

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ ДОНЕЦЬКИЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ВАСИЛЯ СТУСА

ЧЕРНИШ ЮЛІЯ ІГОРІВНА

Допускається до захисту:
завідувач кафедри політології
та державного управління
д.політ.н., доцент
_____ Чальцева О.М.

« _____ » _____ 20__ р.

**ШЛЯХИ ТА НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ПІД ВПЛИВОМ ШВЕДСЬКОГО ТА
ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ**

Спеціальність 052 Політологія

Бакалаврська робота

Науковий керівник:
Примуш М.В., професор кафедри
політології та державного управління,
д.політ.н., проф.

Оцінка: _____ / _____ / _____

(бали/за шкалою ЄКТС/за національною шкалою)

Голова ЕК:

(підпис)

Вінниця 2021

Черниш Ю.І. Шляхи та напрямки реформування місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвіду

У роботі комплексно досліджена проблема трансформації місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвіду. Проаналізовано стан наукової розробки місцевого самоврядування, розуміння його ролі, як політичного інституту. Висвітлюється зміст та основні фактори, що впливають на розвиток місцевого самоврядування.

Окрема увага приділена вивченню структури, функцій та рівнів місцевого самоврядування в Україні, що допомогло забезпечити кращу структурування даного питання. Представлено особливості трансформації місцевого самоврядування під впливом шведського та польського досвіду. Визначено специфіку прояву та особливості системної трансформації місцевого самоврядування в Україні, та проведено аналіз ролі держав Швеції та Польщі у забезпеченні сталого функціонування інституту місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, системна трансформація, шведський та польський досвід, громадянське суспільство, політичний інститут.

Chernysh Y.I. Ways and directions of local government reform in Ukraine under the influence of Swedish and Polish experience

The problem of transformation of local self - government in Ukraine under the influence of Swedish and Polish experience is comprehensively investigated in the work. The state of scientific development of local self-government, understanding of its role as a political institution is analyzed. The content and main factors influencing the development of local self-government are highlighted.

Special attention is paid to the study of the structure, functions and levels of local self-government in Ukraine, which helped to ensure better structuring of this issue. The peculiarities of the transformation of local self-government under the influence of the Swedish and Polish experience are presented. The specifics of the

manifestation and features of the systemic transformation of local self-government in Ukraine are determined, and the role of the states of Sweden and Poland in ensuring the sustainable functioning of the institution of local self-government is analyzed.

Key words: local self-government, systemic transformation, Swedish and Polish experience, civil society, political institute.



ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ІНСТИТУТУ В УКРАЇНІ	10
1.1. Генеза предмета дослідження та поняття місцевого самоврядування	10
1.2. Загальні моделі та характерні риси місцевого самоврядування в Україні ..	13
РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	22
2.1. Регламентація структурно-функціональних аспектів діяльності місцевого самоврядування в Україні.....	22
2.2 Роль громадянського суспільства у здійсненні місцевого самоврядування в Україні	28
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ	33
3.1. Системна трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського і польського досвіду	33
3.2. Аргументація прямого запозичення зарубіжного досвіду реформування в умовах України на прикладі досвіду республіки Польща.....	38
ВИСНОВКИ	43
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ.....	46
ДОДАТКИ	50

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Україною було прийнято Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020», яка передбачає галузеві реформи, серед яких основне місце посідає децентралізація та реформа державного управління. Адміністративна та фінансова децентралізація, яка відбулася в Україні в останні роки і визнана однією з найуспішніших реформ, є складним і апіорно суперечливим процесом розвитку соціально-економічної системи будь-якої країни, зокрема короткостроково і середньостроково. Це підтверджується досвідом країн, які запровадили такі реформи, та вітчизняною практикою.

Світовий досвід наочно показує, що перерозподіл влади та ресурсів між рівнями управління розглядається в розвинених країнах як один із системних інструментів регулювання макроекономічної стабільності. Більше того, європейські країни розробили ряд моделей та механізмів для децентралізованого управління на основі місцевого самоврядування. Характеризуючи міжнародні стандарти правового регулювання місцевого самоврядування, варто зазначити, що міжнародні стандарти — це норми міжнародного права, які містяться в міжнародних договорах, що розробляються державами в рамках міжнародних міждержавних організацій (ММУО). На процеси розроблення таких норм впливають глобальні тенденції інтернаціоналізації міжнародного життя. Вони опосередковано впливають на внутрішньодержавні й міждержавні відносини, в результаті чого суб'єкти міжнародного права розробляють стандартизовані правила поведінки і визнають їх юридично обов'язковими.

Основними правовими актами, що регулюють проблеми місцевого самоврядування на міжнародному рівні, є:

- Європейська хартія місцевого самоврядування;
- Всесвітня Декларація місцевого самоврядування.

Стаття 140 Основного закону встановлює конституційну правосуб'єктність територіальної громади та визначає, що їй належить право здійснювати місцеве

самоврядування, яке реалізується шляхом незалежного вирішення громадою питань місцевого значення в рамках чинних законодавством. Наявність правосуб'єктності є головною умовою створення територіальної громади. Це конституційне положення базується на оригінальних традиціях українського народу та враховує демократичний досвід організації місцевого самоврядування в інших країнах.

2014 рік для української економіки ознаменувався початком формування законодавчої бази для практичної реалізації ідеї адміністративно-фінансової децентралізації та низкою галузевих реформ, спрямованих на посилення спроможності територіальних громад як базових одиниць системи місцевого самоврядування.

З одного боку, це стало об'єктивним наслідком економічної та політичної неефективності існуючої вертикалі державного управління та критеріальною умовою переходу до нової шаблі соціально-економічного розвитку України як держави.

З іншого боку, незважаючи на тривалу затримку процесів децентралізації влади, ні на початку реформ, ні після п'яти років їх реалізації, уряд не розробив чіткої моделі перерозподілу ресурсів, сфер відповідальності та контролю між національним, регіональним та місцевим рівнями управління. Як результат, на тлі загальної ейфорії від ряду перших позитивних результатів, проблем, з якими стикаються територіальні громади та регіональні органи влади, отримання нових повноважень, а також ризики як для їх функціонування, так і для соціально-економічного розвитку України в цілому часто ігнорують.

Отже, це вимагає формування та функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного суб'єкта, соціально та політично активного, самодостатнього в контексті забезпечення матеріальними та фінансовими ресурсами, а також як здатних до ефективного та відповідального управління своїми справами. Територіальна громада постає головним суб'єктом місцевого самоврядування, головним носієм її функцій та повноважень.

Характеристика територіальних громад як первинних соціальних суб'єктів публічної влади на місцевому рівні, різноманітність форм прямої та непрямої демократії в місцевому самоврядуванні, а також визнання провідної ролі територіальних громад у формуванні органів державної влади (від вищих до місцевих) дають змогу визначити суть місцевого самоврядування як особливу форму правління.

Актуальність наукового дослідження функціонального взаємозв'язку місцевого самоврядування та громадянського суспільства передусім зумовлюється сучасними процесами трансформації суспільних відносин, посиленням процесів глобалізації та міжнародної інтеграції, що визначає необхідність наукового переосмислення проблематики взаємодії місцевого самоврядування та громадянського суспільства в контексті їх розбудови та вдосконалення.

Місьцеве самоврядування - це система організації діяльності місцевих жителів на відповідній території, це комплекс різноманітних установ, який функціонує як єдиний цілісний механізм, а його провідною ланкою є територіальна громада.

Мета дослідження – теоретичний аналіз системи трансформації місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвіду.

Завданнями дослідження є:

розглянути місце місцевого самоврядування у структурі громадянського суспільства;

ознайомитися з міжнародними стандартами правового регулювання місцевого самоврядування;

охарактеризувати регламентацію структурно-функціональних аспектів діяльності місцевого самоврядування в Україні;

аналіз поняття та загальна характеристика місцевого самоврядування в Україні;

- специфіка децентралізації в Польщі;
- характерні риси місцевого самоврядування Швеції;
- розкриття проблем трансформації місцевого самоврядування в Україні;

- вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвіду.

Наукова новизна результатів кваліфікаційної роботи:

Досліджена проблема трансформації місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвіду; розроблено та запропоновано комплексні заходи для повної оцінки результативності та реалізації бюджетних програм на основі досвіду економічно розвинених зарубіжних країн; виявлено вплив місцевого самоврядування на розвиток громад, стратегічних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, процесу реалізації стратегії регіонального розвитку та інструкцій, необхідних для розробки регіональних стратегій та розробки методологічного підходу до створення ефективної моделі організації місцевого самоврядування.

Теоретичну основу дослідження складають доктринальні дослідження з обраної теми, нормативно-правові акти, а також різноманітні аналітичні та статистичні дані.

Методологічна база дослідження. Для написання дипломної роботи використовувалися такі методи, як аналіз, синтез, індукція, дедукція, узагальнення.

Практичне значення дослідження може бути використане у науково-дослідній сфері, у правотворчій діяльності, у право-виховній роботі, у навчальному процесі.

В процесі написання даної роботи використано сукупність загальнонаукових **методів**: метод аналізу наукових праць, метод аналізу, метод порівняння, а також – поєднання історичного та логічного методів, і міждисциплінарного підходу з використанням даних історії, політології, країнознавства та інших дисциплін.

Об'єкт дослідження – системна трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського та польського досвідів.

Предмет дослідження – місцеве самоврядування.

Гіпотеза – чим більш децентралізована державна влада, тим більше економічних методів впливу на підконтрольний об'єкт управління, більш гнучка система управління та більш розвинені демократичні інститути.

Структура бакалаврської роботи. Бакалаврська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків.



РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ПОЛІТИЧНОГО ІНСТИТУТУ В УКРАЇНІ

1.1. Генеза предмета дослідження та поняття місцевого самоврядування

Характеризуючи стан наукової розробки місцевого самоврядування, варто зазначити, що Україна дедалі гостріше переживає несподіваний дратівливий парадокс: зростає тривога, що посилення формальної української влади рік у рік стає загрозою для української національно-культурної ідентичності. Водночас поглиблюється розкол між владою й народом, що характеризується посиленням недовіри до державних інституцій. Якщо таку тенденцію не усунути, то виникає цілком реальна загроза делегітимізації влади з боку суспільства [12, с. 123].

У концептуальному дослідженні громадянського суспільства особливе значення має його посутнє розуміння як явища. Громадянське суспільство варто, на нашу думку, аналізувати як спільноту в аспекті реалізації людиною себе як громадянина. Минуло майже дві тисячі років відтоді, як Цицерон започаткував термін, що в перекладі з латини означає «громадянське суспільство». Це поняття він трактував як об'єднання людей, «пов'язаних між собою згодою в питаннях права та спільності інтересів», через відповідний ланцюжок, яким виступає громадянське суспільство. До того ж воно буде присутнім як субстанція, коли закон набуває правочинності, а право стає регламентом, що діє «однаково для всіх» [26, с. 165].

Уже сама назва “самоврядування”, “самоуправління” вказує на наявність у ньому управлінських взаємовідносин, які є одним з видів відносин влади. Аналізуючи місцеве самоврядування, ми розрізняємо спеціальний суб'єкт – територіальну громаду, спеціальний об'єкт – питання місцевого значення і самостійність – ключову категорію, що характеризує його як самостійну підсистему публічної влади, що конституційно гарантується державою [14, с. 85].

Разом із тим необхідно зазначити, що місцеве самоврядування і муніципальна влада не є тотожними поняттями. Досліджуючи співвідношення цих понять, М. С. Бондар слушно зазначає, що виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципальної влади. Місцеве самоврядування є більш широким явищем, ніж муніципальна влада [7, с. 101].

Як різновид організації публічної влади місцеве самоврядування, на думку Ю.М. Тодики, повинно забезпечити перш за все належний рівень керованості соціальної системи певного рівня, тобто місцевого співтовариства, яке проживає на відповідній території [23, с. 4].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши поняття місцевого самоврядування, вказує, що здійснюється воно територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територій різних громад сіл, селищ, міст [37].

Зміст цієї статті, як і статті 5 про систему місцевого самоврядування, передбачає безліч суб’єктів, що впроваджують місцеве самоврядування в життя. Отже, місцеве самоврядування - це певна система.

Ця система охоплює, по-перше, форми прямого волевиявлення членів територіальної громади - місцеві референдуми (стаття 7), загальні збори громадян (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13) та інші форми прямої демократії, що в майбутньому може бути передбачено статутами територіальних громад [37].

По-друге, систему місцевого самоврядування складають органи самоорганізації населення (ст. 14): будинок, вулиця, квартал та інші органи самоорганізації громадян [37].

І, звичайно, по-третє, зазначені місцеві ради, їх керівники, виконавчі комітети, управління та інші виконавчі органи сільської, селищної, міської ради, виконавчий апарат району, обласної ради.

На думку районних рад, відповідно до Закону про місцеве самоврядування (п. 2 ст. 5) вони можуть утворюватися в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

Районні ради міст, якщо вони сформовані, формують свої виконавчі органи, обирають голову ради, який одночасно є головою її виконавчого комітету.

Зазначимо з цього приводу нечіткі формулювання, доступні далі в Законі, які можуть призвести у житті до протистояння між суб'єктами місцевого самоврядування у містах. Мова йде про пункт 16 статті 16. IV Закону про місцеве самоврядування, згідно з яким територіальна громада міста або міська рада приймає рішення (як, до речі, і впливає з попередньої статті 5 цього Закону про місцеве самоврядування), про утворення чи не створення районних рад у містах, тоді як рішення про наділення міських рад правами управління майном та фінансовими ресурсами, якими володіють територіальні громади районів у містах, що проводять місцеві референдуми відповідних районних громад у містах. [28].

Тобто, вирішуючи одне складне питання (створення або не створення місцевих рад, керуючись здоровим глуздом, і не вирішуваних ізольовано від їх матеріальної та фінансової бази, без якої рада не може функціонувати), дві різні одночасно вирішальна беруть участь суб'єкти місцевого самоврядування: територіальна громада міста (або його міська рада) та територіальна громада району цього ж міста шляхом місцевих референдумів.

Звичайно, практика не буде заперечувати проти прийняття ними рішень різного змісту. Правда, із змісту тієї ж статті 15 Закону про місцеве самоврядування випливає, що навіть за негативних результатів референдумів регіональних територіальних громад міська рада може управляти своєю матеріально-фінансовою базою (тобто проти волі населення міської зони),

несучи відповідальність перед суспільством відповідної другої частини четвертого абзацу статті 16, сама по собі суперечлива за своїм змістом.

Вищесказане підтверджується тим, що прийнято абзац четвертий статті 16 Закону про місцеве самоврядування. Оптимальним для вирішення питання про створення районних рад є формулювання статті 5 абзацу другого цього ж закону. Також доповнення потребує до пункту 5 статті 6 Закону про місцеве самоврядування вказує, що територіальні громади районів у містах виступають суб'єктами права власності за умови, що є рішення міської територіальної громади або міської ради про створення районної ради в місті.

Отже, завершуючи характеристику представницьких суб'єктів місцевого самоврядування, зазначимо законодавчі положення (статті 1, 6 Закону України про місцеве самоврядування), згідно з якими територіальні громади сусідніх сіл можуть об'єднуватися в одну територіальну громади, створюючи єдині органи самоврядування та обираючи єдиного сільського голову. [20].

Правда, таке добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних громад, тобто згода на створення спільних органів місцевого самоврядування та об'єднання їх матеріально-фінансової бази дається мешканцями спільнот, вони об'єднані. Так само відокремлення від сільської громади здійснюється також рішенням референдуму територіальної громади.

1.2. Загальні моделі та характерні риси місцевого самоврядування в Україні

Європейська теорія місцевого самоврядування розглядається виключно з позицій історії та права, яка бере свій початок з робіт німецьких юристів початку XIX ст. Рудольфа фон Гнейтса та Лоренца фон Штейна. Названі автори запропонували під самоврядністю розуміти гармонійне поєднання децентралізації як форми публічного управління із залученням громадян не тільки виробляти законодавчі акти, а ще й займатися виконавчими функціями.

На практиці це знайшло своє відображення у Пруссії, де підхід Гнейтса та Штейна було реалізовано шляхом формування місцевої влади з представників місцевої громади, яка виконувала певні управлінські функції [5, с. 73]. Ця влада являла собою конституційне розподілення на публічну владу (виокремлення місцевого управління в окрему сферу державного (муніципального) права), сферу управління (включення принципово нової категорії «почесні громадяни» у сферу політико-правових відносин) та владу нагляду (члени міського суспільства, що виконували функції професійних чиновників) [6, с. 21].

Правову основу місцевого самоврядування України складають конституційні положення, а також норми законодавства. Далеко не в усіх країнах статус місцевого самоврядування встановлюється в Основному законі [1].

Наприклад, Конституції Данії, Норвегії не містять таких положень, хоча ці країни мають сильні традиції місцевого самоврядування. Зазвичай питання організації місцевого самоврядування тут досить детально регламентуються у спеціальних законах про місцеве управління, а також у деяких галузевих законодавчих актах.

Федеративні держави (США, ФРН та ін.), як правило, не мають спеціального федерального закону про місцеве самоврядування, надаючи суб'єктам федерації (штатам, землям тощо) право здійснювати законодавче регулювання місцевих питань. Багато держав мають досить високий ступінь уніфікації побудови системи місцевого самоврядування, що знаходить свій відбиток і у відповідному спеціалізованому законодавстві. В інших країнах організація місцевого самоврядування припускає різноманіття його форм.

В якості ідейного джерела місцевого самоврядування виступає вчення про природне право, яке з античних часів є найважливішою філософсько-ідеологічною течією. Суть теорії природного права має вираження в уявленнях про справедливість, що втілюються в загальнолюдських принципах свободи та рівності [17, с. 316].

Безпосередньо теорія місцевого самоврядування концентрувалася навколо формування правового ставлення громади до держави. Вся наука про самоврядування веде свій початок від спроби розв'язати проблему: чи має громада окрему, відмінну від держави, владу, чи є вона незалежною від держави публічно-правовою корпорацією або міцно включена в державний організм і виконує тільки функції органу держави. Перша з відомих загальновизнаних теорій організації місцевої влади – теорія природних прав вільної громади – виникла на початку XIX ст. як реакція на чиновницьке управління з усіма негативними сторонами, коли центр уваги теоретиків філософії держави та права перемістився з конституційної монархії на представницьку демократію як більш прогресивне втілення ідей правової держави, коли в політичній та філософсько-правовій думці відбулися суттєві зміни поглядів на проблеми демократії та суспільної свободи.

На зміну цієї теорії прийшла господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності.[29] Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків.

Наприкінці XIX – початку XX ст. набули розповсюдження соціал-реформістські муніципальні концепції, зокрема теорія муніципального соціалізму. Її ідеологами виступали реформісти різних країн. Муніципальний соціалізм являв собою сукупність програмних положень та установок, спрямованих на забезпечення якомога повнішої демократизації місцевого життя. Першою вимогою, яка містилася в муніципальних програмах політичних партій, було наділення міської та сільської громади правами більш широкої автономії. Ще одна вимога полягала у збільшенні представництва населення в органах місцевого самоврядування.

У своєму існуванні на Заході теорія і практика демократичного управління йшли пліч-о-пліч, розвиваючись та вдосконалюючись. Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері викликали появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту [3, с. 317].

Муніципалітети проголошувалися інструментом соціального обслуговування, який забезпечує та охороняє в рівній мірі інтереси усіх класів та прошарків суспільства. У рамках англосаксонської моделі, яка отримала поширення у Великій Британії, США, Канаді, Австралії та інших країнах, представницькі органи місцевого самоврядування формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень і пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє. Крім того, для англосаксонської моделі характерна відсутність на місцях уповноважених центрального уряду, які б опікали представницькі органи, що обираються населенням. Поряд з представницькими органами в країнах з даною системою місцевого управління (США) безпосередньо населенням можуть обиратись і деякі посадові особи. Значними повноваженнями тут наділяються й комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють вагомую роль в підготовці й прийнятті окремих рішень [3, с. 321].

В більшості країн світу, (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька модель) місцевого управління. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Родоначальницею є Франція, тому специфіка моделі виходить з історії цієї країни, коли головною опорою королівської влади служили повноважні представники монархії на місцях, а не органи місцевого самоуправління комун.

Отже, охарактеризувавши міжнародні стандарти правового регулювання місцевого самоврядування, варто зазначити, що в Україні проблеми розвитку місцевого самоврядування досить рідко здобувають широкий розголос і належну увагу з боку засобів масової інформації, не посідають помітного місця у виступах переважної більшості політиків. І це не викликає подиву, адже, з

одного боку, місцеві ресурси здебільшого мають надто локальний характер та, як правило, не становлять особливого інтересу як для провідних “олігархічних” економічних угруповань, так і для державної виконавчої влади, орієнтованої на поліпшення “усереднених” макроекономічних показників.

Тлумачні словники визначають термін “децентралізація” як передачу управлінських функцій від центральної влади місцевій владі, що розширює сферу повноважень державних органів нижчого рівня за рахунок державних органів вищого рівня. Враховуючи це, місцеве самоврядування можна визначити як децентралізовану форму правління. [33]

Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації влади в системі державного управління; вона складається з підсистеми управління (суб’єкт контролю) та керованої підсистеми (об’єкт контролю) та взаємодії суб’єктів та об’єктів управління. Децентралізація державної влади як універсальне явище відображає процеси перерозподілу влади між державною та місцевою владою [8, с. 52].

Чим більш децентралізована державна влада, тим:

- більшість економічних методів впливу на підконтрольний об’єкт управління;
- гнучка система управління;
- розвинені демократичні інститути, сама демократія сильніша.

Водночас процеси децентралізації не слід розглядати виключно в контексті децентралізації державної влади та управління шляхом передачі частини повноважень місцевому самоврядуванню. У наш час соціальні процеси настільки ускладнилися, а їхній прогрес настільки прискорився, що на порядку денному стоїть питання не лише про децентралізацію державної влади, а й про децентралізацію місцевого самоврядування.

Більше того, така децентралізація часто здається необхідною не лише на рівні місцевого самоврядування на регіональному рівні, а й на рівні районів та окремих громад, як міських, так і сільських.

Децентралізація місцевого самоврядування здійснюється шляхом створення та функціонування громадянського суспільства та / або бізнес-структур. У цьому сенсі перед місцевими радами стоїть важливе питання - запровадити правові механізми участі громадськості у процесі вирішення питань місцевого значення, оскільки існуючі статuti та нормативні акти вводять дискримінаційні умови і часто фактично унеможливають здійснення громадами право членів громади на громадські слухання, місцеві ініціативи, спільноти загальних зборів. В результаті більшість громадян практично позбавлені можливості впливати на рішення місцевих рад законними засобами [8, с. 52-53].

Основним завданням виробництва суспільних благ є задоволення потреб населення. Для підвищення ефективності цього завдання важливо максимізувати інтерес та участь громадян у формуванні бюджетів та управлінні коштами на місцевому рівні.

Економічна ефективність вимагає фінансової децентралізації, результатом якої є передача та делегування розпорядчих повноважень, створення фінансової бази для органів місцевого та регіонального самоврядування, розробка ефективної моделі фінансового вирівнювання та залучення жителів територіальних громад у вирішенні місцевих проблем.

У сучасних дослідженнях децентралізація визначається як метод організації публічної влади в державі, в якій адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення та реалізовувати власні завдання в межах, встановлених законом та відповідно до відповідальності уповноважених органів та посадових осіб, а також втручання в їх діяльність може відбуватися виключно з метою нагляду за законністю у випадках, передбачених законодавством та у відповідних формах. [22].

На основі аналізу попередніх думок було визначено, що децентралізація бюджету - це процес передачі повноважень щодо управління доходами та

видатками з метою підвищення ефективності реалізації цих повноважень та ретельного управління бюджетними коштами громад [9, с. 11].

Фінансова децентралізація в сучасних умовах розглядається як необхідна умова успішної децентралізації функцій держави в контексті демократичних перетворень. Отже, за умови бюджетної децентралізації:

- відкриваються додаткові можливості для формування місцевих бюджетів;
- збільшення свободи у використанні коштів органами місцевого самоврядування
- активність та ініціатива місцевої влади зростає;
- підвищена відповідальність за вирішення місцевих проблем;
- посилений контроль за виконанням бюджету;
- ефективність політики передачі зростає;
- здійснюється ефективне фінансове вирівнювання [34].

Серед основних завдань, які будуть реалізовані в рамках бюджетної децентралізації, є:

- перегляд та чітке структурування переліку власних та делегованих повноважень
- розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування;
- відмова від безцільних трансфертів, перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на відшкодування витрат органам місцевого самоврядування в результаті виконання ними делегованих функцій;
- запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування.

Слід також мати на увазі, що децентралізація місцевого самоврядування не є одностороннім процесом і зумовлена не мотивацією, а об'єктивними умовами. Отже, децентралізація можлива лише за умови створення для неї об'єктивних умов: на рівні центральної влади існує усвідомлення того факту, що передача деяких повноважень органам нижчого рівня призводить як до більш раціонального використання ресурсів та більш ефективного вирішення

місцевих проблем. Формалізованим вказівкою на такі об'єктивні умови є відповідне національне законодавство. Іншими сторонами самого потенціалу децентралізації є: самодостатність сторін, що беруть участь у децентралізації [16, с. 8].

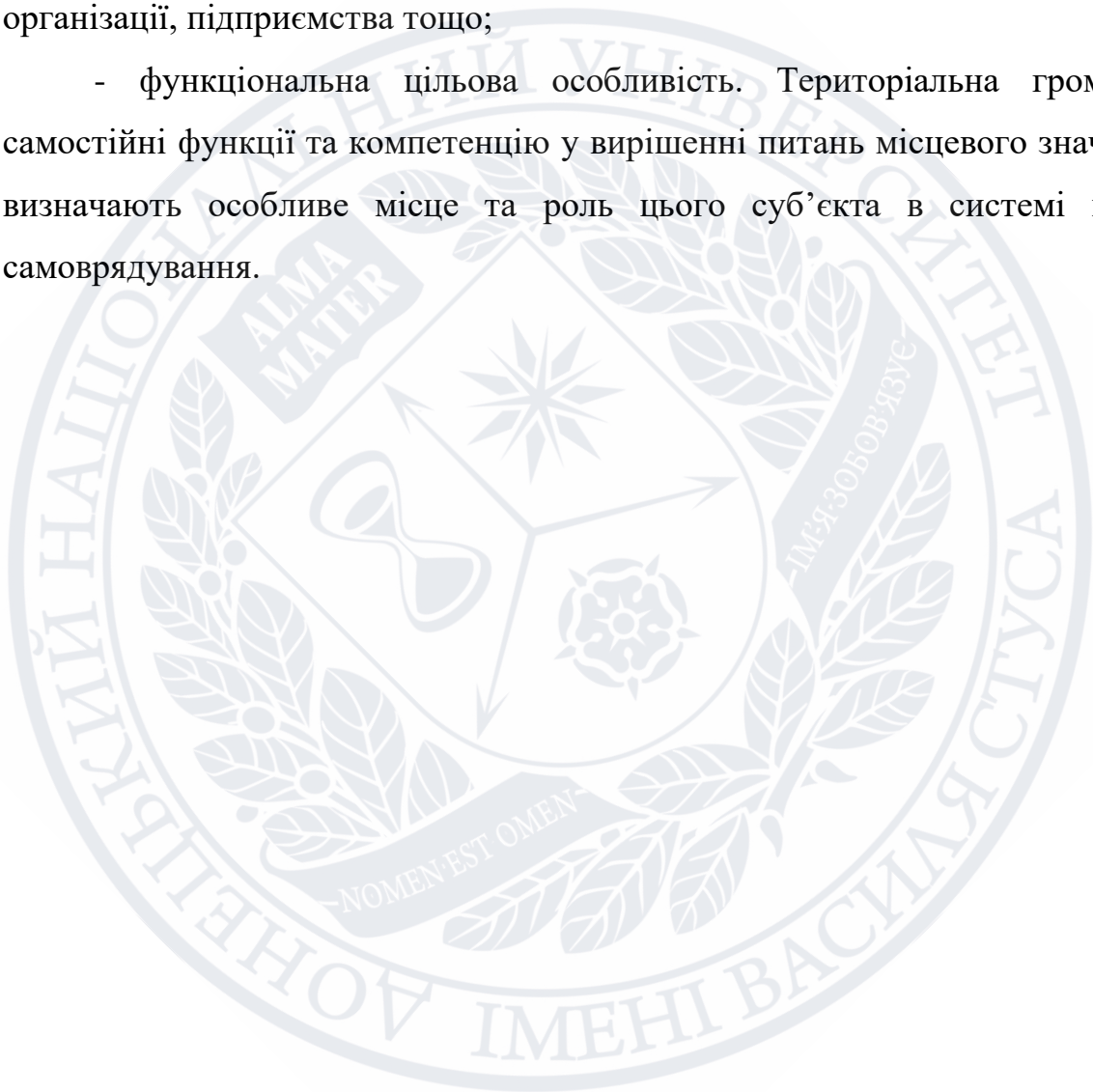
Стаття 140 Основного закону [36] закріпила конституційне правосуб'єктивність територіальної громади, визначивши, що їй належить право здійснювати місцеве самоврядування, і це реалізується, коли суспільство самостійно вирішує питання місцевого самоврядування в межах Конституції та законів України. Це конституційне положення вимагає формування та функціонування територіальної громади не як простої сукупності жителів певного населеного пункту, а як дієздатного утворення, соціально та політично активного, самодостатнього з точки зору забезпечення матеріальних та фінансових ресурсів, здатного ефективно і відповідально управляти своїми справами. Відповідно до цього можна виділити основні ознаки територіальної громади:

- функція інтеграції. Територіальна громада виступає як сукупність фізичних осіб, і законодавче застосування узагальнюючого поняття "резиденти" дає підстави включати до свого складу не лише громадян України, а й іноземних громадян та осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України [38, с. 102].

- територіальна ознака. Суспільство формується як сукупність осіб, пов'язаних з територією певного населеного пункту фактом постійного проживання. Відповідно до цього визначаються просторові межі функціонування суспільства та основні типи територіальних громад: територіальна громада села або добровільне об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду; територіальна громада села, територіальна громада міста. Побічно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» також вказує на такий тип суспільства, як територіальна громада району в місті (частина 5 статті 6, частина 4 статті 16);

- інтелектуальна та комунікативна особливість. В територіальних громадах існує система різноманітних інтересів, соціальних зв'язків і відносин, їх дія призводить до формування громадської інфраструктури громади, яка може включати різні організаційні форми та інститути, спрямовані на задоволення потреб та інтересів членів суспільства - громадські об'єднання, засоби масової інформації, самоорганізуючі органи населення, підприємства, організації, підприємства тощо;

- функціональна цільова особливість. Територіальна громада має самостійні функції та компетенцію у вирішенні питань місцевого значення, що визначають особливе місце та роль цього суб'єкта в системі місцевого самоврядування.



РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Регламентация структурно-функціональних аспектів діяльності місцевого самоврядування в Україні

Характеризуючи регламентацію структурно-функціональних аспектів діяльності місцевого самоврядування в Україні, варто зазначити, що місцеве самоврядування – це система органів, принципів і підходів. Без розуміння суті місцевого управління ради перетворюються на узурпаторські механізми багаторічного управління певних осіб. Особливо це спостерігається у сільській місцевості, де нерідко сільські голови займають посади по п'ять-шість каденцій поспіль [5, с. 21].

Місцева рада – це система управлінсько-владних утворень, яка складається з:

- міського голови і його патронатної служби;
- виконавчих органів (відділи, управління, департаменти);
- комунальних установ (школи, садочки, лікарні тощо);
- комунальних підприємств;
- виконавчого комітету (органу, створеного радою за поданням міського голови);
- ради та постійних і тимчасових контрольних комісій (як колегіальних органів, що складаються з обраних депутатів).

Така система не є випадковою, адже депутати збираються на сесію час до часу (раз у місьць, раз у квартал), а щоденна влада належить міському голові та виконавчим органам. Також великий вплив на реалізацію місцевої політики мають комунальні установи і організації. Виконавчий комітет і рада є зважуваними колегіальними органами. Повноваження самого ж депутата (як обранця громади) є переважно контрольними або сигнальними [5, с. 22].

Усі органи місцевої ради утворюють «тригілкову систему стримування і противаг».

Гілка міського голови сформована за принципами владної вертикалі (він призначає і звільняє керівників виконавчих органів, комунальних установ і підприємств; здійснює поточний контроль за їхньою діяльністю; визначає основні напрямки та повноваження).

Гілки ради і виконкому побудовані як вільні колегіальні органи (рішення приймається колегіальним органом, до складу якого входять особи, що працюють у ньому на громадських засадах. Рішення ухвалюються через відкрите обговорення шляхом голосування). При цьому важливо розуміти, що законодавець наділив правом ухвалювати рішення, що обов'язкові до виконання на території дії місцевої ради, лише раду і виконком. Міський голова наділений лише розпорядчими і адміністративними функціями, тому його акти (розпорядження) стосуються лише процедурних моментів – призначити, звільнити, відрядити, уповноважити, скликати, внести на розгляд тощо [11, с. 190].

При цьому усі три гілки місцевої ради перебувають під взаємним контролем. Рада створює виконком, але депутати не мають права вносити кандидатури. Це право належить міському голові. Рада може лише підтримати чи відхилити певні кандидатури. Міський голова скликає і головує на засіданнях ради і виконкому, формує їхній порядок денний, вносить на розгляд проекти рішень. Міський голова наділений правом зупинення (вето) проектів рішень ради і виконкому. Рада має право розпустити виконком та достроково припинити повноваження міського голови. Виконавчий комітет наділений функціями як органу місцевого самоврядування, так і повноваженнями органу виконавчої влади (наприклад, освіта, охорона здоров'я тощо). Виконавчий комітет координує та контролює діяльність «команди міського голови», заслуховує звіти керівників комунальних установ і підприємств, виконавчих органів.

Вкрай важливим є підтримання конкурентності (дискусійності, взаємоконтролю, альтернативних поглядів) у діяльності системи місцевої ради. Слід розуміти, що виконавчий комітет є колегіальним органом, головним призначенням якого є прийняття владних рішень «замість» підлеглих міського голови. На засіданні виконкому в міського голови лише один голос [11, с. 191].

Статут територіальної громади і Регламент ради мають передбачати:

- простий і зрозумілий порядок проведення громадських слухань, зборів громадян, внесення місцевої ініціативи, петиції;
- наявність обов'язкової процедури прямого щорічного звітування міського голови, його заступників, керівників виконавчих органів, комунальних підприємств і установ, голів постійних комісій, депутатів;
- відкритість засідань ради, постійних комісій, виконавчого комітету;
- оприлюднення проектів рішень, прийнятих рішень та результатів голосування і протоколів засідань ради та її органів;
- заборону депутатам і їхнім родичам суміщати свій статус із роботою в раді, комунальних установах і підприємствах;
- заборону раді приймати будь-які рішення щодо депутатів і їхніх родичів, укладати угоди про продаж, оренду майна громади, про продаж робіт, послуг, товарів за бюджетні кошти із підприємствами, що засновані депутатами чи їхніми родичами [11, с. 192];
- обмеження включення до виконкому службовців ради у кількості не більше 10%;
- обов'язкове проведення громадських слухань при отриманні містом кредитів чи укладення угод на значні суми [11, с. 192].

Сільський, селищний, міський голова є ключовою посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський,

селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях.

Сільський, селищний, міський голова не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.

При здійсненні наданих повноважень сільський, селищний, міський голова є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, відповідальним – перед відповідною радою, а з питань здійснення виконавчими органами ради повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади.

Здійснюючи свої повноваження, міський голова видає розпорядження. Такий документ як розпорядження є актом, що видається однією особою, а тому його зміст та терміни видання залежать від волі саме цієї особи [15, с. 196].

Розпорядження голови є актами індивідуальної дії. Згідно із юридичною практикою правові акти індивідуальної дії стосуються конкретних осіб та їхніх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їхній виражений правозастосовний характер.

Громада дізнається про розпорядження уже за фактом їхнього підписання і оприлюднення. Тому єдиним джерелом інформації з цих питань є службовці ради.

Виконавчий комітет – це колегіальний орган, що утворюється за рішенням ради.

Право на внесення пропозицій з подання кандидатур до складу виконкому належить міському голові. Рада може підтримати чи відхилити певну кандидатуру (кандидатури) [15, с. 197].

Закон не містить чітких вимог щодо кількісного чи персонального складу виконкому. Для депутатів місцевої ради (окрім секретаря ради) існує пряма

заборона на членство у виконкомі. При цьому в обов'язковому порядку до складу виконкому входять міський голова, секретар ради та староста.

В інтересах громади, як вже вказувалось вище, щоб до складу виконкому входило якомога менше службовців ради. Ідеально, коли виконавчий комітет є рівновіддаленим від ради і міського голови. Це сприяє конкурентності гілок місцевої влади.

Кількість членів виконкому визначається самою радою у рішенні про його утворення. Кількість крісел у виконавчому комітеті є дискусійним питанням. Як правило, чисельність посад співвідноситься із політичними вимогами основних гравців, що впливають на ухвалення радою рішень (депутатські фракції і групи, голова, фінансові групи тощо).

Виконавчий комітет ради є підзвітним і підконтрольним раді, що його утворила, а з питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади [15, с. 198].

Виконавчий комітет здійснює свою діяльність у вигляді засідань, які відбуваються, як правило, двічі на місяць. Закон зобов'язує проводити засідання виконкому не рідше одного разу на місяць. Доволі частими є випадки скликання позачергових засідань виконкому для вирішення нагальних питань.

Закон не визначає коло суб'єктів, що наділені правом внесення проектів рішень на розгляд виконавчого комітету. Це питання підлягає врегулюванню у регламенті місцевої ради та її виконкому. За аналогією, встановленою законом для сесії ради, можна визначити таких суб'єктів внесення проектів рішень:

- сільський, селищний, міський голова;
- члени виконкому;
- постійні депутатські комісії;
- депутати;
- голова місцевої державної адміністрації;
- голова районної, обласної ради;
- загальні збори громадян (наприклад, у порядку місцевої ініціативи).

Акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної ради в місті, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, прийняті у межах, наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території [15, с. 198].

Місцева рада при ухваленні рішень повинна дотримуватись вимог закону і не перевищувати своїх повноважень. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність у разі порушення ними Конституції або законів України. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам у результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету, а в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування – за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому законом.

Отже, охарактеризувавши регламентацію структурно-функціональних аспектів діяльності місцевого самоврядування в Україні, варто зазначити, що територіальні громади, як первинні суб'єкти місцевого самоврядування, правомочні безпосередньо розглядати та вирішувати будь-яке питання, віднесене до самоврядних повноважень.

Повноваження місцевого самоврядування – це визначені Конституцією і законами України, іншими правовими актами права і обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

2.2 Роль громадянського суспільства у здійсненні місцевого самоврядування в Україні

Аналізуючи особливості громадянського суспільства у здійсненні місцевого самоврядування в Україні, варто зазначити, що відзначаючи принципове значення функціонального призначення місцевого самоврядування, слід наголосити, що місцеве самоврядування як інститут самоуправління населення має і практичний характер. Це виявляється в тому, що функції місцевого самоврядування можуть бути реалізовані лише в межах суспільства, що визначає соціальне призначення місцевого самоврядування загалом. Указана особливість місцевого самоврядування як соціального інституту має ключовий характер, що дає змогу говорити про суспільство як про об'єкт функціонування місцевого самоврядування.

Справедливою є думка Л. М. Дунаєвої про те, що сьогодні наукова думка представлена чималою кількістю наукових концепцій, що репрезентують уявлення провідних мислителів – представників політико-правової та суспільно-політичної думки щодо розвитку моделей взаємин між владою та самоврядуванням протягом історії людства. Слід підкреслити, що розгляд цих взаємин відбувається у межах міждисциплінарних досліджень, оскільки навіть теоретично досить важко виокремити суто політологічне та правове у стосунках «влада – самоврядування» як протягом історії людства, так і в сучасний момент [10, с. 256].

В. В. Пилін і П. П. Глущенко наголошують не лише на суспільстві як на об'єкті функціонування місцевого самоврядування, а в контексті аналізу специфіки громадянського суспільства зазначають про те, що основні функції місцевого самоврядування впливають з функцій усього громадянського суспільства та держави, конкретизують їх з урахуванням основних завдань і цілей, які постають перед місцевими спільнотами [9, с. 16].

Слід зазначити, що, визначаючи функції місцевого самоврядування як такі, що походять від функцій громадянського суспільства, науковцями так і не було обґрунтовано особливості цього взаємозв'язку, оскільки і наведений

перелік функцій не повною мірою відображає засади функціонування громадянського суспільства. Ученими справедливо схвалюється думка про те, що громадянське суспільство традиційно розуміється як сфера, на яку індивід має прерогативи перед державою, тобто має місце автономність громадянського суспільства як сфери приватних інтересів щодо держави (втілення публічного інтересу) [27, с. 88].

Зазначені вище погляди вчених не завжди мають однозначний та несуперечливий зміст, однак слід погодитись з ними в тому, що місцеве самоврядування має соціальну природу та соціальне призначення, оскільки визначається особливостями розвитку суспільства та впливає на його розвиток в межах відповідної територіальної громади.

Питання взаємозв'язку громадянського суспільства та місцевого самоврядування в юридичній літературі розглядається переважно в контексті характеристики громадянського суспільства чи місцевого самоврядування. Розглядаючи місцеве самоврядування, учені наголошують на тому, що це є інститут (засіб, форма прояву тощо) громадянського суспільства. За таким принципом, розглядаючи особливості громадянського суспільства, учені наголошують на його ключовому інституті (елементі) – місцевому самоврядуванні як засобі виявлення та реалізації інтересів громади [27, с. 89].

На нашу думку, проблематику розвитку громадянського суспільства як фактора розвитку та об'єкта функціонування місцевого самоврядування, слід пов'язувати із закономірностями співвідношення державної влади та інституціями самоорганізації суспільства, оскільки від рівня реалізації самоврядного потенціалу суспільства та від реальних можливостей реалізувати власні інтереси громадян через інститути самоорганізації суспільства залежить рівень розбудови громадянського суспільства. Тому спробуємо встановити генезу розвитку поглядів на особливості взаємовпливу державної влади та місцевого самоврядування.

Функціональне підґрунтя розвитку управління суспільством як основи розбудови громадянського суспільства закладається вченими в основу

розуміння управлінського феномену загалом. Причому, використовуючи системно-структурний підхід щодо дослідження управлінського феномену як такого, учені проводять розмежування функціонального призначення держави та місцевого самоврядування. Саме такий підхід, на переконання вчених, зумовлює всесторонність характеристики функціонального призначення держави і права у розбудові громадянського суспільства.

Науковці акцентують увагу на теоретико-правових, конституційно-правових, соціально-політичних та прикладних проблемах взаємодії держави і місцевого самоврядування, серед яких:

- відсутність сучасної науково обґрунтованої теорії механізму взаємодії держави і місцевого самоврядування, ролі держави, її органів у процесі формування концептуальних основ місцевого і регіонального розвитку та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування;

- непослідовність вітчизняної державної політики у сфері муніципального будівництва: організація місцевого самоврядування здійснювалася найчастіше без урахування об'єктивно назрілих суспільних потреб та інтересів територіальних громад;

- суперечливість та недостатня розвиненість правової основи місцевого самоврядування, зокрема прогалини правового регулювання;

- існуюче нині реальне відчуження населення і держави одне від одного, що призводить до байдужості держави до місцевих справ, з одного боку, та відсторонення жителів від участі в управлінських процесах, патерналістських настроїв, абсентеїзму, проявів громадської пасивності та політичної апатії, з другого боку [27, с. 90];

- відсутність в апараті державної влади та місцевого самоврядування якісного кадрового потенціалу, що детерміновано розповсюдженою практикою комплектації складу органів публічної влади керівниками, службовцями та депутатами, мислення яких значною мірою перебуває в «радянській системі координат», що не дає змоги сьогодні всерйоз розраховувати на ефективне та

послідовне здійснення державної політики в сфері місцевого самоврядування в Україні.

Здійснюючи аналіз взаємодії громадянського суспільства та місцевого самоврядування, учені справедливо зазначають, що природою такої взаємодії є необхідність створення різноманітних соціальних інституцій як протипази державі та її органам. Причому однозначно робиться висновок про те, що місцеве самоврядування є одним з пріоритетних інститутів громадянського суспільства, який забезпечує ключові характеристики громадянського суспільства, а саме [4, с. 89]:

- формування особливого способу соціального життя, заснованого на праві та демократії;
- розбудова суспільного устрою, згідно з яким кожній людині гарантується вільний вибір форм його економічного та політичного буття, утвердження прав людини, забезпечення ідеологічного плюралізму;
- забезпечення розвитку соціального простору, у якому люди взаємодіють відносно вільно, без втручання держави;
- створення громадянського суспільства як великої самоорганізованої суперсистеми, яка складається з багатьох недержавних інститутів та асоціацій фізичних осіб [4, с. 90].

Так само можна говорити і про вплив громадянського суспільства на його становлення та розвиток. Це походить і з самих уявлень про громадянське суспільство, відповідно до яких в основу розуміння громадянського суспільства закладається ідея прояву громадянського суспільства в інституті місцевого самоврядування як прояв функціонування громадянського суспільства [25, с. 34].

Крім цього, учені наголошують, що громадянське суспільство є засобом самовиразу індивідів, їх самоорганізації і самостійної реалізації ними власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань громадські спілки та об'єднання мають розв'язувати самотужки або нарівні місцевого

самоврядування, тим самим вони полегшують виконання державою її функцій [19, с. 423].

Отже, проаналізувавши особливості громадянського суспільства у здійсненні місцевого самоврядування в Україні, варто зазначити, слід відзначити і зворотний вплив місцевого самоврядування на громадянське суспільство, а саме: функціонує в межах громадянського суспільства та виконує управлінську роль щодо громадянського суспільства; зміст функціонального призначення місцевого самоврядування визначається сферою життєдіяльності громадянського суспільства в межах відповідного територіального утворення однієї держави; реалізація функцій місцевого самоврядування здійснюється або територіальною громадою, або вповноваженими органами, що складаються із суб'єктів громадянського суспільства; місцеве самоврядування забезпечує представництво та реалізацію інтересів відповідної територіальної громади, що становить сутність функціонування місцевого самоврядування загалом.

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Системна трансформація місцевого самоврядування в Україні під впливом шведського і польського досвіду

Із розпадом радянської централізованої системи місцевого самоврядування все більше проявляє себе відсутність орієнтирів у побудуванні сучасної національної системи місцевої влади. Також при будівництві місцевого самоврядування в Україні спостерігається значний державний вплив на самоврядність в організації та діяльності місцевої влади, що породжує слабкість громадянського суспільства й жодним чином не сприяє розвитку системи місцевого самоврядування в Україні як чинника недержавного управління. Названа ситуація актуалізує іншу проблему – запозичення та адаптація іноземного досвіду в умовах України. [32]

Найчастіше при аналізі досліджуваної проблеми із запозичення та адаптації іноземного досвіду називається приклад Швеції (як зразок громадянського управління на основі партнерських взаємовідносин, між владою та регіонами, тобто це та модель, яка може слугувати орієнтиром для сучасних науковців) та Польщі (як приклад успішної трансформації за вектором децентралізації та деконцентрації державної влади). Причому варто зробити застереження, що порівнювати між собою вказані моделі місцевого самоврядування не можна, бо за своїм характером вони різні (у Швеції винятково громадянське управління, в Польщі – державно-громадянський нагляд). Найчастіше дослідники звертають наукову увагу на інноваційно-кластерну спрямованість місцевого самоврядування в Швеції та Польщі, бо йдеться про впровадження системи ефективного регіонального менеджменту, де вказані моделі розвиваються окремо на рівні структури. Фундаментом інноваційно-кластерної моделі є побудова ефективного та раціонального міського бюджету, що й намагається побудувати українська держава протягом років незалежності.

Сучасна система місцевого самоврядування в Швеції базується на адміністративно-територіальному поділі країни і складається з двох рівнів: місцевого (на рівні муніципалітетів, муніципального рівня) та регіонального (на рівні графств). які відрізняються за типом та обсягом повноважень. До комітетів обох рівнів належать представницькі виборні комітети (на муніципальному рівні - муніципальні ради, на рівні власності - районні ради) та виконавчі структури, кількість, та напрямки яких ради визначають незалежно одна від одної. В штаті загалом 290 муніципалітетів (муніципалітетів, муніципальних рад), 21 муніципальний округ (Ландстін) та чотири обласні ради.

Стокгольм розділений на самостійну адміністративну одиницю, яка знаходиться нарівні з графством. Ради можуть формувати різні комісії на власний розсуд. Місцеве самоврядування працює виключно на місцевому рівні, тоді як на районному рівні, крім самоврядування, існує державна виконавча влада, яка представлена районною радою директорів (Landsting), губернатором та регіональними управліннями органи державної влади. Саме муніципалітети складають структуру, яка здійснює більшу частину місцевого самоврядування і, власне, базовий рівень управління.

Муніципалітети не підпорядковуються регіональним наземним станціям, але активно співпрацюють та самостійно визначають форми та напрямки цієї співпраці. Це місцеве самоврядування на муніципальному рівні, яке представляє муніципальна рада, яка формує його виконавчі органи. На місцевому рівні також є деякі вживані та регіональні бюро, які беруть участь у реалізації державних або регіональних програм. В даний час у Швеції існує чотири типи органів місцевого самоврядування: світські первинні церкви", які в повсякденному житті просто називають церквами; світські "вторинні парафії", які зазвичай називають районними радами; територіальні одиниці Церкви, відомі як парафія; регіональні підрозділи Церкви, відомі як єпархіальні об'єднання.

Особливістю досліджуваної моделі є певною мірою симбіоз світської та церковної влади, які можуть співпрацювати через спеціалізовані організації, які називаються асоціаціями органів місцевого самоврядування та міжпарафіяльними асоціаціями. Районні ради активно працюють на регіональному рівні, основною сферою їх діяльності є система охорони здоров'я.

Зважаючи на історичні традиції, громадяни Ісландії та Норвегії, а також громадяни країн-членів ЄС мають право голосу. Інші іноземці мають право голосу, якщо вони проживали у Швеції принаймні три роки поспіль до виборів. Така лояльність до іноземних громадян є у світовій практиці радше винятком із місцевого виборчого законодавства. Вибори проводяться пропорційно відповідно до відкритих партійних списків. Партії, представлені у виборних органах, отримують субсидії з муніципального чи районного бюджету. Шведська система місцевого самоврядування характеризується моделлю «керівника ради», за якої мер, обраний місцевою радою, не має реальної влади (обмежується церемоніальними функціями, головуванням у раді тощо).

У цій системі головне завдання належить призначеній професійній посадовій особі - керівнику, який самостійно формує виконавчий апарат, розробляє програму його діяльності та контролює її виконання. Одним з таких менеджерів у Швеції є губернатор, який призначається на посаду та звільняється з посади урядом без встановленого строку. Він курує різні периферійні служби центральних управлінь, регіонального відділення міліції та представницької місцевої влади. Закон про місцеве самоврядування (1991 р.) Визначає межі повноважень муніципалітетів, ландшафтів та регіонів.

Це включає житло, впорядкування вулиць та доріжок, рух транспорту, воду, енергію, розвиток культури та дозвілля. До обов'язків муніципалітетів Швеції, як і в інших країнах, входять: медичне обслуговування та охорона здоров'я, професійна підготовка в галузі освіти дорослих, дитячі будинки та спеціальні школи, фінансова підтримка фондів регіонального розвитку для зростання торгівлі та промисловості, іноді регіональне планування, делеговані

муніципалітети. Характеристикою місцевого самоврядування у Швеції є високий ступінь автономії та прав місцевого самоврядування.

Тож місцева влада має власні джерела доходу, повноваження встановлювати рівень податку на прибуток для фізичних осіб - членів громади, забезпечення добробуту - і вони відкриті та відповідальні у своїх діях та рішеннях. Гарантоване як законом і контролем, так і загальною культурою демократії у Швеції. Обов'язкові повноваження муніципалітетів включають освіту (за винятком вищої освіти), соціальні послуги (догляд за дітьми, людьми похилого віку та людьми з особливими потребами), планування та будівництво, забезпечення належних умов життя та діяльності місцевих органів влади (транспорт, водопостачання, вулиця) прибирання Переробка відходів тощо), а також певні завдання з охорони навколишнього середовища.

Особливо важливим у шведській моделі місцевого самоврядування є безумовне дотримання принципу єдності влади та ресурсів. Іншими словами, виконання повноважень забезпечується відповідними засобами. Для виконання своїх завдань органи місцевого самоврядування справляють податки, встановлюють збори та отримують державні субсидії. Основним джерелом доходу є податок на доходи фізичних осіб - членів громади. Зокрема, у 2006 році саме податкові надходження становили 68% доходів шведських муніципалітетів та 74% районних рад.

Для економіки, використання зарубіжного досвіду у формуванні та розвитку програмно-цільового методу планування є основою для розвитку системи місцевих фінансів, міжбюджетних відносин, бюджетної політики та механізму бюджетного регулювання. Однак, як показують дослідження українські вчені не приділяють достатньо уваги створенню ефективної системи формування та виконання бюджетних програм. [35]

Для української практики розроблено та запропоновано комплексні заходи для комплексної оцінки результативності та результативності реалізації бюджетних програм на основі досвіду економічно розвинених зарубіжних країн.

Сучасна ситуація не сприяє розробці програмно-цільового методу планування, створенню життєздатної системи оцінки ефективності та раціональності формування та реалізації бюджетних програм, впровадженню раціональної системи контролю за виконанням бюджетних програм. Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду формування та реалізації бюджетних програм, визначення напрямів його позитивного впровадження в українську практику.

Місьцеве самоврядування є важливим фактором демократизації суспільного життя, необхідною передумовою формування громадянського суспільства, наближення влади до свого джерела - народу [21, с. 93].

За останні роки було проведено багато наукових досліджень, присвячених висвітленню різних аспектів теорії та практики місцевого самоврядування в європейських країнах, проте всебічний аналіз можливостей використання європейського досвіду в контексті українських реалій є дещо поверхневим.

Світовий досвід більшості зарубіжних країн впевнений, що управління місцевими справами, як правило, здійснюється як державними органами, призначеними центром на місцевому рівні, так і представницькими органами, що обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такі представницькі органи часто називають муніципальними чи муніципальними органами [1, с. 32].

Поєднання місцевого самоврядування можна простежити за комплексом політичних, економічних та правових причин.

По-перше, тенденція децентралізації, втілена органами місцевого самоврядування, природно суперечить тенденції до централізму і створює механізм узгодження місцевих інтересів з національними.

По-друге, можливості формування місцевого домогосподарства за рахунок місцевих податків та зборів досить обмежені (збільшення податків може призвести до невдоволення електорату), а коштів часто недостатньо для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування-уряд. Звідси

необхідність централізованих асигнувань на потреби місцевих органів влади. І це змушує центральний уряд контролювати місцевий уряд у цій галузі.

По-третє, представляється очевидним обмежити незалежність муніципалітетів у секторах загальнодержавного значення, що пов'язано з необхідністю гарантувати однакові високі стандарти управління. По-четверте, правове регулювання місцевого самоврядування, включаючи регулювання юрисдикції та основи процедур діяльності місцевих органів влади, призводить до необхідності адміністративного контролю за законністю дій місцевого самоврядування [2].

3.2. Аргументація прямого запозичення зарубіжного досвіду реформування в умовах України на прикладі досвіду республіки Польща

Оскільки саме Польща вважається зразком для здійснення адміністративної реформи в Європі, спершу необхідно чітко визначити напрямки та результати адміністративної реформи в країні в контексті європейської інтеграційної політики сусідньої держави. За час існування Польської Народної Республіки не було місцевого самоврядування. Місцева влада функціонувала на основі централізації та практично належала до органів державного управління. Низький рівень ефективності системи місцевого самоврядування потребував модернізації.

Наприкінці 1980-х років децентралізація стала пріоритетним напрямком євроінтеграційної діяльності влади в Польщі [5, с. 19]. У 1997 році польський уряд ініціював реформи, спрямовані на перетворення Польщі на державу, здатну стати інтегрованою частиною Європи. Серед цих реформ була адміністративна [6].

Його стратегічним напрямком було введення трирівневого адміністративного поділу замість дворівневого, створення територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства замість раніше існуючого на рівні міст та селищ, зміна територіальна структура та система бюджетного

фінансування завдяки новому розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади, децентралізації функцій державного управління [8].

Принципи, закладені при здійсненні адміністративної реформи, базувались на традиціях європейської цивілізації, закладених в основу стратегії розвитку країн - членів Європейського Союзу [10]. Реформа базувалася на таких принципах: ефективність, прозорість, відкритість та підзвітність, а також гнучкість. Її мета - забезпечити окремий вид діяльності для кожного сегмента державної влади. Під час реформи була вироблена спеціальна формула для трьох основних функцій органів державної влади:

- адміністрація, полягає у контролі за дотриманням законів, визначенні адміністративних норм і правил, прийнятті управлінських рішень;
- управління процесом трансформації шляхом формулювання політики та стратегій розвитку для всіх сфер суспільного життя;
- вказівки щодо надання послуг населенню.

У 1990 р. Було прийнято Закон про територіальне самоврядування, який врахував положення Європейської хартії місцевого самоврядування, що містить правові стандарти щодо місцевого рівня територіального самоврядування. Саме цим законом було розпочато перетворення місцевих органів влади, внесення змін до територіального поділу Польщі на воєводства та муніципалітети.

Конституція, прийнята в 1997 р., Закріпила децентралізацію місцевого самоврядування в Польщі. Стаття 16 Конституції Польщі визначала місцеве самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади, встановлювала баланс між централізацією та децентралізацією в системі державного управління, закріплювала існування моделі управління, заснованої на підсистемах місцевого самоврядування, функціонування яких базувалося на принципі децентралізації та державного управління. Слід підкреслити, що переважна більшість країн Європейського Союзу характеризується подібною моделлю регіонального управління [13].

Другий етап реформи розпочався 1 січня 1999 р. Окрім таких органів місцевого самоврядування, як гміни, з'явилися округи та воєводства. При розподілі виконання державних завдань це робилося з метою уникнення дублювання та дублювання повноважень органів державної адміністрації та органів самоврядування. Саме цей поділ міг гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання політичних інструментів Європейського Союзу [1, с. 17].

Наступним рівнем місцевого самоврядування був повіт. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його незалежність підлягає судовому захисту. Завдання і функції повітів доповнюють завдання гміни, тобто повіт виконує те, що гміна не може зробити. Більше того, перший не має жодних повноважень щодо контролю чи керівництва для останнього. На території Польщі в результаті реформи було створено 478 комун, на регіональному рівні виникло 373 повітів, з яких 65 повітів мають статус виділених міст - міст з правами повітів. Фінансова система місцевої влади після реформи в Польщі почала функціонувати на основі чіткого розподілу повноважень.

Так, гміни відповідали за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. В результаті в Польщі з'явився новий вид регіональної політики, що отримав назву інтрарегіональна політика, яка підтримує розвиток потенціалу конкретного воєводства.

Заздалегідь виявити помилки та проблеми реформ та виправити їхній прогрес, важливо контролювати заходи та зміни, які супроводжують цей процес. Багато дослідників вважають, що адміністративна реформа в Польщі була успішною та ефективною, оскільки вона відповідала одному з головних європейських принципів - децентралізації влади, посилюючи її на рівні місцевого самоврядування.

Звичайно, труднощі виникли на шляху впровадження адміністративної реформи. Реформа державного управління повинна мати комплексний характер через різкі зміни територіальної системи. Більше того, адміністративна реформа була здійснена одночасно з трьома ключовими реформами - пенсійним, освітнім та медичним. На жаль, після впровадження реформи не вдалося подолати соціально-економічну відсталість деяких воєводств у країні. Податок на додану вартість на душу населення в певному воєводстві може бути більш ніж подвоєним у порівнянні з іншими воєводствами.

На той час у Польщі законодавство про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації ще не було приведене у відповідність із потребами сучасного законодавства. Це важливі речі, які необхідно враховувати в контексті адміністративної реформи в Україні.

Місцеве самоврядування сьогодні є важливим фактором демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною умовою формування громадянського суспільства, наближення влади до її джерела - народу. В Україні закладено конституційні основи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку основних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. [18].

Водночас, як зазначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку та самореалізації людини, захисту її прав, забезпечення високо якісні та доступні державні послуги для жителів територіальних громад. [30].

Водночас можливості, передбачені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", недостатньо використовуються у сфері захисту місцевого самоврядування шляхом здійснення заходів відповідальності за не

вирішення питань місцевого значення, що розглядаються на місцевих референдумах, зборах громадян, рішеннях органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийнятих у межах їх повноважень. Крім того, на місцевому рівні бракує професійних кадрів у державному секторі, що заважає формуванню та реалізації державної політики. Все це негативно впливає на забезпечення сталого розвитку як окремих громад, так і країни в цілому. [24].

Можна стверджувати, що без реформи місцевого самоврядування неможливо подолати кризу в соціально-економічному та політичному житті України. Місцеве самоврядування є однією з фундаментальних демократичних основ конституційного ладу України. Тому процеси її конституційної реформи є найважливішим фактором розвитку всієї системи української державності. Особливо гостро це питання набуло сьогодні, коли звучать заклики до федералізації країни, порушення конституційного ладу та дестабілізації влади.

На наш погляд, децентралізована модель влади повинна бути впроваджена в Конституцію України, яка передбачає формування повноцінної системи місцевого самоврядування на всіх рівнях територіальної структури країни, широку консолідацію повноважень, ресурсів та відповідальність за органи місцевого самоврядування. Це дозволить досягти більшої незалежності для прийняття важливих управлінських рішень щодо сталого збалансованого розвитку регіонів та вирішення інших питань місцевого значення.

ВИСНОВКИ

Охарактеризувавши місцеве самоврядування в Україні під впливом шведського і польського досвіду, можна зробити такі висновки:

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, визначивши поняття місцевого самоврядування, вказує, що здійснюється воно територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територій різних громад сіл, селищ, міст.

Децентралізація характеризує процес трансформації механізму реалізації влади в системі державного управління; вона складається з підсистеми управління (суб’єкт контролю) та керованої підсистеми (об’єкт контролю) та взаємодії суб’єктів та об’єктів управління. Децентралізація державної влади, як універсальне явище відображає процеси перерозподілу влади між державною та місцевою владою [8, с. 52].

Чим більш децентралізована державна влада, тим:

- більшість економічних методів впливу на підконтрольний об’єкт управління;
- гнучка система управління;
- розвинені демократичні інститути, сама демократія сильніша.

Для економіки, використання зарубіжного досвіду у формуванні та розвитку програмно-цільового методу планування є основою для розвитку системи місцевих фінансів, міжбюджетних відносин, бюджетної політики та механізму бюджетного регулювання. Однак, як показують дослідження, українські вчені не приділяють достатньо уваги створенню ефективної системи формування та виконанню бюджетних програм. [31].

Ратифікація Україною Європейської хартії місцевого самоврядування виступила своєрідним каталізатором процесів відродження системи

представницької влади. Імплементація положень Європейської хартії місцевого самоврядування зумовлює формування якісно нового місцевого самоврядування як системного суспільного явища. Українська держава докладас значних зусиль у сприянні його становленню, функціонуванню та розвитку.

Водночас на думку науковців, політиків, експертів, вітчизняне місцеве самоврядування не виконує насамперед своєї суспільної місії – децентралізації державного управління, організації життєдіяльності на місцевому рівні, формування демократичних основ суспільного розвитку, що ставить під сумнів правильність обраних основ його організації.

Слід підкреслити важливість системних реформ місцевого самоврядування, вдосконалення організації їх діяльності шляхом децентралізації державної влади та децентралізації її повноважень. Посилення організаційної, матеріальної, фінансової та юридичної незалежності представницьких органів місцевого самоврядування повинно стати передумовою ефективності місцевого управління в регіонах. Це ретельне вивчення суперечливості впливу місцевого самоврядування на розвиток громад, стратегічних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, процесу реалізації стратегії регіонального розвитку та інструкцій, необхідних для розробки регіональних стратегій та розробки методологічного підходу до створення ефективної моделі організації місцевого самоврядування.

Для української практики розроблено та запропоновано комплексні заходи для повної оцінки результативності та реалізації бюджетних програм на основі досвіду економічно розвинених зарубіжних країн.

Сучасна ситуація не сприяє розробці методу цільового планування програми, створенню життєздатної системи оцінки ефективності та раціональності створення та реалізації бюджетних програм та впровадженню раціональної системи контролю за виконанням бюджет програм.

Процеси організації функціонування органів місцевого самоврядування за кордоном сприяють розвитку системи соціально-правових цінностей, які можуть забезпечити ефективне вирішення проблем.

Сучасна демократична, соціальна та правова держава немислима без повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування. Світовий досвід спонукає до пошуку моделі організації територіальної влади, яка відповідає сучасним демократичним вимогам та гарантує права і свободи громадян, задовольняє їх потреби та забезпечує якісні та ефективні послуги. Варто зробити акцент на тому, що реформування як політичний процес є одним із компонентів загальної трансформації, а це дає змогу нам розглядати реформування як поетапний процес переходу українського місцевого самоврядування з одного стану в інший, що, зі свого боку, включає: аналіз суспільного замовлення на реформування, підготовку експериментальної моделі реформи (офіційне трактування реформи; інформаційне забезпечення тлумачення мети реформи; професійна підготовка посадовців і громади, яка дасть змогу уникнути труднощів у взаєморозумінні громади і влади; корекція наслідків і подальшого вектора реформи; просторово-часове обґрунтування реформи (йдеться про проектний час її втілення в реальне життя та розрахунок необхідного на це часу)) і заключний етап – це реалізація реформи (повна реалізація, часткова реалізація, провал реформи). Тому, щоб уникнути провалів або мати більше часу на коригування реформи, орієнтиром мають слугувати кластери взаємодії державного менеджменту з активним громадянським суспільством у системі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. Врублевський О. Співробітництво територіальних громад: сучасний стан та перспективи розвитку. Вісник Інституту громадянського суспільства. 2016. № 40. С. 18-19 (дата звернення 17.01.2021)
2. Габа І. М. «Децентралізація» - деякі плюси і мінуси. РайонІнфо.2014. №1. С. 5-17.
3. Гарнець О., Гончарук О., Дмитрук Н., Ткачук А. Децентралізація в Україні: соціологічний погляд. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ.: ТОВ «Софія-А». 2013. 160 с.
4. Генова А. А. Удосконалення співробітництва територіальних громад як засобу ресурсного забезпечення території. Економіка будівництва і міського господарства. 2016. Т. 12. № 2. С. 83-89.
5. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: підручник. Тернопіль: Астон, 2003. 432 с.
6. Гриндей О. І. Міжмуніципальне співробітництво – інноваційна форма місцевого розвитку. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія: Державне управління. 2015. Т. 263. Вип. 252. С. 54-58.
7. Гурне Б. Державне управління; пер. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1994. 165 с.
8. Дегтярьова І. О. Стратегії місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Вип. 2. Харків: Магістр, 2004. С. 145.
9. Демчак Р. Бюджетна децентралізація є основним чинником економічної безпеки держави. [URL:http://solydarnist.org/?p=15037](http://solydarnist.org/?p=15037) (дата звертання 21.01.2021)
10. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація [Текст]: монографія / кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ: УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.

11. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.]; за заг. ред. проф. Г. С. Одінцової. Харків: ХарPI УАДУ, 2002. 492 с.
12. Державне управління та державна служба: словн.- довід. / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ: КНЕУ, 2005. 480 с.
13. Децентралізація. URL: <http://decentralization.gov.ua> (дата звертання 04.04.2021)
14. Довідка щодо стану реалізації договорів про співробітництво територіальних громад відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/> (дата звертання 02.03.2021)
15. Договори міжмуніципального співробітництва: разом легше не тільки батька бити. URL: <https://poltava.to/project/4107/> (дата звертання 19.01.2021)
16. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації [Текст]. Фінанси України. 2008. № 8. С. 19-25.
17. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні: підручник. / за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, Вид-во “Фенікс”, 2010. 375 с.
18. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст] / Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / М.В. Харитончук; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. Київ, 2000. 17 с.
19. Коваленко А. І. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія і практика. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. С. 306.
20. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141

21. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні: автореф дис... канд. наук держ. упр.: 25.00.04 – місцеве самоврядування. Запоріжжя, 2017. 20 с.

22. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". №19. 2007. С. 102 - 108.

23. Лобова М. Відповіді на актуальні запитання щодо реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад». 27 с.

24. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління: 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

25. Матвиенко В. Я. Прогностика: прогнозирование социальных и экономических процессов: теория, методика, практика. Київ: Укр. пропілеї, 2000. 500 с.

26. Мацук З. А. Фіскальний федералізм як децентралізована модель формування бюджетного регулювання в Україні. Фінанси, облік і аудит. 2014. Вип. 1. С. 81-94.

27. Методика формування спроможних територіальних громад (постанова КМУ No 214 від 08.04.2015). URL: www.kmu.gov.ua/control/uk/...article?art 37

28. Методичні рекомендації щодо практичного використання примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад. Київ, 2016. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/06/Metod_recomend_spivrobit.pdf.

29. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» в частині організації та юридичного оформлення співробітництва. URL: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2015/12/Metodychka.pdf>.

30. Міжмуніципальне співробітництво / уклад.: В. Вакуленко, О. Ігнатенко, Г. Борщ [та ін.]. Київ: Фенікс, 2012. 392 с.

31. Місцеві фінанси та перспективи поглиблення фінансової децентралізації в Україні [Монографія] / І.С. Волохова. Одеса: Атлант, 2014. 462 с.
32. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.
33. Мороз О. М. Правові форми взаємовідносин держави і громадських об'єднань в Україні в епоху глобалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 20 с.
34. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ 341 15. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
35. Оленковська Л. П. Організаційно-управлінське забезпечення інтеграційних процесів у місцевому самоврядуванні: автореф. дис. ... канд. наук держ. упр.: спец. 25.00.04 – місцеве самоврядування. ДРІДУ НАДУ, 2013. 20 с.
36. Організація співробітництва територіальних громад в Україні: практ. посібн. для посадових осіб місцевого самоврядування. Київ, 2017. 105 с.
37. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97 від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
38. Пронюк Н. В. Удосконалення статусу територіальної громади в Україні. Науковий вісник КНУВС. 2008. № 1. С. 79–87.
39. Сучасні суспільно-політичні процеси у світі та Україні: монографія / авт. колектив: Т. Л. Нагорняк, М. В. Примуш, М. А. Польовий, та ін. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2019. 228 с.

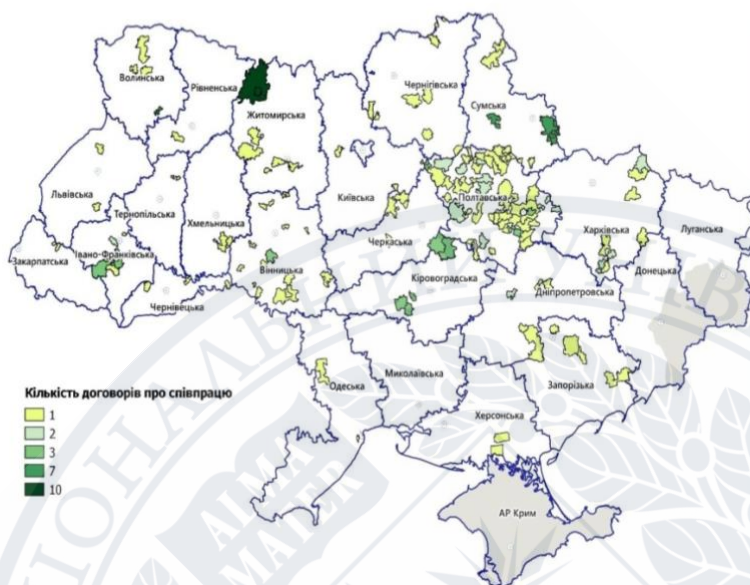
ДОДАТКИ

Додаток А



**СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
СТАН УКЛАДЕННЯ ДОГОВОРІВ МІЖМУНІЦИПАЛЬНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА**

ІНДИКАТОР 5



726 (+112)*

Територіальних громад
використовують інструменти
міжмуніципального співробітництва

171 (+29)*

Договори
міжмуніципального
співробітництва

* у порівнянні з минулим місяцем

12

Область	Загальна кількість проектів співробіт ництва	в тому числі					К-сть тер. громад, що скористал ися міжмуніц ипальним співробіт ництвом
		ЖКГ	благо устрій	пожежна безпека	освіта, ох.здо рова, соцзаб езпече ння	інше	
Вінницька	20	13			6	1	86
Волинська	9	1	1		2	5	27
Дніпропетровська	6	1		2	1	2	14
Донецька					8	6	35
Житомирська	14		2				4
Закарпатська	2						
Запорізька	4			1	2	1	8
Івано-Франківська	10	2	5		2	1	76
Київська	2					2	5
Кіровоградська	3				3		6
Луганська							
Львівська	2		1			1	5
Миколаївська							
Одеська	2	1				1	9
Полтавська	56	18	6	13	10	9	283
Рівненська	1				1		2
Сумська	10	3				7	22
Тернопільська	1					1	2
Харківська	11	7		1		3	44
Херсонська	1					1	2
Хмельницька	2	1		1			12
Черкаська	6	5	1				55
Чернівецька	2	1			1		5
Чернігівська	7				4	3	24
м.Київ							
всього	171	53	16	18	40	44	726