

Визначають чотири фактори, що свідчать не лише про необхідність, а й про невідворотність зазначених змін у підходах до залучення громадськості:

1. Інформаційна революція (стрімке поширення новітніх комунікаційних технологій через мережу Інтернет).

2. Соціальна революція в спілкуванні (динамічний розвиток мережевих спільнот).

3. Економічна революція як наслідок нового поділу праці (знання як основа конкурентоспроможності, “віддалені” робочі місця тощо).

4. Демографічна революція (особи “із цифрою в їх кістках” віком 13–30 років заповнили ринок праці) [287].

Саме тому активно обговорюється впровадження підходу “Уряд 2.0” як нового способу інтерактивного створення суспільних благ і переходу на новий вид співпраці влади, громадян та інших заінтересованих сторін у процесах публічного управління та адміністрування. Як результат, значна кількість органів публічного управління звернулася до системного управління інноваціями. Однією з таких інновацій є краудсорсинг.

Краудсорсинг (англ. crowdsourcing, crowd – “натовп” і sourcing – “використання ресурсів”) – це процес залучення до розв’язання певних завдань за допомогою новітніх комунікаційних технологій значної кількості осіб, які не поєднані жодною системою. Краудсорсинг також розглядають як практику отримання необхідних послуг, ідей або контенту шляхом закликів про сприяння, що спрямовуються до великих груп людей, особливо – до онлайн-співтовариства на відміну від звичайних співробітників або постачальників. Значення слова “натовп” в краудсорсингу відрізняється від загальноприйнятого. Це будь-яка група, що складається з умовно анонімних або незнайомих один з одним учасників. Краудсорсинг виник із розрахунку на передбачуване бажання клієнтів безкоштовно або за невелику ціну поділитися своїми ідеями з організацією виключно через бажання побачити ці ідеї втіленими в життя [287; 296].

У публікаціях із проблем публічного управління використовується й інший термін – “citizensourcing” (англ. citizensourcing, citizen – “громадянин” і sourcing – “використання ресурсів”), який розуміють як поєднання знань та досвіду клієнтів, користувачів і зовнішніх акторів у сфері впровадження громадських інновацій. Через участь у citizensourcing громадяни отримують можливість зробити власний внесок у вирішення суспільних завдань, зробити те, що традиційно було виключною компетенцією державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Визначають три ключові кроки на шляху до підвищення ефективності суспільного управління за рахунок залучення громадянина-джерела: прозорість, участь, співпраця.

Зазначені тенденції актуалізують подальші наукові пошуки у сфері впровадження новітніх управлінських технологій у системі місцевого самоврядування.

3.9. Поширення міжмуніципального співробітництва

Міжмуніципальне співробітництво (ММС) як новий інноваційний інструмент реалізації політики місцевого і регіонального розвитку останнім часом набуває все більшого поширення в європейських країнах, зокрема й в Україні. Його поява пов'язана з тим, що органи місцевого самоврядування в багатьох країнах Європи сьогодні мають справи з проблемами, можливі варіанти розв'язання яких пропонує саме ММС.

Відповідно до положень Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” міжмуніципальне співробітництво має стимулювати формування на добровільній договірній основі об'єднань громад (при збереженні ними статусу самостійних юридичних осіб) для ефективного розв'язання спільних проблем місцевого значення. Формування і функціонування таких об'єднань має розглядатись як попередній крок для подальшої оптимізації системи адміністративно-територіального устрою [254].

Слід наголосити, що ММС є характерним для децентралізованої системи публічної влади. Чим вищим є ступінь автономії муніципалітетів*, тим більше вони потребують співпраці й взаємодії. У централізованій державі, у якій повноваження та ресурси муніципалітетів є обмеженими, потреба у спільній діяльності є незначною. Більшість завдань, які виникають на місцевому рівні, вирішуються безпосередньо центральним урядом. Коли ж муніципалітети отримують більший обсяг повноважень, вони зможуть співпрацювати ефективніше.

Актуальність розвитку міжмуніципального співробітництва в Україні зумовлюється надмірною фрагментацією громад базового рівня. Сьогодні в Україні існує 30 475 суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29 382 – це сільські населені пункти та селища міського типу, у яких функціонують 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Слід також зазначити, що понад 46% територіальних громад мають населення менше 1000 жителів [3].

Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів, а також зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, та одночасно збільшення видатків на утримання управлінського апарату органів місцевого самоврядування. У свою чергу, це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження.

Разом з тим провести кардинальну адміністративно-територіальну реформу поки ще не вдалося жодному уряду протягом усіх років існування незалежної Української держави, що зумовлює важливість розвитку ММС. Міжмуніципальне співробітництво можна визначити як відносини між двома або кількома органами місцевого самоврядування (базового рівня), які мають статус юридичних осіб та певну політичну, юридичну та фінансову автономію (відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування) [220]. Необхідно також визначити такі характеристики ММС:

- ММС – це два або кілька органів місцевого самоврядування, які співпрацюють між собою;
- згадані органи місцевого самоврядування погоджуються спільно працювати на партнерських засадах та використовувати свої ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної (ізолюваної) діяльності;
- спільна діяльність може стосуватися одного або багатьох питань, які належать до кола компетенції відповідних органів місцевого самоврядування. Законом може бути визначено, що певні функції органів місцевого самоврядування (наприклад функції, делеговані державою) не можуть бути предметом ММС;
- ММС потребує зусиль відповідних органів місцевого самоврядування, належного фінансування та спільного використання існуючих ресурсів (матеріальних, фінансових, людських тощо);
- угода про співпрацю є добровільним рішенням відповідних органів місцевого самоврядування;
- вигоди від ММС є різними для органів місцевого самоврядування, які беруть участь у міжмуніципальному співробітництві;

* Ми будемо застосовувати термін “муніципалітет” для позначення першого суб'єкта місцевого самоврядування незалежно від того, які терміни вживаються в національному законодавстві різних країн.

• ММС розраховано на певний період, а у більшості випадків воно визначається відповідною угодою без фіксованої дати завершення терміну її дії.

Слід зазначити, що відповідні муніципалітети (громади) зберігають контроль над реалізацією власних повноважень, що здійснюються в рамках ММС.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що міжмуніципальне співробітництво застосовується частіше, ніж можна про це подумати, адже багато муніципалітетів насправді співпрацюють між собою прагматично та не привертають до такої співпраці додаткової уваги.

Добрий приклад в цьому сенсі демонструє Франція. У цій країні існує 36,8 тис. комун, і всі спроби держави до їх злиття закінчилися невдало. Після прийняття у 1990-х рр. відповідних законів сформовано на добровільній основі 2573 об'єднання комун, у які ввійшли 90% їх загальної кількості (у яких проживає 85% населення Франції) [312].

Законодавство Угорщини також передбачає створення об'єднань муніципалітетів. Міжмуніципальне співробітництво активно розвивається у Вірменії, Польщі, Португалії, Македонії, в Узбекистані [307].

В Іспанії до об'єднань (синдикатів) комун входить половина їх загальної кількості. Цим синдикатам держава гарантує більш сприятливий режим надання інвестицій ніж іншим комунам [309].

Широко розповсюджені добровільні об'єднання низових ланок адміністративно-територіального устрою у приміських зонах столиць та інших мегаполісів (ФРН, Іспанія тощо) [308]. Договірні відносини забезпечують баланс інтересів усіх зацікавлених громад.

Європейська Хартія місцевого самоврядування визначає, що всі органи місцевого самоврядування мають рівний статус, однаковий обсяг повноважень та можуть самостійно виконувати всі повноваження, визначені для них законом [5].

Одночасно Конституцією України встановлено (абзац 2 ст. 142), що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створюючи для цього відповідні органи і служби.

Покращення якості послуг можна досягти завдяки ефекту масштабу. Чим більша кількість громадян користується певними послугами або чим більш масштабними є ці послуги, тим нижчими є їх витрати. Якщо певна послуга надається для двох або більше муніципалітетів (громад, комун тощо), кількість користувачів зростає, завдяки чому знижуються виробничі витрати.

У 1990-х рр. в Угорщині, а згодом й у Чехії та Словаччині, деякі невеликі муніципалітети створили "спільні бюро" для надання адміністративних послуг [310]. Спільне надання адміністративних послуг може бути прикладом заощадження коштів завдяки масштабу діяльності.

Можна також виділити інші позитивні результати ММС, зокрема міжмуніципальне співробітництво може:

- справляти позитивний вплив на організацію роботи у відповідних органах місцевого самоврядування та впровадження кращих практик муніципального менеджменту;
- сприяти розвитку нової політичної культури, заснованої на співробітництві, що є важливим елементом для розбудови громадянського суспільства та забезпечення стандартів доброго врядування;
- підвищувати шанси для отримання додаткових ресурсів для забезпечення розвитку відповідних громад (мається на увазі подання спільних заявок до ЄС, Світового банку та міжнародних організацій);
- дати керівникам відповідних органів місцевого самоврядування більше часу для того, щоб зосередитися на стратегічних завданнях місцевого розвитку;
- сприяти зниженню рівня корупції та підвищенню прозорості в діяльності відповідних органів місцевого самоврядування;
- впливати на розвиток відчуття солідарності, що сприяє покращенню соціального клімату в суспільстві;
- створювати додаткові можливості для залучення громадських організацій та окремих громадян до розв'язання проблем місцевого значення і розвитку партисипативної демократії;
- створювати додаткові можливості для участі громад у транскордонному співробітництві.

Як вже було зазначено, міжмуніципальне співробітництво не є легким вибором. Під час розвитку ММС його учасники можуть стикнутися з численними труднощами, що є результатом необізнаності з перевагами ММС. Подолання цих проблем вимагає більш інтенсивного обміну інформацією, проведення досліджень, семінарів, рекламних кампаній та вжиття заходів з метою встановлення більшої довіри між усіма учасниками ММС.

Слід також відзначити, що в країнах, де успішно функціонує система ММС (наприклад Франція, Італія), існує чітка національна політика стимулювання ММС [321]. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, ефективним інструментом підтримки міжмуніципального співробітництва з боку національних урядів є утворення відповідних фондів на державному та регіональному рівнях, які надають фінансову підтримку реалізації проектів ММС.

Першим кроком для створення комплексної системи державної підтримки розвитку ММС став указ Президента України № 952/2002 від 28 жовтня 2002 р., що започаткував Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Постановою Кабінет Міністрів України від 18 січня 2003 р. № 64 визначено, що основними завданнями Конкурсу є: розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, суб'єктів підприємницької діяльності та громадських організацій у розробленні й реалізації проектів та програм розвитку місцевого самоврядування; створення фонду підтримки перспективних проектів та програм розвитку місцевого самоврядування; узагальнення та поширення досвіду роботи, спрямованого на розв'язання проблем розвитку місцевого самоврядування; удосконалення інформаційної політики з питань розвитку місцевого самоврядування. Слід наголосити, що важливою передумовою для успішного розвитку ММС є створення відповідних правових рамок та розвиток національного законодавства.

У Законі України “Про місцеве самоврядування” (ст. 6, п. 3) визначаються можливості для добровільного об'єднання територіальних громад, яке “відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл. Таке рішення є наданням згоди на створення спільних органів місцевого самоврядування, формування спільного бюджету, об'єднання комунального майна”.

Новий Бюджетний кодекс, який було ухвалено Верховною Радою України у липні 2010 р., передбачає (ст. 92, 93) умови для об'єднання (передавання) фінансових ресурсів для спільного виконання повноважень органами місцевого самоврядування. Особливої уваги потребує ст. 101 нового Бюджетного кодексу, яка визначає порядок здійснення міжбюджетних трансфертів між відповідними місцевими бюджетами.

Разом з тим необхідно наголосити, що чинне законодавство України визначає лише загальні рамки здійснення ММС. Положення Бюджетного кодексу передбачають передавання лише певних ресурсів для виконання спільних повноважень органами місцевого самоврядування без утворення спільних органів управління.

Процедура контролю над виконанням наданих повноважень також не передбачена. Варто зазначити, що порядок утворення та організації ММС потребує подальшої конкретизації або шляхом розробки окремого законодавчого акта з питань ММС, або шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу України, Закону України “Про місцеве самоврядування” та інших законодавчих актів [220].

Ураховуючи вищевикладене, урядом України було розроблено проект Закону “Про співробітництво територіальних громад”, що визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю. Вирішенню питань розвитку місцевого самоврядування сприятиме й ухвалення проекту Закону України “Про право територіальних громад на об'єднання”.

На нашу думку, у разі створення добровільного об'єднання територіальних громад є доцільним передбачити можливість утворення спільних органів управління та делегування ним певних функцій відповідних органів місцевого самоврядування. У подальшому такі об'єднання можуть стати базою для створення нових (укрупнених) адміністративно-територіальних одиниць [273].

3.10. Удосконалення системи територіальної організації влади

Розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави вимагає формування дієвого механізму публічного управління як в масштабах всієї країни, так і на місцевому рівні. Однак адміністративна реформа в Україні, яка триває вже більше 12 років, поки що не привела до суттєвого покращення діяльності системи органів влади. Останні навіть у сучасній Українській державі переважно залишаються незначно трансформованими залишками старої радянської системи. Ця система достатньо вдало діяла за умов попередньої політичної формації та тоталітарного режиму, але в сучасних умовах постіндустріального суспільства з його надшвидкими темпами змін органи влади потребують більш радикальних трансформацій.

Просторовою основою територіальної організації влади є адміністративно-територіальний устрій (АТУ) – поділ території країни на окремі частини, на основі якого створюється система органів влади для управління територією. У нормативно-правовій базі України є визначення поняття “адміністративно-територіальна одиниця” (АТО). Це поняття міститься в рішенні Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р., де сказано, що АТО – це “компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування”.

У Конституції України адміністративно-територіальному устрою присвячено ст. 133. Ця стаття відносить до системи адміністративно-територіальних одиниць України області, Автономну Республіку Крим, райони, міста, селища, села та райони в містах. Водночас до сьогодні в незалежній Україні діє Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. №1654-Х. Згідно з цим Положенням адміністративно-територіальними одиницями є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село та селище. Дві адміністративно-територіальні одиниці, які успадковані Україною ще з радянських часів – селище міського типу та сільрада – не передбачені чинною Конституцією України, проте в Україні до цього часу існує 885 селищ міського типу.

Зазначені адміністративно-територіальні одиниці групуються у три рівні:

- регіональний: 24 області, Автономна Республіка Крим, м. Київ і Севастополь;
- районний: 490 районів та 14 районів у м. Київ і Севастополь (цей рівень є базовим для державного управління)
- населенні пункти: міста, селища, села та райони в містах з районним поділом.

Міста України являють собою унікальну адміністративно-територіальну одиницю. За певних умов містам України може надаватися різний статус у системі адміністративно-територіального устрою України. Для цього використовується правова норма, що міститься в другому розділі згаданого вже Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. За цим актом міста поділяються на три групи: міста республіканського підпорядкування, міста обласного підпорядкування та міста районного підпорядкування. Критерії розподілу міст України на категорії досить нечіткі. У Положенні наводяться такі правила розподілу міст між категоріями:

- до категорії міст республіканського підпорядкування може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад мільйон осіб, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку республіканських органів;
- до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тис. осіб, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій; в окремих випадках до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тис. осіб, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу подальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

– до категорії міст районного підпорядкування може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тис. осіб, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей.

Останнім часом, у зв'язку зі становленням в Україні незалежної від держави системи місцевого самоврядування та некоректністю, таким чином, терміна “підпорядкування”, у законодавстві почали використовувати інший термін – місто обласного (районного) значення.

За всі роки дії згаданого Положення в Україні не склалася практика надання статусу міст “республіканського підпорядкування”. Такий статус було надано лише столиці України та, через особливу важливість, Севастополю, де розташована найбільша в Україні іноземна військова база. Статус цих двох міст прирівняний до статусу області. Також райони в м. Київ та Севастополь мають статус, прирівняний до району. Усі інші міста України поділяються на дві категорії – міста “обласного” та “районного” значення. Усі міста з поділом на райони (крім вже зазначених Києва та Севастополя) є містами обласного значення.

Таким чином, територія України складається з 27 регіонів: 24 області, Автономна Республіка Крим та два міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь (усі названі в ст. 133 Конституції). Регіони поділяються на райони (м. Київ та Севастополь – на райони в містах), у свою чергу, райони складаються з населених пунктів: міст, селищ і сіл. Деякі міста обласного значення поділяються на райони.

Адміністративно-територіальний устрій України містить значні недоліки, які стали джерелом численних суперечностей. Найбільшим недоліком адміністративно-територіального устрою України є диспропорції в розмірах. Так, у найбільшому регіоні України, яким є Донецька обл., проживає близько 4,5 млн осіб (10% населення України). У найменшій області України, якою є Чернівецька обл., проживає 0,9 млн осіб. На районному рівні ці диспропорції є ще більшими. Найбільшим за чисельністю населення районом України є Харківський район, у якому проживає 186 тис. осіб. Найменшим за чисельністю населення є Поліський район Київської обл., де проживає 7,5 тис. осіб. Не менш вражаючими є диспропорції розмірів на районному рівні: найбільший в Україні Іванківський район Київської обл. має площу 3616 км² та в 12 разів перевищує територію Герцівського району Чернівецької обл., яка становить 308 км².

Не меншою проблемою є викликана недосконалістю адміністративно-територіального устрою України віддаленість органів влади від об'єкта управління. Ця віддаленість має два аспекти: просторова та організаційна. Просторова віддаленість проявляється в наявності своєрідних “анклавів” у різних регіонах України. Так, у просторових межах м. Київ існує селище Коцюбинське, яке входить до складу м. Ірпінь Київської обл. У просторових межах Чернігівської обл. розташоване м. Славутич, яке формально перебуває в складі Київської обл. Окремим видом анклаву є коса Бірючий острів Херсонської обл., яка не має сполучення із власною областю, а по суходолу сполучається тільки із Запорізькою обл.

Організаційна віддаленість пов'язана зі збереженням статусу районного центру в містах обласного значення. Так, наприклад, м. Київ є адміністративним центром Києво-Святошинського району Київської обл. (до якої Київ не входить). Місто Миколаїв є адміністративним центром Миколаївського та Жовтневого районів (до жодного з яких Миколаїв не входить). У результаті досить часто районні органи влади та значна частка установ соціально-побутової інфраструктури перебувають за межами власних адміністративно-територіальних одиниць.

Значною проблемою також є включеність населених пунктів, жителі яких складають територіальну громаду, до складу інших населених пунктів. Така ситуація має місце в 16 регіонах України. Найбільш яскраво ця ситуація виражена в Донецькій обл., де 67 громад включено до складу 18 міст обласного значення. Таким чином, жителі таких “включених” населених пунктів є двічі членами різних територіальних громад. Жодним нормативно-правовим актом не передбачений розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування цих населених пунктів. Така ситуація містить загрози паралічу системи органів влади в разі розширення повноважень місцевого самоврядування.

Упродовж усього часу існування незалежної України мали місце кілька реформ системи територіальної організації влади України. Так, упродовж 90-х рр. ХХ ст. кілька разів відбулася зміна моделей територіальної організації влади:

- до 1992 р. існувала радянська влада;
- у 1992 р. була запроваджена французька модель;
- у 1994 р. запроваджена англосаксонська модель;
- у 1995 р. – іберійська модель;
- у 1996 р. Україна повернулася до французької моделі.

Після формування системи органів влади мали місце кілька спроб змінити адміністративно-територіальний устрій України:

- у 1997 р. був сформований проект Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України”;
- у 2005 р. був створений проект територіальної реформи Р.Безсмертного (пакет реформи складався з п’яти законопроектів);
- у 2010–2013 рр. в Україні громадськістю та експертами обговорювався проект територіальної реформи, розроблений Мінрегіонбудом України.

Між тим процес експертного обговорення проектів реформування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні досі не завершено.

Усе зазначене змушує здійснювати вдосконалення адміністративно-територіального устрою України системи територіальної організації влади за такими напрямками:

1. Удосконалення адміністративно-територіального устрою, яке має відбуватися в напрямі зменшення диспропорцій у розмірах між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня, формування обґрунтованих розмірів адміністративно-територіальних одиниць та невключення населених пунктів до складу інших населених пунктів.

2. Розподіл повноважень між територіальними органами влади, яке має відбуватися в двох аспектах: поділу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

3. Подальшої демократизації діяльності територіальних органів влади, насамперед – шляхом розширення використання інструментів безпосередньої демократії.

Тільки дотримання зазначених позицій дасть змогу оптимально реформувати адміністративно-територіальний устрій України та вдосконалити систему територіальної організації влади.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Однією із найактуальніших і невідкладних проблем у побудові сучасної демократичної, конкурентоспроможної і єдиної Української держави, забезпеченні її сталого економічного розвитку є *прискорення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади*. Ідеться передусім про формування повноцінного ефективного самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізацію адміністративно-територіального устрою та чинної моделі територіальної організації влади, запровадження механізмів демократії на місцях, приведення їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами.

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади всіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, у тому числі й у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Кризові явища в економічній, соціальній та політичній сферах, протестні акції, прояви націоналізму або сепаратизму, що відбуваються в нашій країні останнім часом – це значною мірою результат надмірної централізації влади, нерозвиненості народовладдя та демократичних форм управління суспільним розвитком.

Недосконалість правового механізму та відсутність чіткого фінансового механізму реалізації реформ місцевої влади, її формальний, імітаційний характер, концентрація повноважень у міністерствах та відомствах на центральному рівні, корупція в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, відсутність стратегічного бачення розвитку країни перешкоджають модернізації місцевого самоврядування в Україні.

Результатом довготривалого обговорення науковцями, політиками та практиками цих проблем є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333-р, що передбачає реалізацію таких пріоритетних завдань реформи:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами державної влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності й належної якості публічних послуг, що надаються цими органами;
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Для виконання цих завдань необхідно:

1. Прискорити *законодавче і нормативно-правове врегулювання* питань місцевого самоврядування в Україні з урахуванням реального рівня економічного, соціального, культурного розвитку територіальних громад та основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, забезпечити передусім правову, матеріально-фінансову, організаційну самостійність органів місцевого самоврядування, повноту і виключність їх повноважень і функцій на підвідомчій території.

2. Запровадити в практику *принципи “доброго врядування”*, сформульовані міжнародними організаціями (ООН, Рада Європи та ін.) для органів місцевого самоврядування, які мають сприяти:

- реалізації нових підходів до вироблення та впровадження регіональної політики на місцевому рівні, зокрема на засадах широкого консенсусу з різними групами населення;
- стратегічному баченню управління людськими ресурсами;
- орієнтації на попит, збільшенню поінформованості щодо основних напрямів та пріоритетів політики;
- упровадженню проектного менеджменту;
- створенню широкої мережі навчальних інституцій, забезпеченню взаємозв’язків між навчальним процесом та практичною діяльністю;
- розвитку інституційної спроможності місцевої та регіональної влад.

Урахувати в процесі імплементації стратегії “доброго врядування” на місцевому рівні такі обставини:

- зовнішні умови, такі як розширення Європейського Союзу, розвиток співробітництва між Україною та ЄС, набуття членства в ЄС у майбутньому;
- удосконалення законодавства у сфері місцевого самоврядування, зокрема внесення відповідних змін до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну службу” та “Службу в органах місцевого самоврядування” та ін.;
- навчальні заходи та просвітницьку роботу;
- створення нових інформаційних служб та комплексної інформаційної системи з питань “доброго врядування”;
- використання нових індикаторів у впровадженні системи якості та забезпеченні взаємодії між владою та громадою.

3. Модернізувати *систему адміністративно-територіального устрою*, яка є архаїчною та не відповідає реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя країни, у напрямі створення:

- трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць – базового (громада) – районного – регіонального;

– самодостатніх територіальних громад та дієздатних органів місцевого самоврядування, спроможних здійснювати законодавчо визначені повні та виключно власні, а також делеговані державою повноваження.

Ці трансформації мають бути спрямовані на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі, демократизацію та прозорість вирішення місцевих справ, поставити в центр уваги людину, її інтереси та потреби.

4. Оптимізувати *систему територіальної організації влади* за такими напрямками:

– зменшення диспропорцій у розмірах між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня, формування обґрунтованих розмірів адміністративно-територіальних одиниць та невключення населених пунктів до складу інших населених пунктів;

– розподіл повноважень між територіальними органами влади, яке має відбуватися в двох аспектах: поділ повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів;

– подальша демократизація діяльності територіальних органів влади, насамперед шляхом розширення використання інструментів безпосередньої демократії.

5. Здійснити *інституційну трансформацію органів місцевого самоврядування* та місцевих органів виконавчої влади на оновленій територіальній основі – провести укрупнення певної частини існуючих районів, а також територіальних громад на основі їх добровільного об'єднання на низовому рівні до такого розміру, який забезпечить їм необхідні інфраструктурні, кадрові, організаційні ресурси, достатні власні джерела наповнення місцевого бюджету.

Розробити й прийняти у зв'язку з цим закони України “Про співробітництво територіальних громад”, “Про право територіальних громад на об'єднання”, “Про місцеві ініціативи” та ін. Передбачити ними унормування процедури добровільного об'єднання територіальних громад за умови обов'язкового проведення місцевих референдумів та отримання згоди більшості жителів усіх територіальних громад.

6. Конституційно визначити за *принципами субсидіарності та децентралізації державної влади оптимальний баланс компетенцій* органів місцевого самоврядування базового, районного та обласного рівнів, здійснюваних ними функцій, власних та делегованих повноважень, а також відповідальності перед територіальними громадами і державою. Чітко розмежувати за цими принципами завдання, функції та повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів, регламентувати порядок їх взаємодії та відповідальності з метою недопущення дублювання та подвійного підпорядкування.

7. Утворити районні та обласні *виконавчі органи місцевого самоврядування* (виконавчі комітети), які надаватимуть населенню більшу частину публічних послуг, притаманних районному та обласному рівням. Водночас позбавити відповідних повноважень районні та обласні державні адміністрації, яким слід змінити статус з органів загальної компетенції на контроль-наглядні органи, відповідно, на районному та обласному рівнях, які забезпечуватимуть контроль за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади.

Внести у зв'язку з цим до Конституції України відповідних положень щодо створення виконавчих органів обласних та районних рад та розподілу повноважень між ними. Уточнити законодавче визначення власної компетенції органів місцевого самоврядування та розмежування з компетенцією органів виконавчої влади. Унормувати розширення повноважень представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в нових редакціях законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” за рахунок передавання їм повноважень та функцій від місцевих органів виконавчої влади та територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Забезпечити при цьому їхню спроможність реалізувати збільшені повноваження шляхом посилення державної підтримки створення достатньої фінансової та інфраструктурної бази.

Законодавчо окреслити засади розмежування компетенції самоврядування на рівні територіальних громад, районів та областей, що покликано унеможливити втручання виконавчих інституцій різного рівня та забезпечити відповідальність інституцій кожного рівня за вирішення справ, віднесених до їхнього відання.

8. Удосконалити регулювання *організації місцевого самоврядування в столиці*. Насамперед скасувати пристосовані до політичної кон'юнктури положення Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" про призначення Президентом України голови Київської міської державної адміністрації та голів райдержадміністрацій у м. Київ (у разі неутворення районних у м. Київ рад), якими "обійдені" відповідні рішення Конституційного Суду України.

Слід конституційно закріпити для Києва модель організації життєзабезпечення міста з урахуванням особливостей здійснення виконавчої влади в столиці, що виправдала себе на багаторічній практиці. Провести наступні місцеві вибори в Києві на основі оновленого виборчого законодавства та нової системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Забезпечити об'єктивність вибору міського голови запровадженням виборчої системи абсолютної більшості з двома турами голосування.

9. Гарантувати *матеріальну, фінансову та організаційну автономію місцевого самоврядування* в Україні як одну з головних передумов розбудови демократичної держави. Надмірна централізація бюджетного ресурсу суттєво послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, їх зацікавленість у пошуку нових джерел доходів, спонукає до пасивного очікування допомоги з держбюджету, закладає основи *хронічної дотаційності* переважної більшості регіонів, зрештою – загострює соціальні й політичні суперечності в суспільстві.

Реформувати міжбюджетні відносини за такими напрямками:

– відмовитися від "безкінечної" дотаційності певних місцевих бюджетів за рахунок інших, подолати залежність більшості місцевих бюджетів від дотацій і субвенцій державного бюджету;

– орієнтувати реформи на обов'язкову наявність у структурі доходів дотаційних бюджетів альтернативних джерел фінансування (наприклад 10 – 20% коштів мають надходити до місцевого бюджету за рахунок грантів, муніципальних (облігаційних) запозичень, іноземних інвестицій);

– закріпити (з огляду на недоліки боргового фінансування місцевого економічного розвитку) у вітчизняному законодавстві "золотого правила", поширеного в багатьох країнах світу, згідно з яким за рахунок місцевих запозичень мають фінансуватися капітальні видатки місцевих органів, особливо оновлення і розширення місцевої інфраструктури, що забезпечують створення суспільно значущих об'єктів довготривалого користування;

– визначити достатню податкову базу з урахуванням розвитку інституту місцевих податків і зборів, що дасть можливість частину податків залишати на місцях для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, а також визначити об'єктивні критерії фінансування державою делегованих повноважень. У майбутньому ця практика має бути поширена на всі місцеві бюджети України;

– надати територіальним громадам права розпоряджатися майном, об'єктами комунальної власності, що їм належать, земельними ресурсами у межах своїх територій, забезпечив тим самим реальну можливість здійснювати інвестиції у розвиток своїх територій, оновлення основних фондів комунальних підприємств, підвищення рівня добробуту та якості життя населення.

10. Виробити дієві механізми фінансової підтримки місцевих органів влади щодо реалізації спільних програм і проектів у рамках *транскордонного співробітництва*, яке сьогодні є інноваційним інструментом забезпечення "доброго врядування" та сталого регіонального розвитку, спрямованим на нівелювання негативного впливу кордонів на повсякденне життя громадян.

Визначити найбільш пріоритетні сфери діяльності, які можуть бути предметом договірних відносин для відповідного транскордонного регіону. З метою розширення добросусідських відносин удосконалювати механізм транскордонного співробітництва в політико-правовій, економічній, соціальній, культурній сферах, який включає державні та регіональні інститути, регіональні ринки, інвесторів, зацікавлені сторони (громадськість).

Подальшому ефективному розвитку співпраці сприятиме імплементація підписаного Україною ще в листопаді 2011 р. Протоколу № 3 до Мадридської конвенції про транскордонне співробітництво, що передбачає створення і діяльність "об'єднань єврорегіонального співробітництва" зі статусом юридичної особи та правом на власний бюджет.

11. Упровадити в Україні нову парадигму публічного управління – *демократичне врядування*, побудоване на поєднанні децентралізації та участі громадськості, забезпечити активну державну підтримку так званої "*партисипативної демократії*" як вищої серед різних форм

демократії, коли громадяни беруть участь у процесі розроблення й прийняття управлінських рішень та контролі за їх реалізацією на місцевому рівні.

Це потребує:

- розроблення та впровадження нових принципів взаємовідносин “місцева влада – громадськість” щодо формування програм, механізмів підзвітності та дієвого контролю з боку територіальних громад за економним та ефективним використанням місцевих ресурсів, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- сприяння всебічному розвитку різних форм партисипативної демократії (демократії участі), що отримали своє законодавче закріплення в Україні, – місцевим референдумам, місцевим виборам, загальним зборам громадян за місцем їхнього проживання, місцевим ініціативам, громадським слуханням тощо. Забезпечити тим самим громадам можливість безпосереднього вирішення найбільш актуальних питань розвитку відповідних територій та встановленню реального контролю за діяльністю представницьких інституцій;

- забезпечити право територіальних громад на проведення місцевих референдумів. Законодавчо встановити, що тільки місцевий референдум є формою вирішення важливіших питань місцевого значення. Неприпустимим є становище, коли законодавець свідомо відмовляється від встановлення порядку проведення місцевих референдумів. Законодавче регулювання місцевих референдумів має забезпечувати їх альтернативність відповідним самоврядним інституціям.

Унормувати чітку типологізацію місцевих референдумів, визначити їх предмет, уточнити коло суб’єктів ініціювання місцевих референдумів, створити механізми імплементації результатів імперативних референдумів;

- ужити заходів на державному рівні щодо прискорення становлення громадянського суспільства в країні. Активізувати участь громадян у суспільно-політичному житті на місцевому рівні шляхом оновлення національного законодавства, вивчення, узагальнення та адаптації до умов України кращих світових практик, зміцнення співробітництва України з іншими країнами та міжнародними організаціями (насамперед із Радою Європи). Передбачити впровадження механізмів прямого народовладдя в нових редакціях законів України “Про органи самоорганізації населення”, “Про громадські об’єднання” та внесенням необхідних змін до інших законів та підзаконних нормативно-правових актів.

12. Забезпечити формування кадрового корпусу місцевого самоврядування *на засадах професійності й високої компетентності*. З цією метою:

- оновити законодавчу базу, яка б ураховувала кращий вітчизняний та міжнародний досвід у сфері професійного розвитку управлінських кадрів. Потрібно завершити розпочату в 2011 р. підготовку Стратегії законодавчого забезпечення реформування та розвитку служби в органах місцевого самоврядування, якою мають бути визначені загальні засади і пріоритети зазначених змін, а саме: умови вступу на службу в органах місцевого самоврядування, порядок її проходження та припинення, правовий статус службовців, засади їх соціального і правового захисту, забезпечення політичної нейтральності інституту служби в органах місцевого самоврядування тощо;

- посилити державну підтримку модернізації навчально-матеріальної бази закладів загальнонаціональної системи професійного навчання державно-управлінських кадрів. Забезпечити підвищення якості безперервної освіти посадових осіб місцевого самоврядування шляхом використання кращих національних та європейських практик і стандартів;

- удосконалити класифікацію посад в органах місцевого самоврядування, адекватну схему категорій цих посад та систему рангів посадових осіб і порядку їх присвоєння;

- запровадити дієві механізми підготовки резерву та ротачії управлінських кадрів, відпрацювати систему стимулів і мотивацій на публічній службі;

- виробити та впровадити ефективні інструменти запобігання і протидії корупції на службі в органах місцевого самоврядування.

Провідну роль у реалізації державної кадрової політики в галузі професійного навчання посадових осіб місцевого самоврядування і надалі має відігравати Національна академія державного управління при Президентові України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авер'янов В. Б.* Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / В. Б. Авер'янов. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 49 с.
2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи : монографія / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2009. – С. 146–177.
3. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [заг. ред. В. Г. Яцуби]. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 321 с.
4. *Аксенова Е.* Аудит и экономическая самостоятельность регионов / Е. Аксенова // Мировая экономика и междунар. отнош. – 2012. – № 5. – С. 115–128.
5. Акти європейського права з питань регіональної політики та місцевого самоврядування / [заг. ред. А. П. Яценюка]. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 608 с.
6. Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. / [ред. В. В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2003. – 288 с.
7. *Амосов О. Ю.* Капіталізація як засіб модернізації суспільства / О. Ю. Амосов, Н. Л. Гавкалова // Демографія та соціальна економіка : наук. журн. – 2012. – № 1 (17). – С. 43–50.
8. Аналітичний огляд ринку облігацій України за 9 місяців 2013 року [Електронний ресурс] / Ринок облігацій України. – Національне рейтингове агентство “Рюрік”. – Режим доступу : http://rurik.com.ua/documents/research/bonds_3_kv_2013_review.pdf
9. *Анисимцев Н.* Транспарентность административно-государственного управления: японский вариант / Н. Анисимцев // Проблемы теории и практики управления. – К., 2001. – № 6. – С. 21–34.
10. *Астапова Т. О.* Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Астапова Тетяна Олександрівна ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ при Президентіві України. – Х., 2010. – 20 с.
11. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
12. *Бабич-Декаль О.* Проблема використання політичного Паблік Рилейшнз у системі забезпечення сучасної соціальної політики / О. Бабич-Декаль // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 1999. – № 1. – С. 105–111.
13. *Бандурка А. М.* Психология управления : учебник / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Х. : Изд-во нац. ун-та внутр. дел МВС Украины, 1999. – 528 с.
14. *Батанов О. В.* Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавн. дім Ін Юре”, 2003. – 512 с.
15. *Батанов О. В.* Міжнародні стандарти місцевого самоврядування / О. В. Батанов // Юрид. енцикл. – К. : Укр. енциклопедія, 2001. – Т. 3. – С. 698.
16. *Батанов О. В.* Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2010. – 653 с.
17. *Батанов О. В.* Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 2 ч. / О. В. Батанов, В. М. Кампо ; [за заг. ред. проф. П. Ф. Мартиненка]. – К. : Знання України, 2005. – Ч. 1. – 2005. – 148 с.
18. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования : пер. с англ. / Даниел Белл. – М. : Academia, 1999. – 956 с.
19. Біла книга. Європейське врядування. Комісія Європейських Співтовариств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>
20. *Біленчук П. Д.* Місьцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.
21. *Богдан Т.* Сучасні підходи до управління ризиками державного боргу [Електронний ресурс] / Тетяна Богдан ; Нац. б-ка ім. І. В. Вернадського. – 2011. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vnbu/2011_11/2011_11_4.pdf

22. *Бойко О. П.* Місцеві ініціативи в системі регіонального розвитку: європейський вимір [Електронний ресурс] / О. П. Бойко. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej11/txts/10borrev.pdf>
23. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
24. *Брижань І. А.* Умови та чинники переходу України до моделі сталого розвитку / І. А. Брижань // Вісн. Полтав. держ. аграр. акад. – 2013. – № 1. – С. 128–133.
25. *Бусыгина И.* Как менялась местная власть в Европе / И. Бусыгина // Муницип. власть. – 2003. – № 3. – С. 106–109.
26. *Бутко М. П.* Фінансові ресурси в умовах ринкової трансформації / М. П. Бутко, К. О. Білокур // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 23–32.
27. Організаційно-правові та фінансові основи управління розвитком міста : монографія / В. М. Вакуленко, Ю. О. Оболенський, М. К. Орлатий та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 180 с.
28. *Валлерстайн И.* После либерализма : пер. с англ. / Иммануэль Валлерстайн ; под ред. Б. Ю. Кагарлицкого. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 256 с.
29. *Вагченко О. Б.* Механізм сталого розвитку регіонів / О. Б. Вагченко, В. М. Ільченко // Наук. вісн. НЛТУ України : зб. наук.-техн. пр. – Львів : РВВ НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.19. – С. 205–212.
30. *Вахович І. М.* Теоретичні засади формування моделі сталого розвитку суспільства / І. М. Вахович // Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки : наук. журн. – 2009. – Вип. 15. – С. 17–27.
31. Влада в Україні: шляхи до ефективності // Право України ; ред. рада : О. Д. Святоцький (голова) [та ін.]. – К. : Ін Юре, 2010. – 688 с.
32. *Водолазкий В.* Експертні методи аналізу ефективності PR-діяльності муніципальних органів місцевого самоврядування / В. Водолазкий // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2002. – С. 103–116.
33. *Водолазкий В.* Формування системи зв'язків з громадськістю в органах місцевого самоврядування (соціальний аналіз моделей) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Водолазкий В. – К., 2003.
34. Впровадження систем управління якістю при наданні муніципальних послуг у відповідності до вимог ISO 9001:2008: існуючі практики та напрями удосконалення: анонс публікації / ПРООН/МПВСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/Publication3.pdf>
35. *Гайск Ф. А.* Право, законодавство і свобода. Нове визначення ліберальних принципів справедливості і політичної економії / Ф. А. Гайск. – К. : Аквілон-Прес, 2000. – Т. I–III. – 448 с.
36. *Гапонюк М. А.* Окремі аспекти боргової політики органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / М. А. Гапонюк // ДВНЗ “КНЕУ ім. Вадима Гетьмана”. – 2010. – Режим доступу : <http://ir.kneu.kiev.ua:8080/handle/2010/364>
37. *Гірняк М. В.* Європейська хартія місцевого самоврядування в Україні: питання реалізації та контролю / М. В. Гірняк ; Укр. асоц. місц. та регіон. влад, Укр. акад. друкарства, Львів. міська рада. – Львів : Каменяр, 2004. – 58 с.
38. *Гордєєв О. К.* Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові [Електронний ресурс] / О. К. Гордєєв // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>. – Назва з екрана.
39. *Гордєєв О. К.* Механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місц. самоврядування” / О. К. Гордєєв ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Одеса, 2014. – 20 с.
40. *Гошовська В. А.* Вибори до органів місцевого самоврядування та їх вплив на систему державного управління [Електронний ресурс] / В. А. Гошовська, О. В. Рублюк // Державне управління: теорія та практика : електр. наук. фах. журн. – 2010. – Вип. 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/>

41. Григор'єв В. А. Публічність і самостійність самоврядної (муніципальної) влади [Електронний ресурс] / В. А. Григор'єв. – Режим доступу : <http://radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3496-2010-01-22-22-17-41.html>
42. Грищенко Н. Транспарентність влади: нема патриціїв – нема васалів [Електронний ресурс] / Н. Грищенко. – Режим доступу : <http://www.viche.info/archive/2011/>
43. Громадські ради: створення та організація роботи. Довідково-методичний посібник для членів громадських рад / за заг. ред. А. С. Крупника. – Одеса, 2012. – 326 с.
44. Гураль П. Еволюція систем (моделей) місцевого самоврядування та їх особливості / П. Гураль // Вісн. Львів. ун-ту. – Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2012. – Вип. 56. – С. 174–179. – Серія юридична.
45. Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування / І. Демченко // Вісн. Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. – 2011. – № 10. – С. 386–390. – Серія “Право”.
46. Демченко І. Стан імплементації європейських правових стандартів місцевого самоврядування в Україні / І. Демченко // Вісн. Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – 2011. – № 1 (4). – С. 149–157. – Серія “Економічна теорія та право”.
47. Дергачева К. Концепція сталого розвитку у науково-практичному вимірі [Електронний ресурс] / К. Дергачева // Укр. центр політ. менеджменту. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=29&c=454>. – Назва з екрана.
48. Державна служба в цифрах 2014 : інформ. вид. [Електронний ресурс] / Нац. агентство України з питань держ. служби. – Режим доступу : http://issuu.com/3903535/docs/derzhavna_sluzhba_v_tsyfrakh_2014/1?e=11477010/7438674
49. Державна служба статистики. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання станом на 1 січ. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoу/ukr/EDRPU_2014/ks_opfg/ks_opfg_0114.htm
50. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лип. 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF>
51. Державне регулювання розвитку внутрішнього ринку в умовах модернізації національної економіки / [В. Г. Бодров, О. М. Соколова, Н. І. Балдич та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук В. Г. Бодрова. – К. : НАДУ, 2013. – 204 с.
52. Державне регулювання розвитку соціальної інфраструктури населених пунктів України : навч. посіб. / кол. авт. : В. М. Вакуленко, О. С. Ігнатенко, О. Ю. Лебединська та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 112 с.
53. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.
54. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
55. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 287 с.
56. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцар.-укр. проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : Софія, 2012. – 128 с.
57. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
58. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: документ Ради Європи від 16 листоп. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/print1360689270650552
59. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.

60. Дракер П. Посткапиталистическое общество / Питер Дракер // Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.
61. Дробот І. О. Гарантування вітчизняного місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення / І. О. Дробот // Актуальні питання державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (25). – С. 168–178.
62. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 312 с.
63. ДСТУ-П ІWA 4:2010: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 в суб'єктах місцевого самоврядування. – На заміну ДСТУ-П ІWA 4:2006 ; надано чинності 2010-04-01. – К. : Держспоживстандарт України, 2010. – XII. – 47 с.
64. Економічна активність населення у 2013 році : експрес-випуск № 86/0/09.2вн-27-14 // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
65. Виконання будівельних робіт в Україні за 2013 рік : експрес-випуск [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
66. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування /наук. ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – НАДУ, 2011. – 630 с.
67. Есекина Б. К. К вопросу об оценке устойчивости социально-экономических систем [Электронный ресурс] / Б. К. Есекина, Ш. Сапаргали. – Режим доступа : <http://pozdnyakov.tut.su/Seminar/a0102/a020.htm>
68. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 трав. 1996 р. : Хартія Ради Європи // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
69. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. : Хартія Ради Європи // Зб. договорів ради Європи : офіц. вид. – К. : Парлам. вид-во, 2000. – С. 190–205.
70. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО) ; упоряд. : О. В. Бейко [та ін.] ; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
71. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи ; Міжнар. док. від 15 жовт. 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036
72. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с.
73. Єврорегіони “Слобожанщина” та “Ярославна” стали повноцінними учасниками європейських інтеграційних процесів : інформ.-аналіт. портал Харк. обл. ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/>
74. Жемеренко С. В. Ефективне використання бюджетних коштів / С. В. Жемеренко // Фінанси України. – 2011. – № 8. – С. 12–18.
75. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / за заг. ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ ; Вид-во “Фенікс”, 2010. – 400 с.
76. Звіти Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2003-2012 роки / Нац. коміс. з цін. паперів та фонд. ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>
77. Здійснені місцеві запозичення та надані місцеві гарантії у 2003–2010 роках [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 2012. – 18 жовт. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447
78. Здобутки та перспективи е-платформи “Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні” / Т. В. Маматова, С. В. Маліков, О. А. Тертишна, І. Б. Катерняк // Наук. пр. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. П.Могилі, 2012. – Т. 194. – Вип. 182. – С. 3–9. – (Серія: “Державне управління”).

79. Земельний кодекс України : прийнятий 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
80. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
81. *Іванова Т. В.* Державне управління сталим екологічним розвитком України та її регіонів у системі раціонального природокористування: теорія, методологія, перспективні напрями : монографія / Т. В. Іванова. – Донецьк : Юго-Восток, 2011. – 400 с.
82. *Іжа М. М.* Трансформація публічного управління в умовах соціально-політичної трансформації України / М. М. Іжа, А. С. Крупник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4 (52). – С. 3–7.
83. *Дацишин М.* Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
84. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ : монографія / кол. авт. : І. В. Козюра (кер.), Ю. Г. Іванченко, А. О. Краснейчук та ін. ; Ін-т проблем держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Лубни : Інтер Парк, 2013. – 180 с.
85. Інформація щодо здійснення місцевого запозичення та місцевих гарантій в 2013 році [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 2013. – 14 лют. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=68447
86. *Камінська Н. В.* Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія / Н. В. Камінська ; Нац. акад. внутр. справ, Київ. ун-т туризму, економіки і права. – К., 2012. – 405 с.
87. *Ковалевіч І. П.* Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики / І. П. Ковалевіч // Теорія та практика держ. упр. – 2009. – Вип. 2. – С. 1–5.
88. *Коваленко А. А.* Деякі актуальні питання юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в Україні / А. А. Коваленко // Правова держава : щорічник наук. пр. – 2003. – Вип. 14. – С. 569–574.
89. *Ковбасюк Ю. В.* Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157–159.
90. *Козюра І. В.* Пріоритетні напрями реформування місцевого самоврядування в Україні: оцінка ситуації та забезпечення трансформації / І. В. Козюра, В. Д. Бакуменко, Ю. П. Сурмін // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (19). – С. 225–234.
91. *Козюра І. В.* Проблеми, потенціал та орієнтири реформування місцевого самоврядування в Україні: думка експертного середовища / І. В. Козюра // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. ІПДУМС НАДУ. – 2010. – № 1 (2). – С. 121–128.
92. *Козюра І. В.* Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді : монографія / І. В. Козюра. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 332 с.
93. *Колосок С. В.* Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Колосок С. В. – К., 2003. – 20 с.
94. Комплексна оцінка бідності в Україні та регіонах за перше півріччя 2011–2013 рр. : аналіт. зап. [Електронний ресурс] ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. – Режим доступу : <http://www.idss.org.ua>
95. Конституції государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОР-МА, 2001. – Т. 1. – 824 с., Т. 2. – 840 с., Т. 3. – 792 с.
96. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
97. Концептуальні засади державної політики в соціогуманітарній сфері на регіональному рівні: експертні матеріали : навч. посіб. / авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, П. К. Ситник та ін. ; за заг. ред. В. П. Трощинського, О. М. Петроє. – К. : НАДУ, 2008. – 80 с.

98. Концепція державної регіональної політики : затв. Указом Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
99. Концепція переходу України до сталого розвитку від 25 жовт. 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.greenparty.ua/news/.development/development-news_13880.html
100. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.municipal.gov.ua/upload/usr/files/Конс_m_c_19_04_2013.docx
101. *Копилова Н. А.* Управління соціальним розвитком територіальної громади міста : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Копилова Надія Анатоліївна. – Х., 2011. – 20 с.
102. *Корнієнко М. І.* Якою має бути реформа місцевого самоврядування його органів? Конституція і конституціоналізм в Україні: вибіркові проблеми / М. І. Корнієнко // Зб. наук. пр. / відп. ред. проф. П. Ф. Мартиненко і доц. В. М. Кампо. – К. : Купріянова, 2007. – С. 207–219.
103. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
104. *Кравченко В. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – [Вид. 3-тє, випр. та допов.]. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.
105. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
106. *Кравченко М. В.* Система соціального захисту населення як об'єкт державної політики: методологія та практика : монографія / М. В. Кравченко. – К. : Інформ.-аналіт. агентство, 2012. – 451 с.
107. *Кравчук І.* Місцеві облигації: чи очікувати банкрутств міст [Електронний ресурс] / Ігор Кравчук // Регіональна економіка. – 2013. – 7 жовт. – Режим доступу : <http://real-economy.com.ua/publication/113/54187.html>
108. Кращі практики муніципального розвитку на прикладі переможців Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування 2012 року [Електронний ресурс] / Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. – К., 2013. – 112 с. – Режим доступу : oblrada.pl.ua/uploads/wk20132.doc
109. *Кропивко О. М.* Формування законодавчих засад сталого розвитку сільських територій України в контексті стратегічних пріоритетів державної політики [Електронний ресурс] / О. М. Кропивко. – Режим доступу : http://конференция.com.ua/files/image/konf%2011/doklad_11_9_01.pdf
110. *Крупник А. С.* Громадські ради: зайвий тягар чи опора влади / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. вид. : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 4. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-4/R_2/09kashov.pdf
111. *Куйбіда В. С.* Формування дієздатних територіальних громад / В. С. Куйбіда. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2010. – 138 с.
112. Нова державна регіональна політика / В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
113. *Куйбіда В. С.* Транскордонне співробітництво та розвиток транскордонних кластерів / В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2009. – 242 с.
114. *Куйбіда В. С.* Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов // Зб. наук.-аналіт. та навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр “Крамар”, 2010. – 258 с.
115. *Куц Ю. О.* Концептуалізація територіальної громади в проблемному полі державного управління / Ю. О. Куц, О. В. Решевець // Територіальна громада: управління розвитком ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Вид-во “Констанат”, 2013. – С. 5–14.
116. *Лазор О. Д.* Публічна самоврядна влада: інституціональний підхід [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор // Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Nvamu_upravl/2010_3/11.pdf

117. *Лазор О. Д.* Публічна самоврядна влада в Республіці Італія та Україні: особливості організації та функціонування : монографія / О. Д. Лазор, І. П. Шелепницька ; за заг. ред. О. Я. Лазора. – К. : Дакор, 2008. – 172 с.
118. *Лангинен А. В.* О соотношении понятий “местное управление”, “местное самоуправление”, “муниципальное управление” / А. В. Лангинен // ARS ADMINISTRANDI. – 2009. – № 1. – С. 112–117.
119. *Лендьел М. О.* Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / М. О. Лендьел. – Ужгород : Мистецька лінія, 2011. – 688 с.
120. *Лендьел М. О.* Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України / М. О. Лендьел. – Режим доступу : <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti-dlya-formuvannya-dopomizhnih-rivniv-ta-organiv-samoorganizatsiyi-u-yevropi-dosvid-dlya-ukrayini>
121. *Литвин В.* Адміністративно-територіальний устрій України: проблеми, шляхи реформування / В. Литвин // Голос України. – 2010. – 9 верес.
122. *Литвиненко Є. О.* Ефективне використання бюджетних коштів: порівняльний аналіз / Є. О. Литвиненко // Фінанси України. – 2012. – № 4. – С. 69–75.
123. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк // Сочинения : в 3 т. – М. : Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 137–405.
124. Людський розвиток в Україні: трансформація рівня життя та регіональні диспропорції : кол. монографія : у 2 т. / відп. за вип. Л. М. Черенько, О. В. Макарова ; за ред. Е. М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. ім. М. В. Птухи НАН України, 2012. – 436 с.
125. *Мадьярова А. В.* Принципи і критерії визначення державних повноважень, які можуть передаватися органам місцевого самоврядування / А. В. Мадьярова. – М., 2006.
126. *Малиновський В.* Особливості функції зв'язків з громадськістю в державному управлінні / В. Малиновський // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 142–147.
127. *Малиновський В.* Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.
128. *Мальковская И. А.* Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации актуализация европейского опыта для России / Мальковская И. А. // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. – 2006. – № 8. – С. 27–43. – Серия: Политология.
129. *Мальцев В. А.* Государственный служащий / В. А. Мальцев. – М. : Новгород, 2013. – 452 с.
130. Здобутки та перспективи е-платформи “Спільнота практиків: інновації у місцевому самоврядуванні” / Т. В. Маматова, С. В. Маліков, О. А. Тертишна, І. Б. Катерняк // Наук. праці. – Миколаїв : Чорноморський держ. ун-т ім. П. Могили, 2012. – Т. 194. – Вип. 182. – С. 3–9. – (Серія: “Державне управління”).
131. *Маматова Т. В.* Концепція ощадливого управління: перспективи впровадження в муніципальному менеджменті / Т. В. Маматова, О. В. Бортнік // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2012. – Вип. 4 (12). – С. 50–55.
132. *Мамонова В.* Концепція “Good governance” в Україні: особливості механізму виконання завдань” / В. Мамонова, І. Вишлова-Пилева // Зб. наук. пр. Донец. держ. ун-ту упр. – Донецьк : “Державне управління”, 2011. – Вип. 194. – Т. XII.
133. *Мамонова В. В.* Система місцевого самоврядування / В. В. Мамонова // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 5. – 2011. – С. 342–344.
134. *Мартин А. Г.* Регулювання ринку земель в Україні : монографія / А. Г. Мартин. – К. : Аграр Медіа Груп, 2011. – 254 с.
135. *Марчук М. І.* Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / М. І. Марчук // Форум права : електор. наук. фак. вид. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mmikei.pdf>
136. *Мельник О. В.* Конституційно-правова відповідальність вищих органів державної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конст. право” / Мельник О. В. – К., 2000. – 17 с.

137. Мельниченко В. І. Розмежування політичної та юридичної відповідальності в державному управлінні / В. І. Мельниченко // Галузь науки “Державне управління”: історія, теорія, впровадження : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 28 трав. 2010 р.) : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – 536 с.
138. Мельниченко В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі / В. І. Мельниченко // Вісн. Хмельниц. ін.-ту регіон. упр. та права. – 2004. – № 1/2 (9/10). – С. 282–288.
139. Мельтюхова Н. М. Досвід європейських країн з організації місцевого самоврядування на базовому рівні [Електронний ресурс] / Н. М. Мельтюхова, К. В. Шабатько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – ХРІДУ НАДУ. – 2010. – Вип. 4 (31). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/2/02.pdf
140. Мендісабаль Р.-А.М. Зв'язки з громадськістю як комунікативний аспект державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. / Мендісабаль Р.-А.М. – К., 2001.
141. Механізми управління земельними відносинами в контексті забезпечення сталого розвитку / Ш. І. Ібатуллин, О. В. Степенко, О. В. Сакаль [та ін.]. – К. : Державна установа “Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України”, 2012. – 52 с.
142. Миколайчук М. М. Теоретичні засади використання технології збалансованого управління на регіональному рівні / М. Миколайчук // Економіка та держава : наук. фах. вид. – К., 2009. – № 3. – С. 61–63.
143. Миколайчук М. Регіональні аспекти державного управління сталим розвитком в умовах глобалізації / М. Миколайчук // Економіка та держава : наук. фах. вид. – К., 2008. – № 7. – С. 71–74.
144. Михайлишин Л. Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн: порівняльний аналіз : монографія / Л. Р. Михайлишин ; за наук. ред. О. Д. Лазор. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 226 с.
145. Мікула Н. А. Міжтериторіальне та транскордонне співробітництво : монографія / Н. А. Мікула. – Львів : ІРД НАН України, 2004. – 395 с.
146. Мікула Н. А. Транскордонне співробітництво : посібник / Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К., 2011. – 259 с.
147. Мірошниченко А. М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні / А. М. Мірошниченко. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 270 с.
148. Місцева самоорганізація населення: зарубіжний досвід для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/April2010/1.htm>
149. Місьцеве самоврядування в Україні : конспект лекцій / уклад. Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 28 с.
150. Місьцеві запозичення, погоджені з початку 2012 року [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – 2012. – 18 жовт. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=354442&cat_id=68447
151. Місьцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2011. – 677 с.
152. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.
153. Муніципальне право зарубіжних країн : навч. посіб. : у 3 ч. / Акад. муніцип. упр. – К. : Знання, 2005.
154. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко [та ін.] ; ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
155. Надолішній П. Управління сталим розвитком на засадах демократичного врядування: світоглядний і політико-правовий аспекти [Електронний ресурс] / Петро Надолішній // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах. вид. – 2011. – Вип. 8. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2011_8/zmist/R_1/08_Nadoli_shniy.pdf. – Назва з екрана.

156. *Невелєв О. М.* Сталий розвиток регіону: стратегічні напрями та механізми / О. М. Невелєв. – К. : НДІСЕП, 2001. – 95 с.
157. Новая европейская стратегия “Европа 2020” // Право Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eulaw.ru/content/307>
158. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Academia, 1999. – С. 70–100.
159. *Новик В. П.* Децентралізація управління в країнах Європи [Електронний ресурс] / В. П. Новик, В. О. Ніжнік // Суспільство. Держава. Управління. Право. – 2011. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Sdup/2011_2/23.pdf
160. О местном самоуправлении : Закон Литовской Республики от 7 июля 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www3.lrs.lt
161. *Обушний О.* Особливості реалізації повноважень органів місцевого самоуправління в США на рівні муніципалітетів / О. Обушний // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4. – С. 142–148.
162. *Олуйко В.* Муніципальна реформа: на часі кроки вперед / В. Олуйко // Уряд. кур’єр. – 2002. – 25 груд.
163. *Орзих М. Ф.* Международные стандарты местного самоуправления : учеб. пособие / М. Ф. Орзих, М. А. Баймуратов. – Одеса : Бахва, 1996. – 127 с.
164. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства. Аналітична записка / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/>
165. Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання Програми SIGMA (лютий 2007 р.). – Бюрократ, 2007. – № 8/9 (43/44). – С. 8.
166. *Пахолок В. М.* Місцеве самоврядування у централізованій унітарній державі (на прикладі Франції) / В. М. Пахолок // Держава і право : зб. наук. пр. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 47. – С. 716–721.
167. *Паніна Н. В.* Українське суспільство 1994–2005: соціологічний моніторинг / Н. В. Паніна. – К. : ТОВ “Вид-во Софія”, 2005. – 160 с.
168. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років / В. Пархоменко. – К. : Укр. книга, 1999. – 252 с.
169. *Петришин О. В.* Нормативно-правова база регіональної влади в Україні: шляхи удосконалення / О. В. Петришин, Т. В. Кучеренко // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. пр. – С. 23–33.
170. *Петроє О. М.* Соціальний діалог у державному управлінні: європейський досвід та українські реалії : монографія / О. М. Петроє. – К. : НАДУ, 2012. – 304 с.
171. Питання розміру та функціональних повноважень для громад базового рівня країн ЦСЄ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sumynews.tv/index.php/publications/reforms/64-2009-08-15-15-08-51>
172. *Вінніков О. Ю.* Показники розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Ю. Вінніков, А. О. Красносільська, М. В. Лациба ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 80 с.
173. *Полюшкін С. С.* Управління сталим розвитком мегаполіса : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місц. самоврядування” / Полюшкін С. С. ; Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2013. – 20 с.
174. *Попков В. В.* Устойчивое экономическое развитие в условиях глобализации и экономики знаний: концептуальные основы теории и практики управления / В. В. Попков. – М. : Экономика, 2007. – 295 с.
175. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
176. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик [та ін.]. – К. : [б. в.], 2000. – 136 с.
177. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

178. Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних міських голів : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
179. Про внесення змін до Постанови Верховної Ради України “Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року” та про ратифікацію додаткових протоколів до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1879-IV // Голос України. – 2004. – № 131. – 17 лип.
180. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
181. Про громадські об’єднання : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws>
182. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>
183. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/>
184. Про звернення громадян : Закон України // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
185. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // Голос України від 12 черв. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квіт. 2007 р. – № 33. – Ст. 440.
186. Про місцеве самоврядування в Україні : проект нової редакції Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
187. Про місцеві державні адміністрації : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
188. Про органи самоорганізації населення : Закон України // Голос України від 15 серп. 2001 р. – № 145.
189. Про оцінку земель : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1378-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1378-15>
190. Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 берез. 1998 р. (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/147/98-%D0%B2%D1%80>
191. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 8 груд. 2004 р. № 2223-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2223-15>
192. Про право територіальних громад на об’єднання : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
193. Про приєднання України до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями : Постанова Верховної Ради України від 14 лип. 1993 р. № 3384-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 370.
194. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Голос України. – 1997. – 19 лип.
195. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною) власністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 1991 р. № 311 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>
196. Про службу в органах місцевого самоврядування : проект Закону України від 7 черв. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : nads.gov.ua
197. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 черв. 2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 170.

198. Про співробітництво територіальних громад : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
199. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні : доповідь [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2012_nauk_an_rozrobku/stan_poz_gp_sus.pdf
200. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>
201. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р // Уряд. кур'єр. – 2014. – № 67. – 11 квіт.
202. Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : наказ Мінрегіонбуду від 17 берез. 2014 р. № 75 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
203. Проблеми проведення місцевих референдумів в Україні. Аналіз законопроекту про місцевий референдум № 7082 та пропозиції громадських експертів // Парламент : часопис. – 2012. – № 1. – С. 5–8.
204. Проблеми трансформації територіальної організації влади : зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2005. – 852 с.
205. *Прокопечко Л. Я.* Залучення громадян / Л. Я. Прокопечко, А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 8. – К. : НАДУ, 2011. – С. 220–226.
206. *Прошко В. Я.* Чути громаду / В. Я. Прошко. – К., 2009. – 90 с.
207. Пряма демократія на місцевому рівні: форми і механізми здійснення в розвинених країнах світу. – Режим доступу : old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/30.htm
208. *Пухкал О. Г.* Підготовка та прийняття управлінських рішень (методичні рекомендації до ділової гри) / О. Г. Пухкал // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : Вид-во ХФ УАДУ, 1999. – № 1 (3). – С. 18–23.
209. *Пухтинський М.* Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку : зб. матеріалів та документів / М. Пухтинський, М. Власенко. – К. : Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. – 508 с.
210. *Пухтинський М. О.* Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : зб. матеріалів та документів / М. О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с.
211. PR в організаціях державної влади та місцевого самоврядування : монографія / О. В. Бабкіна, В. В. Басанюков, В. М. Бебик та ін. ; за заг. ред. В. М. Бебика, С. В. Куніцина. – К. : [б. в.], Сімферополь : МАУП, 2003. – 240 с.
212. *Работа Ю.* Проблеми інституалізації зв'язків з громадськістю в державно-управлінській діяльності / Ю. Работа // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 35–43.
213. *Райковський Б. С.* Вибори та виборчі системи: політологічний вимір / Б. С. Райковський. – К. : Парламент. вид-во, 2009. – С. 184.
214. *Дехтяренко Ю. Ф.* Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / [Ю. Ф. Дехтяренко, О. І. Драпиковський, І. Б. Іванова] ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2009. – 156 с.
215. Референдуми в Європейському Союзі / О. Д. Чебаненко, О. Ю. Грищук, Н. В. Колодяжна, А. Євгенєва ; за ред. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА, ЛТД, 2007. – 186 с.
216. Реформа місцевого самоврядування передбачає ліквідацію ОДА і передачу повноважень громадам: матеріали наради з працівниками органів місцевого самоврядування 25 берез. 2014 р. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua
217. Реформування місцевого самоврядування – запорука розвитку територіальної громади. – Режим доступу : <http://www.rv.gov.ua/sitenew/main/ua/publication/content/20903.htm>
218. Реформування соціальної політики в Україні: проблеми та перспективи : монографія / [авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський, П. К. Ситник та ін.] ; за заг. ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 368 с.

219. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад) № 12-рп/2002 від 18 чер. 2002 р. // Вісн. Конституційного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 31–34.
220. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.
221. Розвиток соціальної інфраструктури. – Режим доступу : <http://agroua.net/economics/documents/category-3/doc-5/>
222. Сало І. С. Асоціації органів місцевого самоврядування в системі узгодження інтересів на національному, регіональному та локальному рівнях / І. С. Сало. – К. : НІСД, 2011. – 39 с.
223. Самойлова О. Тиша на ринку муніципальних запозичень / Олена Самойлова // Рейтингове агентство “Кредит-Рейтинг”. – Режим доступу : <http://www.credit-rating.ua/ru/analytics/review/12814/>
224. Свірін М. Паблік рилейшнз у місцевих органах державної влади: концептуальний аспект / М. Свірін // Вісн. УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 243–251.
225. Сегварі П. Досвід Угорщини у формуванні політики регіонального розвитку [Електронний ресурс] / Петер Сегварі // Формування політики регіонального розвитку: досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС : підсумковий звіт. – 2006. – Листопад. – С. 56–110. – Режим доступу : http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/CEE_Report_UKR1.pdf
226. Середньомісячна заробітна плата за регіонами за період з початку року у 2014 році [Електронний ресурс] // Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
227. Сидорчук Л. А. Система та рівні місцевого самоврядування: порівняльний аспект / Л. А. Сидорчук // Європейські перспективи. – 2010. – № 4. – С. 22–29.
228. Надолішній П. І. Синергізм / П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2. – К. : НАДУ, 2011. – С. 556.
229. Смерічевська С. В. Форми співпраці місцевої влади з населенням: світовий досвід / С. В. Смерічевська, Т. Д. Лічман. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/15_DNI_2008/Gosupravlenie/33637.doc.htm
230. Соціологічна експертиза в державному управлінні (на прикладі досліджень політичної реформи в Україні) : наук.-метод. посіб. / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, Л. Г. Штики ; кер. авт. кол. Ю. П. Сурмін. – К. : НАДУ, 2003. – 152 с.
231. Ставнійчук М. Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років / М. Ставнійчук // Дзеркало тижня. – 2012. – 30 листоп. – № 44.
232. Сталий розвиток суспільства: роль освіти : путівник / В. Підліснюк, І. Рудик, В. Кириленко та ін. ; за ред. В. Підліснюк. – К. : Вид-во СПД “Ковальчук”, 2005.
233. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія ; за ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 335 с.
234. Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України 2002–2011 роки : звіт за даними дослідження / авт.-упоряд. : Любов Паливода, Софія Голота. – К. : БФ “Творчий центр ТЦК”, 2012. – 116 с. – Режим доступу : http://uniter.org.ua/data/block/csc_report_final.pdf
235. Степико М. Т. Потенціальні загрози регіонального сепаратизму в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс] / М. Т. Степико // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1478/>
236. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика : підручник / Д. М. Стеченко. – К. : Вікар, 2006. – 396 с.
237. Стимулювання економічного зростання на місцевому рівні / С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір та ін. – К. : НІСД, 2013. – 54 с.
238. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Джозеф Е. Стігліц ; А. Олійник, Р. Скільський ; пер. з англ. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

239. *Ткачук А. Ф.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід : посібник / А. Ф. Ткачук [та ін.]. – К. : Заповіт, 1997. – 186 с.
240. *Толкованов В. В.* Актуальні питання підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи / В. В. Толкованов // Модернізація державної служби в контексті адміністративної реформи в Україні : матеріали доповідей та виступів наук.-практ. конф. / ред. колегія : А. С. Конверський, В. В. Толкованов, М. В. Канавець та ін. – К. : Центр учб. літ-ри, 2012. – С. 6–8.
241. *Толкованов В. В.* Діяльність Ради Європи щодо розробки та впровадження інноваційних інструментів розвитку місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Право та державне управління : зб. наук. праць. – Запоріжжя, 2011. – № 4. – С. 185–191.
242. *Толкованов В. В.* Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / В. В. Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
243. *Толкованов В. В.* Європейська стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: основні завдання, історія виникнення та досвід впровадження / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 3 (47). – С. 212–216.
244. *Толкованов В. В.* Європейські інструменти інституційної розбудови та досвід їх впровадження в Україні / В. В. Толкованов // Державне будівництво. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 2. – С. 1–14.
245. *Толкованов В. В.* Законодавче забезпечення розвитку служби в органах місцевого самоврядування в умовах реалізації адміністративної реформи / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки : часопис Хмельницьк. ун-ту упр. та права. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2011. – Вип. 4. – С. 417–424.
246. *Толкованов В. В.* Інноваційні інструменти та підходи до розвитку партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні в контексті реформування системи місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. – 2012. – № 4 (40). – С. 144–150. – (Серія “Державне управління”).
247. *Толкованов В. В.* Інноваційні інструменти управління місцевими фінансами / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 2 (42). – С. 171–178.
248. *Толкованов В. В.* Інноваційні форми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – № 1 (41). – С. 366–376.
249. *Толкованов В. В.* Інноваційні форми підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XII Міжнар. наук. конгресу (Харків, 29 берез. 2012 р.). – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – С. 10–11.
250. *Толкованов В. В.* Кадровий резерв як дієвий інструмент модернізації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні / В. В. Толкованов // Демократичне врядування : наук. вісн. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 11. – Режим доступу до журн. : <http://www.lvivacademy.com/visnik11/index.html>. – Назва з екрана.
251. *Толкованов В. В.* Кластери як інноваційний інструмент сталого місцевого і регіонального розвитку: українська практика та досвід зарубіжних країн / В. В. Толкованов // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2013. – Вип. 2. – С. 16–28. – (Серія “Управління”).
252. *Толкованов В. В.* Коментар Рекомендації 102 (2001) та Резолюції 123 (2001) Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи щодо стану місцевої і регіональної демократії в Україні / В. В. Толкованов, А. К. Гук // Збірник науково-аналітичних матеріалів, присвячених десятій річниці Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. – К., 2002. – С. 356–358.
253. *Толкованов В. В.* Концептуальні підходи до підвищення якості надання адміністративних (публічних) послуг / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 164, т. 176. – С. 5–10. – (Серія “Державне управління”).

254. *Толкованов В. В.* Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент реалізації державної регіональної політики та транскордонного співробітництва / В. В. Толкованов // Регіональний розвиток та транскордонне співробітництво : зб. наук. праць Львів. Ін-ту регіон. дослідж. НАН України. – Львів : ІРД НАН України. – 2010. – Вип. 6 (86). – С. 52–76.
255. *Толкованов В. В.* Міжмуніципальне співробітництво як інноваційний інструмент у розвитку місцевого самоврядування в Україні / В. В. Толкованов // Ефективність держ. упр. : зб. наук. праць Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 28. – С. 253–262.
256. *Толкованов В. В.* Модернізація служби в органах місцевого самоврядування: нові підходи та інноваційні інструменти / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2011. – IV т. – С. 238–246.
257. *Толкованов В. В.* Нові підходи до реалізації регіональної політики на засадах сталого просторового розвитку / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журнал. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 193, т. 205. – С. 7–11. – (Серія “Державне управління”).
258. *Толкованов В. В.* Нові підходи та інноваційні інструменти в реалізації державної регіональної політики / В. В. Толкованов // Формування регіонального лідерства: виклики сьогодення : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Хмельницький, 1–2 берез. 2013 р.). – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2013. – С. 195–198.
259. *Толкованов В. В.* Нові форми співробітництва між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями з метою вирішення актуальних питань місцевого та регіонального розвитку / В. В. Толкованов // Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні : наук.-практ. посіб. / за ред. В. В. Кравченка. – К. : Атіка, 2003. – С. 135–140.
260. *Толкованов В. В.* Особливості та перспективи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Теорія та практика державної служби: напрями модернізації : матеріали наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 11–12 листоп. 2011 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 7–14.
261. *Толкованов В. В.* Підвищення професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Університетські наукові записки : часопис Хмельниц. ун-ту упр. та права. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2012. – Вип. 2. – С. 23–30.
262. *Толкованов В. В.* Підготовка професійних кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: сучасний стан та підходи до модернізації / В. В. Толкованов // Вісник держ. служби України : наук.-практ. журн. – 2011. – № 4. – С. 6–11.
263. *Толкованов В. В.* Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / В. В. Толкованов. – К. : Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
264. *Толкованов В. В.* Правові підходи до розробки й впровадження національної стратегії реформування та розвитку місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Зб. наук. пр. Донецьк. держ. ун-ту упр. – Донецьк, 2011. – Т. XII, вип. 213, ч. 2 : Сучасні проблеми держ. регулювання соц.-екон. розвитку України. – С. 363–374. – (Серія “Державне управління”).
265. *Толкованов В. В.* Пріоритетні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії проявам корупції / В. В. Толкованов // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. праць Ін-ту проблем держ. упр. та місц. самовряд. НАДУ. – 2011. – № 4. – С. 69–77.
266. *Толкованов В. В.* Про деякі аспекти розвитку системи навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування: українська практика та рекомендації Ради Європи / В. В. Толкованов, А. К. Гук // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки : зб. матеріалів та док. / за заг. ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – С. 313–331.
267. *Толкованов В. В.* Програми підготовки магістрів у галузі державного управління як дієвий інструмент розвитку людських ресурсів на публічній службі / В. В. Толкованов // Ефективність державного управління : наук. зб. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 34. – С. 358–366.

268. *Толкованов В. В.* Професіоналізація кадрів для роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Теорія та практика держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2013. – Вип. 1. – С. 12–18.
269. *Толкованов В. В.* Реалізація державної регіональної політики на нових засадах: досвід України та європейські практики / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2013. – № 1 (43). – С. 17–25.
270. *Толкованов В. В.* Розвиток лідерства на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування як один з пріоритетних напрямів реалізації адміністративної реформи в Україні / В. В. Толкованов // Наук. вісник Акад. муніцип. упр. – 2012. – Вип. 1. – С. 13–20. – (Серія “Управління”).
271. *Толкованов В. В.* Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва) / В. В. Толкованов // Зб. восьмих всеукр. муніцип. слухань. – К., 2003. – С. 309–313.
272. *Толкованов В. В.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7–12. – (Серія “Державне управління”).
273. *Толкованов В. В.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Держава та регіони : наук.-вироб. журн. – 2012. – № 3 (I). – С. 123–128.
274. *Толкованов В. В.* Розвиток місцевого самоврядування в Україні в контексті реалізації політики європейської інтеграції / В. В. Толкованов // Наукові праці : наук.-метод. журн. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – Вип. 169, т. 181. – С. 7–12. – (Серія “Державне управління”).
275. *Толкованов В. В.* Розвиток системи навчання та підвищення кваліфікації службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування: українська практика та рекомендації європейських інституцій / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми держ. упр. : зб. наук. праць ОРІДУ НАДУ. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 4 (48). – С. 170–174.
276. *Толкованов В. В.* Стандарти та принципи доброго врядування на місцевому і регіональному рівнях як загальноєвропейська цінність [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фах. вид. – 2012. – № 12. – Режим доступу до журн. : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=565>. – Назва з екрана.
277. *Толкованов В. В.* Сучасний стан та підходи до подальшого розвитку служби в органах місцевого самоврядування / В. В. Толкованов // Вісн. держ. служби України : наук.-практ. журнал. – 2011. – № 3. – С. 4–8.
278. *Толкованов В. В.* Транскордонне співробітництво як інноваційна форма діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. В. Толкованов // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. – 2012. – Вип. 10. – Режим доступу до журн. : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_4/02%20Tolkova-nov.pdf. – Назва з екрана.
279. *Толкованов В. В.* Удосконалення взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування як важлива передумова розвитку місцевої та регіональної демократії в Україні / В. В. Толкованов // Актуальні проблеми виконання законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” : наук.-практ. посіб. – К. : Атіка, 2003. – С. 158–166.
280. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні / В. В. Толкованов, А. К. Гук, В. М. Олуйко, В. Я. Прошко. – К. : Крамар, 2011. – 199 с.
281. *Толкованов В. В.* Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / В. В. Толкованов, М. О. Пухтинський. – К. : Крамар, 2003. – 400 с.
282. *Трофимова И. Н.* Институциональное развитие местного самоуправления в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии / Трофимова Ирина Николаевна ; Ин-т социологии РАН. – М., 2011. – 40 с.
283. *Троцинський В.* Соціальний розвиток : опор. конспект навч. дисципліни / В. Троцинський, О. Петроє, І. Горгес. – К. : НАДУ, 2008. – 192 с.

284. Уваров А. А. О государственных полномочиях в компетенции органов местного самоуправления // Государство и право. – 2002. – № 10. – С. 68–72.
285. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посіб. / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін. ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 148 с.
286. Управління сталим регіональним розвитком на засадах демократичного врядування: теорія та практика : монографія / М. М. Іжа, Н. П. Артем'єва, О. І. Воронов та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.
287. Участь громадськості в моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики / Тетяна Маматова, Юрій Шаров, Марина Зварич ; за заг. ред. Ю. Щербініної ; Проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй “Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг”. – К. : ПРООН, 2013. – 120 с.
288. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : монографія / кол. авт. : В. С. Загорський, П. І. Шевчук, А. Й. Серант [та ін.]; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 328 с.
289. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 830 с.
290. Форми прямої участі громади в політичному процесі. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Monitor/juli/19.htm>
291. Фукуяма Фрэнсис. Конец истории и последний человек / Фрэнсис Фукуяма ; пер. с англ. М. Б. Левина. – М. : ООО "Изд-во АСТ: ЗАО НПП "Ермак", 2004. – 588 с.
292. Чергові вибори депутатів АРК, місцевих рад та сільських, селищних міських голів : інформ. вид. // Офіційний сайт Центральної виборчої комісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/>
293. Чиркин В. Е. Опыт зарубежного управления (государственное и муниципальное управление) : учеб. пособие / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2006. – 184 с.
294. Шаповалов О. Надаймо самостійності, вивільнімо динамізм та енергію / О. Шаповалов // Віче. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/147/>
295. Шарий В. І. Характеристика світових тенденцій розвитку місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В. І. Шарий // Публічне адміністрування: теорія та практика : електрон. наук. вид. – 2012. – № 1. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/2012-01\(7\)/12svirms.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2012_1/2012-01(7)/12svirms.pdf)
296. Шаров Ю. П. Інноваційні підходи у практиці забезпечення якості публічних послуг: від громадянина-клієнта до стейкхолдера / Ю. П. Шаров, Т. В. Маматова // Інноваційні підходи менеджменту у практиці публічного управління : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 22 листоп. 2013 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 41–45.
297. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості : монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Видавн. дім ММД, 2008. – 136 с.
298. Шевченко О. В. Інструменти розширення ринку муніципальних цінних паперів як чинника ресурсного забезпечення регіонального розвитку / О. В. Шевченко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1131/>
299. Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк // Державне управління і місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – № 2 (9). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2011_2/11snlpdu.pdf
300. Щодо інституційного забезпечення реформи місцевого самоврядування : аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/234/>. – Назва з екрана.
301. Элерс Д. Местное самоуправление в Германии / Д. Элерс // Государство и право. – 2002. – № 3. – С. 68–74.

302. Юридичний словник-довідник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Феміна, 1996.
303. *Юшко С. В.* Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // *Фінанси України*. – 2012. – № 1. – С. 86–97.
304. *Яцунська О.* Чотири кити реформування. Європейський досвід оптимізації самоврядності / О. Яцунська // *Віче*. – 2002. – № 7 (124). – С. 22–27.
305. Cohesion policy in support of growth and jobs [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/ proposals/regulation2014_leaflet.pdf
306. CoPs leading the way in public service networking. – Access mode : <http://steve-dale.net/wp-content/uploads/2010/11/Benefits-of-CoPs-Nov10.pdf>.
307. Les finances locales dans les vingt-cinq pays de l'Union européenne / М. Falzon, М.-P. Peretti, А. Verdier, D. Hoorens. – Paris : Dexia, 2004. – 189 p.
308. Good practices in inter-municipal cooperation in Europe. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy, Council of Europe. Strasbourg, 2007. – 80 p.
309. Inter-municipal Cooperation Practices collected from 8 countries of ECIS region within the frameworks of the “Strengthening Decentralized Public Service Delivery through Inter-municipal Cooperation” Project. UNDP BRC. June 2009.
310. Inter-municipal cooperation, Manual of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), Prepared with the collaboration of Clotilde Deffigier, Lecturer at the University of Limoges (France), Member of the scientific council of the association EUROPA, Strasbourg. – 2008.
311. *Jones M.* Local governments / М. Jones // International encyclopedia of public policy and administration / ed. in chief J. M. Shafritz. – Boulder : Westview, 1998. – Vol. 3.
312. *Mangin C.* Les cooperations interregionale / С. Mangin, D. Luneau. – Paris : Datar, 2002. – 103 p.
313. Modernising local government. Improving local services through best value. Department of the Environment, Transport and the Regions / Eland House, Bressenden Place. – London, 1998. – 40 p.
314. *Quinn M.* Community Based Monitoring: Engaging and Empowering / Quinn Michael S., Dubois Jennifer E. // Forest Service Proceedings RMRS-P-36 ; Faculty of Environmental Design, University of Calgary. – Calgary, AB, Canada : Alberta Ranchers USDA, 2005. – P. 212–218.
315. Recommendation CM/Rec (2009) 2 of the Committee of Ministers to member states on the evaluation, auditing and monitoring of participation and participation policies at local and regional level. – Access mode : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1418893>
316. *Ruskowski E.* La reforme des finances des collectivites locales en Pologne face aux standards internationaux / E. Ruskowski // *Revue française de Finances publiques*. – N 69. – 2000. – P. 201–213.
317. Smart cities – Ranking of European medium-sized cities : final report / The Centre of Regional Science at the Vienna University of Technology (lead partner). – Access mode : http://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf
318. Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/strategy_innovation/
319. Success stories. Making life better. Ukrainian cities' experience. – Kyiv : UNDP/MGSDP, 2010. – 88 p. – Access mode : http://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/%D0%9B%D0%9A/Success%20Stories_english.pdf
320. Territorial cohesion: unleashing the territorial potential : Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential! 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/kiruna_20091211.pdf
321. The Institutional Framework of Inter-Municipal Co-operation, Report by Michel Guegan, The Congress of Local and Regional Authorities – Chamber of Local Authorities, 14th Plenary session, 4 May 2007, Strasbourg, CoE.
322. Ustawa o samorz'dzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Tryb dostupu : www.sejm.gov.pl
323. *Verheijen T.* Civil Service Systems in Central and Eastern Europe / Tony Verheijen, Alexander Kotchegura. – Cheltenham, UK ; Northampton, MA : Edward Elgar, 1999. – 343 p.

324. World Bank, Managing Development [Electronic resource] / The Governance Dimension. – Washington D. C. – 1991. – Режим доступу : <http://www.wds.worldbank.org>

Електронні ресурси

325. Асоціація міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/>

326. Офіс Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://coe.kiev.ua/>

327. Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/>

328. Офіційний сайт Національного Агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nads.gov.ua

329. Офіційний сайт Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua

330. Ресурсний центр ГУРТ : національний центр суспільної інформації та експертизи. – Режим доступу : <http://gurt.org.ua>

331. Спільнота практик “Інновації та кращі практики місцевого самоврядування” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mx.despro.org.ua:8081/>

332. Українська асоціація районних та обласних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uaror.org.ua/>

333. Центр надання адміністративних послуг у м. Луганську [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/news/906-u-lugansku.html>. – Назва з екрана.

334. Центр управління знаннями “Ресурсний центр зі сталого місцевого розвитку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rozvytok.in.ua/>

335. Good Governance Guide [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.goodgovernanceguide.org.ua>

336. United Nations Development Programme in Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.undp.org.ua

337. United nations ESCAP [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unescap.org>

ЗМІСТ

ВСТУП	3
Розділ 1	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	5
1.1. Короткий зміст термінів, які використовуються в тексті Доповіді	5
1.2. Характеристика системи місцевого самоврядування в Україні	7
1.3. Конституційні та правові проблеми місцевого самоврядування в Україні	10
1.4. Проблема повноважень та відповідальності органів місцевого самоврядування	13
1.5. Територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування	15
1.6. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини	17
1.7. Сучасний стан та тенденції розвитку ринку місцевих запозичень	19
1.8. Земельні відносини на місцевому рівні	24
1.9. Територіальний розвиток соціальної інфраструктури	26
1.10. Управління соціогуманітарним розвитком на місцевому рівні	29
1.11. Вибори і формування представницьких органів місцевого самоврядування	33
1.12. Гарантування місцевого самоврядування	35
1.13. Зв'язки з громадськістю місцевих органів влади	37
Розділ 2	
СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	41
2.1. Моделі місцевого самоврядування в зарубіжних країнах	41
2.2. Європейські принципи місцевого самоврядування та концепція “доброго врядування”	42
2.3. Муніципальні реформи в європейських країнах та їх типологія	47
2.4. Нормативно-правове регулювання місцевого самоврядування в країнах світу	50
2.5. Партисипативна демократія на місцевому рівні	53
2.6. Вплив громадського сектору на вирішення питань місцевого самоврядування	58
2.7. Транскордонне співробітництво	60
2.8. Роль місцевого самоврядування в забезпеченні сталого розвитку країни	63
2.9. Крайні українські практики місцевого самоврядування	67
Розділ 3	
ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	69
3.1. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади	69
3.2. Розвиток правових засад системи місцевого самоврядування	74
3.3. Інституційний розвиток місцевого самоврядування	76
3.4. Зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування	81
3.5. Модернізація системи управління місцевими запозиченнями в контексті фінансової децентралізації	84
3.6. Формування кадрового потенціалу органів місцевого самоврядування	88
3.7. Розвиток демократичних форм участі громадян на місцевому рівні	92
3.8. Новітні управлінські технології в системі місцевого самоврядування	95
3.9. Поширення міжмуніципального співробітництва	98
3.10. Удосконалення системи територіальної організації влади	101
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	103
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	108

Авторський колектив

<i>Ковбасюк Ю.В.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Шаров Ю.П.</i>	д.держ.упр., проф.
<i>Ващенко К.О.</i>	д.політ.н., с.н.с.	<i>Брайченко О.Д.</i>	к.і.н., доц.
<i>Толкованов В.В.</i>	д.держ.упр., доц.	<i>Вакуленко В.М.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Сурмін Ю.П.</i>	д.соц.н., проф.	<i>Васюк Н.О.</i>	к.держ.упр.
<i>Амосов О.Ю.</i>	д.е.н., проф.	<i>Гогіна Л.М.</i>	к.і.н., доц.
<i>Ахламов А.Г.</i>	д.е.н., проф.	<i>Голинська О.В.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Бєлова Л.О.</i>	д.соц.н., проф.	<i>Гусєв В.О.</i>	к.е.н., с.н.с.
<i>Білінська М.М.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Дегтярєва І.О.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Бобровська О.Ю.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Дехтяренко Ю.Ф.</i>	к.е.н., доц.
<i>Бодров В.Г.</i>	д.е.н., проф.	<i>Дзяна Г.О.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Бородін Є.І.</i>	д.і.н., проф.	<i>Дяченко С.А.</i>	к.держ.упр.
<i>Войтович Р.В.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Євдокимова В.В.</i>	к.соц.н.
<i>Гавкалова Н.Л.</i>	д.е.н., проф.	<i>Іванченко Ю.Г.</i>	к.е.н., с.н.с.
<i>Газарян С.В.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Козлова Л.В.</i>	к.держ.упр.
<i>Гончарук Н.Т.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Козюра І.В.</i>	к.і.н.
<i>Гошовська В.А.</i>	д.політ.н., проф.	<i>Колтун В.С.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Джинчарадзе Н.Г.</i>	д.філос.н., проф.	<i>Конотопцев О.С.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Дробот І.О.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Корень Н.В.</i>	к.е.н.
<i>Загорський В.С.</i>	д.е.н., проф., чл.-кор. НАН України	<i>Краснейчук А.О.</i>	к.держ.упр.
<i>Іжа М.М.</i>	д.політ.н., проф.	<i>Крупник А.С.</i>	к.політ.н., доц.
<i>Каховська О.В.</i>	д.е.н., доц.	<i>Ларіна Н.Б.</i>	к.пед.н., доц.
<i>Кравченко М.В.</i>	д.держ.упр., доц.	<i>Линдюк О.А.</i>	к.держ.упр.
<i>Куйбіда В.С.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Ліпенцев А.В.</i>	к.е.н., доц.
<i>Куц Ю.О.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Мельниченко В.І.</i>	к.і.н., доц.
<i>Маматова Т.В.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Огданський К.М.</i>	к.е.н., доц.
<i>Науменко Р.А.</i>	д.держ.упр., с.н.с.	<i>Плахотнюк Н.Г.</i>	к.ю.н., доц.
<i>Пархоменко-Куцевіл О.І.</i>	д.держ.упр.	<i>Попов С.А.</i>	к.т.н., доц.
<i>Петроє О.М.</i>	д.держ.упр., доц.	<i>Ралдугін Є.О.</i>	к.т.н., с.н.с.
<i>Попок А.А.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Рудік О.М.</i>	к.політ.н., доц.
<i>Приходченко Л.Л.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Свірін М.Г.</i>	к.політ.н., доц.
<i>Прокопенко Л.Л.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Серант А.Й.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Радченко О.В.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Титаренко О.М.</i>	к.держ.упр.
<i>Саханенко С.Є.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Шумляєва І.Д.</i>	к.держ.упр., доц.
<i>Серьогін С.М.</i>	д.держ.упр., проф.	<i>Яцук В.А.</i>	к.держ.упр.
<i>Троцинський В.П.</i>	д.і.н., проф.	<i>Лазар Я.І.</i>	магістр держ.упр.
		<i>Яскевич А.Й.</i>	магістр держ.упр.

Наукове видання

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Наукова доповідь

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактори-коректори: *С. М. Шиманська, В. Г. Шевельова, Л. О. Воронько*
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 6.05.2014.
Формат 60 × 84/8. Обл.-вид. арк. 12,9. Ум.-друк. арк. 14,8.
Тираж 300 пр.

Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: uvd.nadu@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003