

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний
університет імені К. Д. Ушинського

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

АХМЕРОВ ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 352:339.924:061.1

ДИСЕРТАЦІЯ
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук

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

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий керівник
доктор політичних наук, професор
Наумкіна Світлана Михайлівна

Одеса – 2021

АНОТАЦІЯ

Ахмеров О. О. Європейський досвід формування та реалізації муніципальної політики: інституціональний вимір. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 «Політичні інститути та процеси». Державний заклад «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського», Одеса, 2021.

В дисертаційній роботі здійснений комплексний аналіз закономірностей та особливостей муніципальної політики країн Європи та розкрито значення цього досвіду для України крізь призму інституціонального виміру. Такий вимір представлений як складна багаторівнева модель взаємозв'язків та взаємовпливів державних і недержавних інституційних форм, що знаходяться в круговій причинно-наслідковій залежності та забезпечують узгодження загальних і місцевих інтересів.

Вибір теми обумовлений актуальністю дослідження існуючого європейського досвіду організації та функціонування органів місцевого самоврядування, що недостатньо враховується в практиці реформування місцевого самоврядування в Україні. Представляється найбільш необхідним здійснення саме комплексного аналізу муніципальних систем держав Європи, що може слугувати теоретичними та практичними засадами процесу реформуванні місцевого самоврядування України, оскільки в даному випадку проявляється тенденція певного зближення їх державних і правових систем на базі загальних принципів організації влади та публічного адміністрування. А це сприяє реалізації євроінтеграційних прагнень України.

Враховуючи це, сформульовані мета і завдання, вирішення яких обумовило наукову новизну дослідження.

В дисертації визначені основні концептуальні підходи до вивчення муніципальної політики; досліджені методологічні підходи до формування системи місцевого самоврядування; з'ясовані зміст та особливості процесу децентралізації влади та його роль в реалізації ефективної муніципальної політики країн Європи; охарактеризовані загальні та специфічні інституційно-правові основи європейської муніципальної політики; окреслено процес впровадження засадничих принципів муніципальної політики Європи, як необхідної умови розвитку України; визначені тенденції та проблемні питання формування муніципальної політики України в умовах євроінтеграції; здійснено політико-правовий аналіз муніципальної реформи України; визначені основні механізми та технології кадрової політики в органах місцевого самоврядування; охарактеризовані організаційно-інституційні проблеми здійснення муніципальної політики.

Вище викладене обумовлює практичне значення проведеного дослідження, окремі положення та висновки якого можуть бути використані у *науково-дослідній сфері* як підґрунтя для подальших наукових розробок щодо муніципальної політики, зокрема, при дослідженні досвіду реалізації муніципальної політики у країнах Європи, а також специфіки муніципальної політики України; у *нормотворчій діяльності* стосовно вдосконалення та оптимізації муніципальної політики; в *практичній діяльності* щодо впровадження реформи децентралізації влади і управління; у *навчально-методичному процесі* при розробці та викладанні навчальних курсів «Управління соціально-політичними процесами», «Політична наука», «Соціально-політична конфліктологія» та ін.

В дисертації сформульовано ряд важливих в науковому та прикладному аспектах висновків:

В ході дослідження наведено та уточнено основний категоріальний апарат (муніципальна політика, муніципальне управління, децентралізація, деконцентрація управління, інститути муніципальної політики).

Доведено, що функціональне призначення та інституціональний вимір муніципальної політики на сучасному етапі державного будівництва в Україні полягає у послідовному розвитку публічно-владних відносин та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з демократичними зразками, які визначатимуть адекватні інституціональні правила прийняття владних рішень на основі моделей європейського врядування.

Визначено, що реформування системи управління має бути орієнтоване на використання сучасних методів, розробку нової управлінської ідеології, зміну управлінських структур, що ставить перед теорією і практикою завдання обґрунтування принципів і інструментарію комплексної трансформації системи муніципального управління.

Ефективними технологіями вдосконалення здійснення муніципальної політики, що апробовані в розвинених країнах Європи, визначені, зокрема: бенчмаркінг, проектне управління, краудсорсинг.

Обґрунтовано, що метод бенчмаркінгу доцільно використовувати в якості інструменту аналізу поточного стану і планування змін, які спрямовані на скорочення витрат функціонування апарату управління, підвищення якості адміністративних послуг і управління в цілому. Доведено, що його застосування найбільш ефективно в форматі постійного процесу, вбудованого в поточну діяльність органів влади. Аргументовано необхідність закріплення процедури бенчмаркінгу шляхом прийняття нормативно-правового акта, що затверджує порядок проведення бенчмаркінгу управлінських послуг.

Зроблено акцент на вдосконаленні діяльності в муніципальному управлінні на засадах використання краудсорсингу, що характеризує ступінь оперативності управління і розширення можливостей участі населення в розробці управлінських актів та прийнятті управлінських рішень.

Показано, що переваги використання методу проектного управління полягають в скороченні термінів досягнення результатів, підвищенні

ефективності використання ресурсів і взаємодії між учасниками цього процесу тощо, що активно застосовується країнами ЄС.

Проаналізована дискусія, що триває в наукових колах, щодо пошуку оптимального балансу між місцевим самоврядуванням та центральною державною владою і її регіональними та місцевими структурами. Сформульована авторська позиція, орієнтована на інституціональну модель цих взаємин. Охарактеризовані поняття «муніципальна влада» та «місцева державна влада», їх співвідношення між собою і те, яких змін набуває це співвідношення в залежності від моделі місцевого самоврядування, що існує в конкретній державі. Досліджені процеси практичної реалізації децентралізаційної процедури в кожній з цих моделей.

Сформульовані загальні критерії ефективності муніципальної політики країни та з'ясовано на прикладі європейських держав, що система місцевого самоврядування досягає найбільшої ефективності саме внаслідок проведення децентралізації влади. Показано, що проведення децентралізації робить політичні системи окремих країн Європи більш стабільними, а також підвищує якість життя населення та сприяє найоптимальнішій реалізації прав та інтересів європейських територіальних громад.

Охарактеризовано досвід децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного табору». З метою вироблення практичних рекомендацій для українських реформ муніципальної влади були розглянуті досягнення та помилки проведення децентралізації в Чехії, Польщі та країнах Балтії. По кожній з них визначені прийнятні для нашої країни аспекти, які можуть допомогти сформувати власну гнучку та ефективну муніципальну політику.

Проаналізовано конкретні приклади найбільш успішної реалізації муніципальної політики в окремих країнах Європи, зокрема, таких як: Італія, Франція, Німеччина, Великобританія, Фінляндія, Швеція, інших. Відповідно до їх досвіду розроблені рекомендації для перспективного розвитку місцевого самоврядування України. Окремим блоком розглянуто

муниципальні асоціації та інші об'єднання комун, що діють в країнах Європи, як вдалий для нашої держави приклад забезпечення муниципалітетами ефективного представлення місцевих інтересів на державному рівні.

Доведено, що зміна політико-управлінської моделі має передбачити удосконалення інституціональної структури муниципальної політики. Це потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муниципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження муниципальної політики.

Розкрита доцільність використання технологій бенчмаркінгу для ведення кадрової політики в контексті розвитку системи самоуправління, через порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожими за параметрами муниципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМСУ і т.д.). В разі, коли показники конкретних міст значно відрізняються, проводиться більш детальний аналіз діяльності ОМСУ, для знаходження успішних практик вирішення питань місцевого значення.

Вітчизняний і європейський досвід муниципальної політики переконливо свідчить, що найважливішими умовами успішного вирішення завдань політичного і соціального розвитку країни в цілому та її окремих регіонів, зростання рівня і якості життя населення є: кардинальне підвищення ефективності місцевого самоврядування і співпраці органів державної та муниципальної влади; відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму взаємодії інститутів держави і громадянського суспільства.

Визначено, що до інституційних проблем, які знижують ефективність муниципальної політики України, в першу чергу, відноситься неналежний розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адже повноваження місцевих

державних адміністрацій майже повністю дублюються органами місцевого самоврядування. Водночас недостатньо використаний досвід зарубіжних країн при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, стосовно чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, йдеться про так звані суперечності у сфері компетенції владних структур. Одночасно виникають певні розбіжності поглядів між обласними державними адміністраціями, обласними радами, місцевою владою та групами впливу на рівні регіону та міста. Тому налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів можливе лише на засадах партнерства і співпраці між собою та з іншими інститутами громадянського суспільства, що підвищить ефективність самого інституту місцевого самоврядування. Особлива роль під час формування цього інституту належить формальним інститутам, серед яких найвагомніше значення мають інститути та норми муніципального законодавства.

Ключові слова: муніципальна політика, муніципальне управління, децентралізація, деконцентрація, органи місцевого самоврядування, місцева державна влада, інститути та норми муніципального законодавства.

SUMMARY

Akhmerov O.O. European experience in the formation and implementation of municipal policy: the institutional dimension. – Scientific qualification thesis retaining manuscript rights.

Thesis to obtain the scientific degree of Candidate of Political Science after speciality 23.00.02 – political institutions and processes. – South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky, Odessa, 2021.

The thesis presents a comprehensive analysis of the peculiarities of the municipal policy of European countries and experience for Ukraine through the prism of the institutional dimension.

The choice of the topic is conditioned by the relevance of the study to the fact that the existing European experience in the organization and functioning of local self-government bodies, which, most often, is insufficiently taken into account in the practice of reforming local self-government in Ukraine. At the same time, it seems most appropriate to carry out a comprehensive analysis of the municipal systems of the states of Europe, which can serve as an experience in reforming the local self-government of Ukraine, since in this case there is a generally recognized tendency of some approximation of their state and legal systems on the basis of general principles of organization of public power.

The goals and tasks formulated by the scientific novelty of the research are formulated. The thesis defines the main conceptual approaches to the study of municipal policy; methodological approaches of forming of municipal policy are investigated; the decentralization of power and its role in the implementation of an effective municipal policy of the countries of Europe have been identified and outlined; the institutional and legal foundations of the organization of European municipal policy have been determined; municipal policy of Europe is described as a necessary condition for the development of Ukraine; identified trends and problematic issues of Ukraine's municipal policy formation in the context of European integration; political and legal analysis of the municipal reform of Ukraine; outlines the main mechanisms and features of personnel policy in local self-government bodies; organizational and institutional problems of municipal policy implementation are characterized.

The foregoing determines the practical significance of the research, some provisions and conclusions of which can be used in the research field as a basis for further scientific research on municipal policy issues; when studying the experience of implementing municipal policy in European countries, as well as the municipal policy of individual countries of the world; in rulemaking and policy activities to improve and optimize municipal policy; educational and methodological process in the development and teaching of training courses

«Management of socio-political processes», «Political Science», «Socio-political conflictology», etc.

In the dissertation some important conclusions in scientific and applied aspects are formulated. During the research, the main categorical apparatus of the study (municipal policy, municipal administration, decentralization, deconcentration, institutions of municipal policy) was presented.

It is determined that the institutional designation and institutional dimension of municipal policy as a whole at the present stage of state-building in Ukraine consists in the consistent development of public-power relations and the formation of a system of a viable institution of local self-government in accordance with the democratic models that will determine the institutions and institutions. European governance.

It has been determined that the reform of the public administration system should be oriented to the necessity of using modern methods, development of a new management ideology, change of management structures, which sets the theory and practice of the task of substantiation of principles and tools of complex transformation of the municipal administration system.

The key areas for improving the implementation of municipal policies have proven themselves in developed countries (project management, benchmarking, crowdsourcing, etc.). It is determined that the benchmarking method should be used as a tool for analysis of the current state and planning of changes, which are aimed at reducing the costs of operation of the management apparatus, improving the quality of public services and management in general. This suggests that its application is most effective in the form of a continuous process embedded in the ongoing activities of the authorities. The necessity to consolidate the benchmarking procedure by adopting a normative legal act, which establishes the Regulations on the procedure for conducting benchmarking of public services, is substantiated.

The necessity of realization of improvement of activity in municipal administration with the use of crowdsourcing and increase of opportunities of participation of the population in development of legislative acts is noted. The

advantages of using the project approach are to shorten the timeframe for achieving results, increase the efficiency of resource use and interaction with the participants of this process, etc., which is actively used by EU countries.

After that, the discussion that continues in the scientific community on finding the optimal balance between local self-government and central government was considered. The concepts of «municipal government» and «local state power», their relationship with each other, as well as what changes this relation can take depending on the model of local self-government existing in a particular country were also studied. In addition, the processes of practical implementation of the decentralization procedure in each of these models were analyzed.

The general criteria for the effectiveness of the municipal policy of the country have been determined and it is shown on the example of European states that the system of local self-government achieves the highest efficiency precisely due to the decentralization of power. It is determined that decentralization also makes the political systems of individual European countries more stable, as well as improves the quality of life of the population and promotes the most optimal realization of the rights and interests of European territorial communities.

The experience of decentralization of power that the European countries that were in the former «socialist camp» has been analyzed. In order to make practical recommendations for Ukrainian municipal reforms, the achievements and mistakes of decentralization in the Czech Republic, Poland and the Baltic States were considered. For each of these countries, there have been identified useful aspects for our country that can help shape our own flexible and effective municipal policy.

Specific examples of the most successful implementation of municipal policy in individual European countries (Italy, France, Germany, England, Finland, Sweden and a number of other European countries) are analyzed and, in their experience, recommendations for the future development of local self-government in Ukraine are developed. As a separate unit, we considered municipal associations and other commune associations operating in European countries as a good

example for our country to achieve a centralized representation of its interests at the state level.

Changing the political and management model should provide for improvement of the institutional structure of the state municipal policy. This requires the specification of powers and responsibilities for state municipal policy within the executive branch. The government should be transformed from an administrative-political one to a political body, which is responsible for the execution of powers within the executive branch, including in the formulation and implementation of the state municipal policy.

The expediency of using benchmarking technologies for personnel policy was determined: comparison of indicators of local self-government bodies with similar ones in terms of municipalities (population, socio-economic indicators, number of employees of LSMS, etc.). For example, if the indicators of these cities are higher, it is necessary to conduct a more detailed analysis of the activities of the LSMS, to find successful practices for solving certain local issues, etc.

Domestic and European experience of municipal policy convincingly shows that the most important conditions for successful solution of the problems of political and social development of the country, improving the level and quality of life of the population is a radical increase in the effectiveness of local self-government, the activities of state and local authorities, above all executive, restoration of trust between society and the authorities, the formation of an effective mechanism for their interaction.

Institutional problems were identified: inadequate allocation of powers between local executive authorities and local self-government bodies. The powers of local state administrations are completely duplicated by local governments. At the same time, the experience of foreign countries in drafting laws on local state administrations and local self-government regarding a clear delineation of management objects is not sufficiently used. Thus, it is a question of so-called contradictions in the sphere of competence of power structures. At the same time, there are some differences of opinion between regional state administrations,

regional councils, local authorities and groups of influence at the regional and city level. Therefore, establishing effective interaction between local executive authorities and local governments at different levels is possible only on the basis of partnership and cooperation. the inefficiency of the local government institution itself. It is known that the formal role in the formation of this institute belongs to the formal institutes, among which the most important are the institutes and norms of municipal legislation.

Keywords: municipal policy, municipal administration, decentralization, deconcentration, local self-government bodies, local state power, the institutes and norms of municipal legislation.

**Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові
результати дисертації:**

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Ахмеров О. О. (2016) Проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: політико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 58, 98-104.
2. Akhmerov O. O. (2018). Municipal policy of EU countries. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 61, 174-183.
3. Ахмеров О. О. (2018). Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць*. Одеса, вип. 62, 206-213.
4. Ахмеров О. О. (2019). Теоретичні аспекти децентралізації влади як дієвого механізму демократизації політичної системи: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Політичне життя*, 3, 5-10.
5. Ахмеров О. О. (2019). Міжнародні та національно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльна характеристика. *Гілея*, вип. 149. С. 10-15.

Статті у міжнародних наукових журналах:

6. Ахмеров О. О. (2018). Муніципальна політика Скандинавських країн: інституційний вимір. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 5, 3. Vydání*, 141-148.

7. Ахмеров О. О. (2019). Політико-правові засади реалізації муніципальної політики в Республіці Польща. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 6, 2. Vydání*, 116-122.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Ахмеров О. О. (2016). Основні моделі місцевого самоврядування в країнах Європи: загальна характеристика. *Актульні тенденції розвитку суспільних наук в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 11-12 листопада 2016 р.). Київ: КНСО, 89-92.

9. Ахмеров О. О. (2017). Основні проблеми децентралізації влади в Україні. *Верховенство права очима правників-початківців: матеріали всеукраїнської наукової конференції* (м. Одеса, 18 листопада 2017 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 575-576.

10. Ахмеров О. О. (2018). Особливості муніципальної політики в країнах Європейського Союзу. *Суспільні науки: виклики і сьогодення: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 8-9 червня 2018 року). Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 94-98.

11. Ахмеров О. О. (2019). Децентралізація як засада муніципальної політики Республіки Польща. *Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Одеса, 17 травня 2019 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019, *T.1*, 231-234.

12. Ахмеров О. О. (2019). Досвід децентралізації влади окремих європейських країн. *Потенційні шляхи розвитку науки: матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 24-25 вересня 2019 року). Київ, 92-94.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	16
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ	24
1.1. Сучасні наукові дослідження муніципальної політики	24
1.2. Методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації муніципальної політики.....	33
Висновки до розділу 1.....	47
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПИ	51
2.1. Децентралізація влади та її роль в реалізації ефективної муніципальної політики	51
2.2. Інституціонально-правові основи організації європейської муніципальної політики	70
2.3. Муніципальна політика як необхідна умова розвитку держави: досвід країн Європи для України.....	90
Висновки до розділу 2.....	110
РОЗДІЛ 3. ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ	113
3.1. Муніципальна реформа України: політико-правовий аналіз.....	113
3.2. Механізми кадрової політики в органах місцевого самоврядування	125
3.3. Організаційно-інституційні складності здійснення муніципальної політики	139
Висновки до розділу 3.....	150
ВИСНОВКИ	153
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	163
Додаток 1. Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації	182

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Курс на європейську інтеграцію, що був обраний Україною, став не тільки значною подією для національного та світового співтовариства, а й привів до необхідності подальшого вивчення та дослідження організації багатьох інститутів української публічної влади і управління, які потребують на теперішній час значних трансформаційних перетворень, аби дозволити нашій країні сформуватися як повноправна невід’ємна частина сучасної Європи. Одним із таких напрямів, що сьогодні має привертати до себе значну увагу дослідників, є пошук оптимальної системи організації та функціонування муніципальної політики в країні. Досягнення цієї важливої з теоретичної і з практичної точки зору мети, передбачає: фундаментальне дослідження системи місцевого самоврядування України, порівняльний аналіз української практики та європейського досвіду муніципальної політики, а також визначення перспективних напрямів трансформації, які дозволять привести національну систему у відповідність до європейських стандартів місцевого самоврядування.

При цьому, не дивлячись на свідоме прагнення нашої країни стати повноправним членом Європейського Союзу, практичний досвід європейських країн в сфері організації та функціонування муніципальної влади, на жаль, враховується недостатньо при реформуванні місцевого самоврядування в Україні. Це викликано, зокрема, недостатністю належних теоретичних досліджень, в яких здійснюється комплексний аналіз цієї сфери, з метою пошуку шляхів імплементації найкращого європейського досвіду до системи муніципальної влади України. Усі ці фактори свідчать про значний суспільний запит на якісні дослідження цієї теми.

Такі дослідження повинні включати: визначення поняття місцевого самоврядування та проведення його розмежування з суміжними категоріями; загальну характеристику основних тенденцій розвитку європейської муніципальної політики; розгляд основних моделей місцевого

самоврядування країн Європи та системний аналіз переваг і недоліків кожної з таких моделей; вивчення та переоцінку ролі місцевої громади як центрального суб'єкта реалізації муніципальної політики, що зумовлено глобалізаційними процесами; визначення країн Європи, які мають схожі з українськими стартові умови проведення децентралізації влади, а також аналіз такого досвіду, з метою мінімізації помилок на цьому шляху; вивчення практики розмежування повноважень між європейськими органами місцевого самоврядування та центральними і місцевими органами державної влади; розгляд сучасного стану реалізації права населення на місцеве самоврядування, відповідно до чинного законодавства України та окреслення досягнень і проблемних зон цієї сфери; обґрунтування пропозиції щодо удосконалення системи органів муніципальної влади України з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу тощо. Однак, на теперішній момент можна констатувати значний розрив між існуючим суспільно-політичним запитом на дослідження вищевказаної тематики та ступенем задоволення цього запиту з боку науково-теоретичної спільноти. Вказана обставина створює дефіцит, який, певною мірою, має бути подоланий шляхом проведення комплексного теоретичного дослідження інституціонального виміру муніципальної політики Європи.

Вивчення проблем муніципальної політики в різні часи привертало до себе увагу дослідників, чий науковий напрацювання створили підґрунтя для подальшого вивчення цієї сфери. У цих дослідженнях розглядалися основні засади функціонування та розвитку сфери місцевого самоврядування, зміст муніципальної політики країн Європи та України. Зокрема, важливу роль у розробці теоретичних та практичних питань муніципальної політики зіграли такі дослідники як: В. Антоненко, О. Батанов, Дж. Бачлер, Ю. Бойко, В. Борденюк, Т. Вюртенбергер, М. Габрель, Л. Газізова, А. Гессер, В. Гладій, Г. Дитхелм, В. Дрешпак, Я. Жовнірчик, О. Іщенко, Р. Калитчак, Є. Качмарський, В. Кампо, А. Колехмайнен, О. Копиленко, М. Корнієнко, І. Костенок, Т. Костюк, Ю. Крегул, М. Либоракина, І. Ляпин, П. Любченко,

П. Лисов, О. Мітяєва, О. Молодцов, С. Наумкіна, М. Польовий, Д. Нехайчук, М. О. Оффердал, М. Пухтинський, В. Тихонов та інші. В полі зору авторів були окремі політичні, правові, економічні аспекти проблеми.

Однак, вивчення стану наукової розробки даної проблематики ставить нас перед очевидним фактом, що потреба в комплексному дослідженні інституціонального виміру європейської муніципальної політики та її порівняння з муніципальною політикою України на теперішній час зберігає свою гостроту і актуальність для наукового середовища та для практичного застосування. Значна кількість робіт, присвячених питанням муніципальної політики Європи та України, не носять комплексного характеру та висвітлюють лише окремі ділянки цієї тематики. При дослідженні європейського досвіду місцевого самоврядування автори, як правило, приділяють увагу вивченню якоїсь окремої країни або їх невеликій групі, не визначаючи загальні закономірності муніципальної політики європейських країн в цілому. Тож, ми можемо констатувати, що проблематика узагальнення інституціонального виміру європейської муніципальної політики та аналіз його в контексті впровадження цього досвіду в українську практику все ще є недостатньо вивченою та потребує ґрунтовних наукових досліджень.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана на кафедрі політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» в межах науково-дослідної теми «Соціально-політичні проблеми України в контексті глобальних процесів» (№ державної реєстрації 0114U007155), одним із виконавців якої є дисертант.

Метою дослідження є: визначення закономірностей та особливостей муніципальної політики країн Європи, узагальнення їх досвіду та розкриття його значення для України крізь призму інституціонального виміру. Для досягнення поставленої мети в дисертації в логічній послідовності вирішуються наступні **дослідницькі завдання:**

- визначити основні концептуальні підходи до дослідження муніципальної політики;
- вивчити методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації муніципальної політики;
- з'ясувати та окреслити процес децентралізації влади та його роль в реалізації ефективної муніципальної політики країн Європи;
- визначити інституційно-правові основи організації європейської муніципальної політики;
- охарактеризувати принципові засади муніципальної політики Європи, як необхідну умову розвитку та реформування України;
- визначити тенденції та проблемні питання формування муніципальної політики України в умовах євроінтеграції;
- здійснити політико-правовий аналіз муніципальної реформи України;
- окреслити основні механізми та особливості кадрової політики в органах місцевого самоврядування;
- охарактеризувати складності та організаційно-інституційні проблеми здійснення муніципальної політики.

Об'єкт дослідження – впровадження муніципальної політики в європейських країнах.

Предмет дослідження – інституціональний вимір муніципальної політики в контексті європейського досвіду.

Методи дослідження. Для реалізації мети й завдань дослідження було застосовано комплекс загальнонаукових принципів, підходів і методів. Основними методами виступили: діалектичний, історичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-логічний методи, які дозволили досягнути поставленої мети та виконати завдання дослідження. Діалектичний метод дозволив проаналізувати та узагальнити різні аспекти муніципальної політики як процесу. Історичний метод та принцип детермінізму використовувався при розгляді історичного досвіду формування

муніципальної влади у країнах Європи та її подальшої трансформації. Порівняльно-правовий метод дозволив провести компаративний аналіз законодавчої бази, що регулює функціонування муніципальної влади в окремих країнах, а також розглянути залежність ефективності функціонування такої системи від правових норм, що регулюють цю сферу в країнах Європи та в Україні. Системно-структурний метод надав належний інструментарій для розгляду інституційної сфери місцевого самоврядування в окремих європейських країнах в якості єдиної багаторівневої системи, що функціонує відповідно до власних законів та принципів. Формально-логічний метод за допомогою притаманних йому прийомів пізнання як: аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія, порівняння тощо дозволив оформити розрізнену інформацію в цілісне комплексне дослідження.

Наукова новизна дисертаційного дослідження інституціонального виміру муніципальної політики полягає у наступних результатах, які відображають особистий внесок дисертанта в розробку даної теми:

Вперше:

здійснено комплексне дослідження інституційно-правових основ європейської муніципальної політики. Визначено, що оптимальна організаційна структура місцевого самоврядування відповідає як критеріям місцевої демократії, так і управлінської доцільності та є актуальною абсолютно в усіх європейських країнах;

доведено, що одночасно з реалізацією тенденції до зростання обсягу повноважень місцевої влади відбувається пропорційне зростання місцевої бюрократії, що значно ускладнює здійснення громадського контролю над муніципалітетами, коли традиційні моделі демократичного контролю у багатьох випадках являються неієвими, що спонукає до пошуку нових форм його організації;

розкрито роль бенчмаркінгу як ефективною управлінською технологією, спрямованою на управління якістю, притаманною як державному так і

муніципальному управлінню в сучасних умовах; показано його значення в рамках кадрової складової муніципальної політики;

обґрунтовано необхідність вдосконалення муніципального управління на принципах краудсорсингу і підвищення можливостей участі населення у розробці управлінських актів. Аргументовано, що застосування краудсорсингу в даному напрямку сприяє оперативності управління та стимулює ініціативи громадянського суспільства, в результаті чого активність громадян, громадська експертиза і громадський контроль виступають складовими процесу прийняття важливих суспільних рішень.

Уточнено та удосконалено:

понятійно-категоріальний інструментарій досліджень в сфері муніципальної політики, передусім, щодо її інституціонального виміру; розуміння визначальних особливостей та концептуальних підходів до побудови ефективної муніципальної політики;

сучасні уявлення щодо методологічних підходів до формування європейської муніципальної політики та її окремих моделей;

розуміння необхідності закріплення процедури бенчмаркінгу шляхом прийняття нормативно-правового акта у форматі Положення про порядок проведення бенчмаркінгу управлінських послуг;

загальні критерії ефективності муніципальної політики країни, незалежно від конкретної моделі.

Дістали подальшого розвитку:

обґрунтування на прикладі практики ряду європейських держав висновку, що система місцевого самоврядування досягає найбільшої ефективності саме внаслідок проведення децентралізації;

аналіз досвіду децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного табору». З метою вироблення практичних рекомендацій для українських реформ муніципальної влади були розглянуті досягнення та помилки проведення децентралізації в Чехії, Польщі та країнах Балтії. По кожній з цих країн визначені корисні для нашої

держави аспекти, які можуть допомогти сформувати власну гнучку та ефективну муніципальну політику;

розуміння значення методу проектного управління для забезпечення оптимального результату функціонування структур місцевого самоврядування;

узагальнення досвіду найбільш успішних моделей муніципальної політики в ряді країн Європи, зокрема, таких як: Італія, Франція, Німеччина, Англія, Фінляндія, Швеція тощо та, відповідно, розроблені рекомендації для перспективного розвитку місцевого самоврядування України. Досвід муніципальних асоціацій та інших об'єднань комун, що діють в країнах Європи, охарактеризований як вдалий для нашої держави приклад забезпечення муніципалітетами ефективного представлення місцевих інтересів на державному рівні.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що окремі положення та висновки дослідження можуть бути використані у: *науково-дослідній сфері* як підґрунтя для подальших наукових досліджень проблематики муніципальної політики; при дослідженні досвіду реалізації муніципальної політики у різних країнах Європи, а також формування муніципальної політики України; у *нормотворчій та зовнішньополітичній діяльності* для вдосконалення та оптимізації організаційно-правових засад муніципальної політики; *навчально-методичному процесі* при розробці та викладанні навчальних курсів «Управління соціально-політичними процесами», «Політична наука», «Соціально-політична конфліктологія» та ін.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційної роботи апробовано у виступах на наукових семінарах кафедри політичних наук і права Державного закладу «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського» та у доповідях на 5 міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях: «Актуальні тенденції розвитку суспільних наук в Україні», (м. Київ, 11-12 листопада 2016 р.);

«Верховенство права очима правників-початківців» (м. Одеса, 18 листопада 2017 р.); «Суспільні науки: виклики і сьогодення» (м. Одеса, 8–9 червня 2018 р.); «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 17 травня 2019 р.); «Потенційні шляхи розвитку науки» (м. Київ, 24–25 вересня 2019 р.), «Сучасні виклики соціально-політичного розвитку: політико-правовий та соціально-економічний виміри» (м. Одеса, 21 травня 2021 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи відображено у 13 наукових публікаціях, з яких 5 статей у наукових фахових виданнях України та 2 статті у міжнародному науковому виданні. Опубліковано 6 тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структурно дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які включають 8 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний текст дисертації обсягом 160 сторінок, список використаних джерел викладений на 19 сторінках (містить 186 найменувань).

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

1.1. Сучасні наукові дослідження муніципальної політики.

Дослідженню будь-якого феномену об'єктивної дійсності повинна передувати детальна розробка тих теоретичних основ, з позиції яких він всебічно аналізується. В цьому контексті розглянемо основні наукові здобутки вивчення муніципальної політики.

Так, один з дослідників проблем місцевого самоврядування та муніципальної політики В. Шарий у своїх працях наголошує, що муніципальна політика є своєрідною системою стратегічного управління. Зокрема, автор підкреслює, що розуміння сутності муніципальної політики у країнах Західної Європи більш широке, що обумовлено різноманітністю існуючих моделей місцевого самоврядування [120, с. 172]. Він визначає муніципальну політику як: «комплекс дій, опосередкованих інституціональними ціннісно-нормативними системами, що склалися на відповідній території (у територіальній громаді)» [120, с. 176]. Адже територіальна громада має бути наділена більш чіткими формальними нормами, що дозволить підтримати та регулювати діяльність інститутів місцевого самоврядування.

В. Попович, характеризуючи моделі та типи муніципальної політики підкреслив, що ефективність цієї політики можлива лише при забезпеченні автономії місцевого самоврядування і ефективного співробітництва органів центральної та місцевої влади [84, с. 287].

Е. Рисаєва, при розгляді особливостей централізації та регіоналізації муніципальної політики у контексті європейського досвіду на прикладі Німеччини відзначила, що ефективність здійснення муніципальної політики, насамперед, залежить від соціального рівня життя місцевих громад і

характеру осілості громадян. Автор відзначила, що для більшості європейських громадян розвиток місцевої громади та участь їх в цьому процесі розглядалося як життєво важлива обставина [95, с. 55].

Зараз, як зазначають інші дослідники, у зв'язку з прискоренням міграційних процесів як ззовні, так і всередині самого ЄС, ослабленням общинно-комунальних відносин і передачею частин функцій соціального управління наднаціональним інститутам Євросоюзу, актуальність муніципальної демократії дещо знижується [29, с. 23]. Також варто відзначити, що в Європі як наслідок гармонізації в рамках ЄС системи міського управління з характерною для європейських міст автономією, впроваджується європейська система регіонального розвитку. І формальне визнання субсидіарних принципів Лісабонським договором [49] означає підтвердження політичної тенденції до децентралізації влади на всьому континенті.

Питання про політичну децентралізацію всередині кожної європейської країни сьогодні розглядається більше з позиції автономії і самостійності всередині ЄС. Дана тенденція спостерігається і в плані формування і роботи наднаціональних інститутів ЄС, і в боротьбі «євроскептиків» і «єврооптимістів» в самих національних державах.

Л. І. Газизова відзначила, що інтернаціоналізація економіки послаблює економічну владу і управлінські можливості як місцевої влади, так і центральних урядів [16, с. 130]. Тому, відповідно, зменшується значимість соціально-економічного чинника в розвитку периферії і роль ефективної муніципальної політики як мотиваційної основи економічного розвитку місцевої громади. Основна проблема в багатьох європейських країнах полягає в тому, щоб знайти стимули для організації і здійснення співробітництва громадян при вирішенні питань місцевого значення.

І. Ш. Рисаєв і Е. Х. Хабибрахманова, розглянувши три основні моделі розвитку місцевого самоврядування: англо-саксонську, континентальну і змішану, відзначають, що моделі місцевого самоврядування відрізняються

між собою ступенем самостійності і автономії органів місцевого самоврядування, характером втручання держави в здійснення місцевого самоврядування і змістом принципів нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування, а також форматом соціально-економічної і фінансової самостійності місцевих громад [94, с. 69].

15 липня 1997 року Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, що стало інституціональною умовою для реалізації муніципальної політики як самостійного інституту для того, щоб забезпечити запровадження європейського досвіду здійснення муніципальної політики [40]. Саме прийняття за основу Європейської Хартії [33], стимулювало формування інституту муніципальної політики з подальшим урахуванням досвіду європейських країн. Україна, зважаючи на трансформаційні процеси, що відбуваються в сучасних глобальних умовах, знаходиться на етапі демократичного транзиту, коли перед громадянським суспільством, державними і місцевими органами влади постає низка завдань, які мають бути вирішені в загальноєвропейському вимірі. І досвід кращих європейських практик місцевого самоврядування [133] може бути надзвичайно корисним для цього.

Становлення муніципальної політики в Україні, формування громадянського суспільства на засадах самоврядності адміністративно-територіальних одиниць дало поштовх до прийняття основних нормативно-правових актів (Конституція України [50], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [38]).

Відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – органи місцевого самоврядування, є юридичними особами і наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність згідно законодавства. Відповідно до ст. 4 Хартії, ці повноваження мають бути виключними та повними (ч. 2 ст. 4 та ч. 4 ст. 4 Хартії). Виключність компетенції і вирішення питань не доручене жодному іншому органу;

публічні повноваження, як правило, здійснюються переважно тими органами публічної влади, які мають найтісніший контакт з громадянином (ч. 3 ст. 4).

Важливо відзначити, що повноваження делегуються органам місцевого самоврядування центральним чи регіональним органом, а органи місцевого самоврядування, у міру можливості, мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов. Однак, практика свідчить, що створена інституціонально-правова система місцевого самоврядування України потребує постійної державної підтримки. Варто підкреслити, що політичні, соціальні, економічні інтереси, а також домінуючі у суспільстві установки (політична культура, політична свідомість) є вкрай важливим та складним компонентом, що впливає на інституціональний вимір функціонування та здійснення муніципальної політики. Тому сукупність зазначених детермінантів є системоутворюючим фактором, що може позитивно чи негативно впливати на стан та напрямки розвитку муніципальної політики.

Формування інститутів муніципальної політики характеризується чіткістю визначеності ролі такого суб'єкта як держава, що є структурою, яка спроможна забезпечити інституціональний зв'язок між іншими суб'єктами політики, державного управління та місцевого самоврядування.

Тому держава виступає одним з головних суб'єктів муніципальної політики. Інституціональний вимір державно-управлінської діяльності тісно пов'язаний з інституціональною природою місцевого самоврядування та характером взаємовідносин його органів з органами державної влади. Слід відзначити, що у наукових колах не існувала чітка концептуальна окресленість щодо сутності муніципальної політики, тому, ми вважаємо, не досягнуто і узагальнене теоретичне розуміння її інституціонального виміру.

Для розуміння інституціонального виміру муніципальної політики важливим є розгляд результатів наукових розробок та висновків ще ряду авторів. Наприклад, В. Антоненко, О. Батанов, Є. Качмарський, В. Кравченко та інші у своїх працях розглядали місцеве самоврядування як елемент громадянського суспільства [1; 7; 45; 57]. На їх думку, місцеве

самоврядування – самостійна (поруч з державною) форма публічної влади, а його інституціональна природа пов'язана з громадянською активністю населення. Найбільш ґрунтовно цю ідею висвітлює у своїх працях спеціаліст з муніципального права О. В. Батанов [7; 8].

Слід погодитись з М. Корнієнком, що сутність та значення муніципальної політики мають розглядатись з позицій сучасних уявлень про те, якою має бути демократична держава та як повинна бути розподілена в ній влада [53, с. 52].

В. І. Борденюк [11], М. І. Корнієнко [53], О. І. Сушинський [105] місцеве самоврядування характеризують як компоненту державного механізму, призначення якої полягає у реалізації завдань та функцій держави. Адже органи держави та місцевого самоврядування наділені функціями, похідними від мети і завдань держави загалом і отже мають єдину інституціональну природу. Це означає, що місцеве самоврядування можна відносити до інститутів держави і, водночас, розглядати з позицій інституціоналізації громадянського суспільства. Тобто, слід характеризувати його подвійну природу, притаманну багатовимірним складним соціальним системам.

Спираючись на погляди та висновки вищезазначених авторів, доходимо висновку, що муніципальна влада – результат децентралізації органів державної влади і розвитку та вдосконалення громадянського суспільства. П. А. Трачук, при аналізі сутності, змісту та форми місцевої публічної влади наголошує, що сутність місцевого самоврядування полягає у забезпеченні демократичних принципів організації і функціонування влади на місцях, тобто у створенні можливостей для максимального наближення управління до населення, безпосередній участі громадян у вирішенні політичних, економічних, соціальних та інших проблем [111, с. 96]. Звідси можемо зробити висновок, що місцеве самоврядування та відповідно реалізація муніципальної політики, з'являється як наслідок самоорганізації держави, яка

з метою ефективного управління децентралізує свої функції через інститути муніципальної політики.

Муніципальна політика як вид державно-управлінської діяльності є вкрай важливою для здійснення державного управління. Інституціональний вимір муніципальної політики дозволяє впроваджувати та реалізовувати не лише інтереси населення, а й наближує до нього владу на регіональному рівні. Слід відзначити, що центральна влада здатна сама змінювати структуру системи влади та функції її окремих елементів, а місцеве самоврядування, як нижчий рівень влади, є підзаконним публічно-управлінським інститутом, що діє у порядку і межах, визначених законом. Тому муніципальна політика має гарантувати ефективну реалізацію матеріально-фінансової, інституційно-правової самостійності органів місцевого самоврядування. І ці гарантії мають стати тими інституціональними детермінантами, що держава створює для забезпечення більш ефективного виконання основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування у відповідних сферах, й у такий спосіб – виконання своїх власних функцій. Та враховуючи, що місцеве самоврядування є похідним і від процесу самоорганізації населення, тобто має подвійну інституційну природу, важливим чинником впливу на його формування і функціонування виступає і процес розвитку громадянського суспільства в органічному поєднанні з розвитком демократичної правової держави. Це означає наявність у муніципальної політики досить самостійної сфери функціонування.

У окремих країнах Західної Європи муніципальна політика – спосіб реалізації влади в цілому. Значне місце у реформуванні посідають питання збереження балансу між централізацією та децентралізацією [20, с. 356]. Можна стверджувати, що центром інституціонального виміру муніципальної політики є децентралізація і забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування як елемента децентралізованої влади.

Сутність децентралізації та основні концептуальні підходи до визначення поняття розглянуті у багатьох працях зарубіжних та українських

вчених [14; 23; 27; 41; 56; 64; 65; 74; 110 тощо], але зупинимось на узагальненні існуючих поглядів та конкретизації окремих аспектів, особливу увагу приділяючи важливому для України досвіду. У існуючих наукових працях характеризується сутність децентралізації влади, сформульовані окремі рекомендації щодо вдосконалення процесу децентралізації з урахуванням міжнародного досвіду. Однак, узагальнимо та визначимо головні аргументи щодо децентралізації як основного інституціонального виміру саме муніципальної політики. Адже досить часто, й навіть у офіційних документах, це подається як державна регіональна політика, що не є тотожними поняттями. Ми виходимо з того, що муніципальна політика визначає цілі та завдання щодо структурних перетворень в сфері місцевого самоврядування з метою розвитку цього інституту чи його структурних елементів. Реалізація такої політики обов'язково враховує місцеві особливості та специфіку традицій. Такому завданню відповідає Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, схвалена Розпорядженням КМУ від 01.04.2014 р. [89]. У Концепції ж державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України 25.05.2001 р., головна мета муніципальної політики визначена як створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тобто, в центрі уваги загальне, а не специфічне. Аналогічні тези, сформульовані в Державній стратегії регіонального розвитку, затвердженій Постановою КМУ від 6.08.2014 р., Законі «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р.

В регіональній політиці робиться акцент на роль держави і лише частково наголошується на місцевій специфіці. Бо державна регіональна політика не обмежується соціальним та економічним розвитком, а стосується практично всіх сфер життєдіяльності суспільства. «Метою державної регіональної політики є забезпечення високого рівня якості життя людини незалежно від місця її проживання, через забезпечення територіально цілісного та збалансованого розвитку України, інтеграції регіонів в єдиному політичному, правовому, інформаційному та культурному просторі, максимально повного використання їх потенціалу з урахуванням природних, економічних, історичних, культурних, соціальних та інших особливостей, підвищення конкурентоздатності регіонів та територіальних громад» [34, с. 429-440].

Порівнюючи змістовне наповнення понять робимо висновок, що муніципальна політика має на меті комплексний розвиток інституту місцевого самоврядування та його структурних елементів як суб'єктів такої політики і передусім орієнтована на створення належних умов життєдіяльності місцевого населення. Призначення ж регіональної політики – збалансований розвиток територій (регіонів) України, їх інтеграція в усіх сферах життєдіяльності і її головний суб'єкт – державні інституції. Отже, муніципальна та регіональна політика пов'язані між собою, але мають різні цілі та суб'єктну специфіку. Інституціональний розвиток місцевого самоврядування – це позитивна динаміка підвищення інституціональної спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регіональну політику, як підкреслює ряд науковців [Див., напр: 84].

Враховуючи цю позицію, логічно стверджувати про методологічну похибку авторів концепції державної регіональної політики, які включили до неї розділ 5 – «Територіальна організація публічної влади», де розкрито питання, які віднесені, згідно з нашим підходом, до сфери впливу муніципальної політики. Остання може бути орієнтована на одну із п'яти моделей: через федеральні утворення, регіональну автономію, місцеві органи

влади, регіональну децентралізацію, адміністративну регіоналізацію [44, с. 28]. Муніципальна політика може за деякими ознаками трактуватись як окремий вид державної політики, але при цьому вона не включає в себе всю діяльність, орієнтовану на стимулювання регіонального та місцевого розвитку. Виходячи з даного твердження вважаємо, що, наприклад, державна підтримка розвитку малих міст України – це регіональна, а не муніципальна політика держави, оскільки вона спрямована на вирішення конкретних проблемних питань [26, с. 12] і реалізація її регулюється окремими нормативно-правовими актами [37]. Тож, щоб враховувати відмінності муніципальної і регіональної політики України слід орієнтуватись на ухвалену в 2014 році Комітетом регіонів ЄС Хартію багаторівневого управління в Європі.

Варто відзначити, що з моменту набуття Україною незалежності так і не створено ефективного інституціонального середовища для реалізації муніципальної політики як окремого та самодостатнього напрямку управлінської діяльності. Окремі автори визначають, що існує нагальна потреба створювати нові інституції [92, с. 84]. У цьому контексті необхідно змінити саму парадигму державного управління, зламати існуючі догми в управлінні державою та взяти на озброєння досвід успішних демократичних європейських країн [80, с. 5].

У сучасній Україні необхідно сформувати такий інститут місцевого самоврядування, що відповідатиме моделям здійснення європейської муніципальної політики, теоретичні засади якої розглянуто у низці зарубіжних та вітчизняних наукових праць [22; 25]. І саме аспект інституціонального виміру дозволяє підкреслити специфіку змісту муніципальної політики та її дуалістичного характеру.

Інституціоналізація поєднує в собі формальні та неформальні компоненти державної влади та суспільства. Для ефективного інституціонального забезпечення реалізації муніципальної політики держава повинна впливати через певні правила, процедури, встановлення відносин

між елементами всієї владної та суспільно-громадської систем (органами управління держави, місцевого самоврядування, відповідними інститутами громадянського суспільства). Сформований набір інститутів забезпечить злагоджене функціонування держави, місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Таке інституціональне середовище стає ефективним інструментом формування та реалізації муніципальної політики. Муніципальна політика тісно пов'язана з іншими видами державної політики. Так, основними видами державної політики вважають економічну, соціальну, національну, екологічну, міжнародну і т.п. [20, с. 268]. Всі ці види політики, безумовно, мають пряме відношення і до місцевого самоврядування як їх суб'єкта та виконавця, оскільки сфера повноважень його органів стосується всіх напрямів людської життєдіяльності. Однак зрозуміло, що сукупність всіх інших видів державної політики, не зважаючи на їх важливість, не може замінити окремої муніципальної політики, виключним об'єктом впливу якої є інституціональна спроможність місцевого самоврядування ефективно виконувати свої функції та повноваження. А це означає, передусім те, що вона значною мірою формується і реалізується державою для зміцнення власної інституціональної спроможності виконувати свої функції та повноваження через інститут місцевого самоврядування.

Таким чином, узагальнення існуючого наукового доробку свідчить, що для вирішення найважливіших соціально-політичних, економічних проблем саме на муніципальному рівні необхідно створювати організаційно-інституційні, політичні, економічні, соціальні та інші умови для вирішення нагальних питань життєдіяльності населення, що робить центральну владу зацікавленою у проведенні цілеспрямованої муніципальної політики.

1.2. Методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації муніципальної політики.

Процес формування муніципальної політики повинен враховувати існуючу специфіку, обумовлену часовими, територіальними чи іншими чинниками, що визначатиме можливість спиратись на різні методологічні підходи.

Слід відзначити, що вкрай актуальною для України проблемою в даний час є істотна нерівномірність розвитку територій країни за низкою соціальних та економічних параметрів (зокрема, посилення диференціації за такими індикаторами як: інноваційна активність організацій, рівень зареєстрованого безробіття, ступінь зносу основних фондів, коефіцієнт смертності).

Зауважимо, що вищезазначені та інші проблеми (криза регіональних бюджетів, зниження інвестиційної активності, скорочення обсягів сільськогосподарського виробництва, низький рівень інноваційної активності організацій та ін.) найчастіше криються не в дефіциті коштів для їх вирішення і розвитку, а в неефективному управлінні, зокрема, щодо здійснення муніципальної політики, а також у відсутності повноцінного законодавчого регулювання, своєчасних і компетентних управлінських рішень. Тому дуже важливий вірний вибір сучасних методологічних підходів щодо формування та впровадження муніципальної політики.

Але при цьому слід брати до уваги, що як зазначають дослідники, практично всі напрями модернізації виконавчої влади відповідають кращій світовій практиці, однак їх ефективність далека від бажаної [73, с. 88].

Причини проблем полягають в розбіжності мети реформ та їх інституціональної організації, неефективності дій правлячої еліти щодо задоволення найважливіших потреб населення і дотримання соціальної справедливості, у переслідуванні елітою власних інтересів [42, с. 14].

Важливість вирішення даного питання неодноразово підкреслювалася органами центральної та місцевої влади. При цьому наголошувалось, що

реформування системи управління має бути орієнтоване на необхідність використання сучасних методів, розробку нової управлінської ідеології, зміну управлінських структур, що ставить перед теорією і практикою завдання обґрунтування принципів і інструментарію комплексної трансформації системи муніципального управління. Все це потребує вивчення та впровадження кращого світового, передусім європейського досвіду.

У розвинених країнах світу ключовими напрямками вдосконалення здійснення муніципальної політики є впровадження в практику управління форм, методів та інструментів, які активно застосовуються в бізнес-середовищі (проектне управління, бенчмаркінг, краудсорсинг, SMART-технології і т. п.); використання ідеології корпоративізму (розвиток механізмів державного та соціального партнерства) [62; 139; 179].

Ці обставини підвищують актуальність дослідження використання сучасних методів в управлінні соціально-економічним розвитком територій при здійсненні муніципальної політики.

Як зазначає В.М. Лексин, цілепокладання є найвідповідальнішою і одночасно найбільш вразливою ланкою будь-якого з напрямків політики [60, с. 11].

Документи стратегічного характеру на 90 % складаються з обґрунтування і розгорнутих характеристик цілей та завдань. Положення цих документів з часом стають нормами законодавства, поширюються, стають обов'язковими принципами та нормами управління державного і муніципального рівня. На їх засадах розробляються «стратегії» розвитку регіонів і муніципальних утворень [85].

Однак, на нашу думку, це не означає прямого переходу в практику публічного управління всіх положень і основних напрямків стратегій та інших документів стратегічного характеру. В сучасних умовах органи державної і муніципальної влади реалізують стратегічні цілі в тактичному режимі, не виключаючи і застосування технологій «ручного управління».

Таким чином іноді діють органи влади і в інших країнах, але в нашій країні цей процес відбувається з розмахом та неймовірною швидкістю. І це одна з причин того, що критики здійснюваної політики наводять чимало прикладів для виявлення невідповідностей цільових установок «програм», «концепцій» та інших документів з конкретними результатами діяльності влади всіх рівнів по досягненню заявлених в цих документах цілей.

Виникає питання, чому не достатньо використовуються ефективні сучасні методи для вдосконалення муніципальної політики в аспекті діяльності вповноважених на те інститутів влади. Відповідаючи на нього слід зауважити, що, наприклад, принципи використання органами влади методу управління – краудсорсингу, як сучасного способу взаємодії з громадянами, не формалізовані в документах довгострокового характеру. І це стає стримуючим фактором. Хоч в даний час впровадження елементів краудсорсингу в діяльність органів влади регіонів на практиці здійснюється за допомогою громадської експертизи проектів, електронного документообігу, використання соціальних мереж державними та муніципальними службовцями, а також опитувань населення про діяльність керівників чи в цілому органів місцевого самоврядування.

В основі сучасних моделей краудсорсингу – використання інформаційно-комунікаційних технологій, реалізація проектів на спеціалізованих сайтах в мережі Інтернет. Це істотно розширює коло учасників, підвищує оперативність і результативність роботи. Тому це має бути не обмеженими, а цілісними і системними управлінськими діями.

Розвиток механізмів соціального і державно-приватного партнерства відзначається у всіх областях України і в усіх сферах життєдіяльності, потребуючи при цьому значного розширення інструментарію та прискорення застосування. Саме тому той же В.М. Лексін зауважує, що вивчення стратегічних документів довгострокового характеру дозволяє зробити висновок про незначне використання в діяльності органів влади сучасних методів публічного управління. При цьому при розробці стратегій різних

рівнів виникають проблеми в системі цілепокладання як одного з найважливіших аспектів ефективної муніципальної політики, серед них:

- неточна постановка цілей (без належних підстав);
- розрізненість цілей (відсутність їх узгодженості між собою, зв'язування в єдину систему);
- недостатнє розуміння відмінностей між термінами «мета» і «результати», в зв'язку з чим в вищезазначених документах спостерігається недостатня відмінність в формулюваннях мети і результатів, причому останні часто не є наслідком досягнення поставлених цілей;
- формальна постановка цілей, коли цілі, завдання та цільові показники розрізнені, а очікувані результати формуються за іншою логікою [60, с. 11–12].

Окреслені проблеми цілепокладання призводять до негативних наслідків в ході стратегічного планування, зокрема, до відсутності або слабкого погодження цілей розвитку на різних рівнях – муніципальному, регіональному, макрорегіональному; між різними складовими стратегічного планування та відповідними стратегічними документами (стратегією, програмами, планами і проектами).

Це дозволяє говорити про те, що в сучасних умовах господарювання досить серйозною проблемою є незадовільна здатність органів влади і управління успішно розробляти і реалізовувати певні стратегічні і тактичні цілі, а також використовувати в своїй діяльності сучасні методи публічного управління.

Разом з тим, саме їх застосування дозволяє визначати можливість досягнення цілей, забезпечувати передачу і адаптацію передового управлінського досвіду, вибудовувати ефективну взаємодію з громадянами, сприяє розробці норм і правил регулювання соціально-трудових відносин і активної участі держави в соціальному діалозі, а також неординарного рішення задач і концентрації фінансових та інших ресурсів при одночасній економії часу і коштів, що витрачаються на здійснення діяльності.

Ще одна сучасна технологія – бенчмаркінг – інструмент загального управління якістю. Виконання стандартів ISO 9000 не тільки в комерційних, а і в державних організаціях, в органах регіонального і муніципального управління – значний крок до підвищення ефективності їх роботи.

Використання бенчмаркінгу як управлінської технології передбачає комплекс засобів, які дозволяють постійно і на систематичній основі виявляти, оцінювати і організовувати застосування прийомів і методів управління найбільш успішних суб'єктів як громадського, так і приватного сектора. Тобто, це дозволяє формалізувати передачу (поширення) і адаптацію передового управлінського досвіду на всіх рівнях влади, в тому числі на регіональному та муніципальному.

Бенчмаркінг також робить важливий внесок в оптимізацію розподілу ресурсів шляхом визначення неефективних продуктів і допомагає визначити напрямки для підвищення ефективності та результативності. Крім того, він виступає в якості інструменту оцінки спрямованості інвестицій, так як в процесі аналізу можливо визначити потреби в додаткових коштах і ресурсах для виробництва тих чи інших товарів і послуг. Тому даний метод також сприяє зростанню інновацій, з точки зору поліпшення організаційної сторони діяльності в органах влади.

Щодо методологічного інструментарію і технологій здійснення бенчмаркінгу варто відзначити, що в даний час триває його активне становлення на державному рівні. Так, в країнах ЄС у 2000 році широкого поширення набула Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework – CAF), яка заснована на базі двох інструментів:

- модель вдосконалення Європейського фонду управління якістю (EFQM Excellence Model), що успішно зарекомендувала себе в Європі з 1992 року як модель Європейської премії якості;

- модель «Spreuer», яка розроблена безпосередньо для оцінки якості діяльності управлінських структур Німецьким університетом адміністративних наук.

Для реалізації оцінки якості надання управлінських послуг найбільш раціональним є застосування «бенчмаркінгу результативності» [31; 167]. Називають цю форму «статистичним бенчмаркінгом»), що представляє собою оцінку, порівняльний аналіз і передачу управлінських новацій, які засновані на вивченні системи показників результативності. Слід виділити причини доцільності використання даної форми бенчмаркінгу в ситуаціях, пов'язаних з управлінням за результатами в системі муніципального управління.

Одна з найважливіших умов ефективності бенчмаркінгу – це можливість його застосування в якості управлінської альтернативи. В даний час в процесі адміністративної реформи акцент в оптимізації надання адміністративних послуг зміщений на створення багатофункціональних центрів. За результатами ж бенчмаркінгу з'являється можливість точкової оптимізації, наприклад, за рахунок поліпшення якості одного з джерел довідкової інформації, яка в ряді випадків вирішить проблему неефективності окремих послуг, причому з меншими витратами, порівняно з витратами на впровадження таких центрів.

На наш погляд, даний метод доцільно використовувати в якості інструменту аналізу поточного стану і планування змін, які спрямовані на скорочення витрат функціонування апарату управління, підвищення якості адміністративних послуг і управління в цілому. Це дозволяє говорити про те, що його застосування найбільш ефективно в форматі постійного процесу, вбудованого в поточну діяльність органів влади.

При цьому механізм використання бенчмаркінгу на постійній основі включає в себе два основних управлінсько-правових елемента:

- 1) нормативне забезпечення процедури бенчмаркінгу;
- 2) нормативне забезпечення впровадження кращих практик, виявлених в результаті бенчмаркінгу.

У свою чергу, питання нормативно-правового закріплення процедури бенчмаркінгу може бути вирішене за допомогою прийняття нормативно-

правового акта, що закріплює Положення про порядок проведення бенчмаркінгу адміністративних послуг.

Впровадження краудсорсингу в управлінський менеджмент пов'язано з незначною участю суспільства в управлінні розвитком території, необхідністю об'єднання зусиль для цього, поліпшення взаємодії між учасниками та ін.

Реалізація програм вдосконалення діяльності з використанням краудсорсингу і підвищення можливостей участі населення в розробці управлінських актів почалась. Однак, для його широкого впровадження необхідно дотримання ряду умов, якими, на думку багатьох дослідників, можуть стати [74, с. 98-99]: позитивний управлінський імідж за рахунок впровадження сучасних методів; позитивний політичний імідж за рахунок поліпшення взаємодії зі споживачами управлінських послуг; підвищення якості документів за рахунок проходження процедури громадської експертизи; формування команди професійних і громадських експертів; створення банку інноваційних проектів; оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципово важливе суспільне значення та ін.

Для здійснення краудсорсингу в сфері муніципального управління необхідне виконання наступних завдань:

- 1) залучати активних громадян в процес розробки проекту рішення задачі;
- 2) організовувати і стимулювати висування ідей;
- 3) проводити відбір кращих пропозицій та ідей;
- 4) вибирати кращих учасників і формувати відкрите експертне співтовариство на основі особистого внеску кожного у вирішення спільних завдань.

Результатом застосування краудсорсингу в даних напрямках буде розширення його використання в муніципальному управлінні в цілому, підсумком чого стануть лідируючі позиції серед сучасних методів, оскільки

він буде сприяти формуванню громадянського суспільства, в якому активність громадян, громадська експертиза і народний контроль виступають суттєвими характеристиками процесу прийняття важливих суспільних рішень.

В даний час особливої актуальності набуває застосування в діяльності органів влади проектного підходу. Його переваги полягають в скороченні термінів досягнення результатів, підвищенні ефективності використання ресурсів і взаємодії між учасниками цього процесу та ін. Але в зв'язку з цим на сучасному етапі виникає ряд проблем проектування: відсутній методичний інструментарій організації та впровадження проектного підходу до управління соціально-економічним розвитком територій; проектне управління виявилось не вбудованим в систему стратегічного планування; відсутнє організаційно-методичне забезпечення проектного управління; недостатній рівень знань і компетенцій працівників, а також їх слабка зацікавленість в організації та використанні даного підходу [115, с. 12-13].

Вищесказане дозволяє зробити висновок про те, що першочерговим завданням для регіональних і муніципальних органів влади стає вдосконалення нормативно-правової бази за допомогою розробки відповідних стандартів. Необхідно також активніше залучати співробітників публічного сектору в проектну діяльність, організувати їх професійне перенавчання і підвищення кваліфікації. Крім того, відсутність єдиної інформаційної системи управління проектами вимагає створення уніфікованого і доступного програмного забезпечення для ведення проектною діяльності [12; 21; 28; 46; 68; 115; 126; 140].

Необхідно відзначити, що проблемно-цільовий підхід дозволить органам влади краще побачити суть і проблеми соціально-економічного розвитку території та виникаючі загрози, а також обсяги і результативність виконаної роботи за певний період [106, с. 78].

Серед трьох видів оцінки програм регіонального розвитку країн ЄС, проміжна оцінка є найбільш важливою у багатьох відношеннях. Теоретично,

це єдина стадія оцінки, яка може оцінити вплив програми і одночасно впливати на її проведення, орієнтацію і баланс. З точки зору оцінки муніципальної політики країн ЄС, стає зрозуміло, що саме проміжна оцінка є для них важливою частиною процесу моніторингу. Це чітко зазначено керівництвом Комісії з моніторингу та проміжної оцінки: «основним завданням проміжної оцінки є поліпшення механізму моніторингу та розробка інструменту, який може виявитися корисним для прийняття рішень та ефективного менеджменту».

Країни ЄС використовують різні підходи до менеджменту і організації проміжної оцінки. У Франції центральний уряд рекомендував всім регіонам заснувати комітети, що складаються з фахівців, для спостереження і керування оціночною діяльністю, щоб такі комітети були підрозділами Комітетів по Моніторингу. Але ці рекомендації тільки частково були сприйняті в регіонах. Підхід «в межах досяжності» був використаний в Австрії, де всі чотири програми регіонального розвитку оцінювалися однією дослідницькою групою. Схожі ситуації спостерігалися в Нідерландах і Фінляндії, але роль організаційних груп тут була більш консультативною. У Фінляндії також була проведена одна загальна оцінка всіх регіонів і була створена одна робоча група, що представляє міністерства уряду, служби Комісії і групу, котра проводить оцінку. Навпаки, регіони в Німеччині, пов'язані з виконанням аналогічних програм, використовували більш прямий менеджерський підхід. Малі регіони зробили внутрішню оцінку, проведену відділами урядів земель, відповідальними за роботу з Фондами. Більші програми піддавалися зовнішній оцінці.

Цілі і завдання окремих країн і регіонів були різними, що було відображенням політичних і адміністративних пріоритетів програмного менеджменту. На практиці можна було визначити шість завдань, що представляють різні рівні проміжної оцінки програм регіонального розвитку:

- проміжний моніторинг: вимір і оцінка результатів, отриманих на даний момент;

- оцінка впливу: проміжна оцінка впливів, які піддаються оцінці;
- огляд значущості: переоцінка відповідності програми і її компонентів завданням програми;
- оцінка рівня менеджменту: оцінка ефективності програмного менеджменту, виконання і партнерських відносин;
- розробка рамок оцінки: вироблення показників або цілей для підготовки до оцінки *ex post*;
- модифікація програми: пропозиції щодо зміни або «корективні дії» щодо програми або її частин відповідно до результатів оцінки.

У ретроспективі, проміжна оцінка програм розвитку забезпечила великий внесок у розуміння значення, цілі, і методів проведення оцінки на національному, регіональному та місцевому рівні. Масштаб і якість зроблених оціночних досліджень значно підвищились, і регіони могли продемонструвати побудову ефективних структур для співпраці в галузі оцінки. Збільшення персоналу, що має знання і розуміння процесу оцінки, поліпшило можливості проведення оціночного аналізу і корисності останнього, що в цілому значно підвищило якість програм.

Регіони не були зобов'язані діяти відповідно до результатів оцінки, але є кілька прикладів, коли використання останніх привело до поліпшення менеджменту та виконання програм. Серед кількох програм Данії, Нідерландів і Франції, наприклад, проміжна оцінка була проведена досить рано і могла вплинути на стратегічну мету і структуру програм 1997–1999 рр., включаючи зміну стратегічної орієнтації програм і реорганізацію проблемних пріоритетів і заходів. Інший важливий ефект проміжної оцінки полягав у підвищенні надійності програм при ширшому регіональному партнерстві; залучення партнерів до проведення оцінки надало можливість обміну інформацією, що не могло бути забезпечено іншим шляхом. Супутній ефект відзначився на процедурах відбору проектів, відкритість яких орієнтувала заявників більш чітко розкривати суть, структуру і зміст пропонуваніх проектів відповідно до цілей програми. Нарешті, загальним

висновком проміжних оцінок стала констатація необхідності удосконалення систем моніторингу та оцінки. Оціночні дослідження привели до розробки нових систем моніторингу, визначення нових показників впливу та порівняння даних моніторингу, отриманих з урахуванням нових показників.

Окремої уваги для аналізу змісту та напрямів реформування муніципальної політики заслуговують методи оцінки ефективності органів місцевого самоврядування. Адже досягнення поставлених цілей і отримання бажаних результатів в рамках реалізації соціально-економічної діяльності є важливою умовою стабільного соціально-економічного зростання регіону. Підвищення ефективності публічного управління стимулюється активним впровадженням механізмів і процедур оцінки політики, які перебувають в постійному динамічному розвитку.

При розробці авторського підходу до оцінювання ми спиралися на праці вітчизняних і зарубіжних дослідників, а також на існуючі механізми оцінювання політики. Численні підходи до оцінювання можна згрупувати наступним чином: за функціональною приналежністю області оцінювання [9; 77]; за об'єктами оцінювання (політика, програми, проекти); за методами оцінювання, що використовувалися; за предметом оцінювання; за рівнями проведення (локальний, регіональний, загальнодержавний); за етапами реалізації політики (передоцінка, супровідне оцінювання, підсумкове оцінювання) [77]; за суб'єктами оцінювання [69].

За функціональною приналежністю області оцінювання виділяються підходи, в яких основна увага зосереджена на оцінці результатів комплексної політики, що проводиться в регіоні [77; 104]. Розроблена зарубіжними дослідниками інформаційна система моніторингу та оцінки регіонального розвитку (RAUNIS) [43] дозволяє моделювати соціально-економічний розвиток регіону в коротко– і довгостроковому прогностичному періодах і проводити оцінки впливу управлінського центру на розвиток окремих регіонів або їх сукупності по заданим соціально-економічним індикаторам. Серед найбільш вживаних процедур оцінювання слід виділити: метод

інтегральних оцінок [77] з використанням статистичних показників і даних соціологічних досліджень; метод порівняння фактично досягнутого показника із запланованим; аналіз дилеми «витрати – результат» (аналіз ефективності витрат, аналіз «витрати-вигоди») [43]; методи суб'єктивних оцінок (засновані на соціологічних опитуваннях) [13; 47]; методи оцінки факторів і ризиків [47].

В якості предмета оцінки можуть виступати: результат діяльності органів муніципальної влади; соціально-економічні наслідки прийняття управлінських рішень; ефективність витрачання коштів з державного або місцевого бюджетів [13].

В даний час існує проблема відсутності єдиного погляду на змістовні аспекти категорій «ефективність» і «результативність» політики, що приводить до неясності і складності оцінювання. Поняття «результативність реалізації муніципальної політики», як правило, трактується як ступінь досягнення поставлених цілей, що виражається в поліпшенні соціально-економічних показників розвитку регіону в запланований часовий період. Зважаючи на близькість понять «ефективність» і «результативність» політики, результативність політики розглядається як складова частина ефективності. Традиційно поняття «ефективність» трактується як співвідношення результатів і витрат і є досить вузьким. У широкому розумінні, ефективність управління слід розглядати як комплексну категорію, яка, з одного боку, розуміється як «стан економіки, при якому певне співвідношення результатів діяльності і витрат на досягнення цих результатів приводить до отримання суб'єктом максимальних (або, за потреби, мінімальних) результатів з використанням ресурсів певної вартості або виробництву товарів певної вартості при найменших витратах ресурсів».

З іншого боку, саме широке розуміння ефективності управління дозволяє оцінити економічну, соціальну і технічну ефективність.

Залежно від суб'єкта оцінки можна виділити зовнішнє (з боку вищих органів влади або сторонніх організацій) [13; 47; 77]) і внутрішнє або самооцінювання.

Більшість методик оцінки результатів діяльності органів влади відрізняються відсутністю комплексності використовуваних систем показників і недостатньою розробленістю критеріїв оцінки, зосередженістю переважно на аналізі кількісних показників. Одним з аспектів, які потребують методичного опрацювання, є облік регіональної специфіки реалізації політики муніципальною владою.

Пропонований методичний інструментарій оцінки ефективності реалізації соціально-економічної політики розвитку на місцевому рівні дозволить оцінити результативність реалізації цілей і завдань політики в системному взаємозв'язку з інституційними аспектами та умовами її реалізації. Методичний інструментарій спирається на принципи збалансованості та комплексності.

Принцип збалансованості полягає в забезпеченні рівноваги між короткостроковими і довгостроковими цілями регіонального розвитку, балансу внутрішніх інтересів розвитку регіону та інтересів держави і, відповідно, балансу показників верхніх рівнів ієрархії з показниками нижніх рівнів.

Принцип комплексності ґрунтується на включенні рівнозначних аспектів оцінки ефективності політики: результативності досягнення цілей і завдань програм регіонального розвитку; умов реалізації соціально-економічної політики в конкретних регіонах.

Методика включає типологію умов, систему, що характеризує показники і алгоритм оцінки впливу умов на результативність реалізації політики. У методиці враховуються такі групи умов: ресурсно-кліматичні; географічні; економічні; соціальні; демографічні; фінансові; інституційні.

Особливо важливо, що саме інституційні умови характеризує ступінь залученості регіону в програмне регулювання соціально-економічного

розвитку та рівень дотаційності бюджету за допомогою використання показників: частка інвестицій з загального і регіонального бюджетів в сумі інвестицій в основний капітал регіону і частка безоплатних надходжень в доходах консолідованого бюджету.

Алгоритм оцінки впливу умов на показники результативності муніципальної політики включає наступні дії:

1. Визначення основних груп умов реалізації програм соціально-економічного розвитку територій і системи показників.

2. Побудова кореляційної матриці з метою визначення тісноти взаємозв'язку між умовами і виділення максимально незалежних одної від одної умов.

3. Побудова регресійних моделей з метою встановлення ступеня залежності між показниками, що характеризують умови реалізації політики і показниками, що відображають результативність вирішення завдань.

4. Побудова моделі оцінки ступеня впливу умов реалізації політики на результативність цілей і завдань розвитку регіонів за допомогою використання методу рівних інтервалів.

Використання даної методики дозволяє здійснити оцінку інтенсивності впливу тих чи інших умов на реалізацію конкретних завдань соціально-економічного розвитку в рамках муніципальної політики.

На основі проведення комплексної оцінки ефективності реалізації муніципальної політики розробляються рекомендації для органів управління. Облік різних аспектів оцінки дозволяє комплексно охарактеризувати процес реалізації поставлених цілей і завдань з позиції досягнення соціально-економічних результатів, інтенсивності впливу умов і якості розробки регіональних та місцевих програм розвитку. Це дозволяє розробити конкретні рекомендації, спрямовані на оптимізацію розвитку окремих складових великих блоків: інституційного, соціально-економічного тощо.

Перевагою запропонованого методичного інструментарію є можливість врахування специфіки при постановці і реалізації цілей та завдань політики.

Такий підхід дозволяє, з одного боку, поглянути на проблему ефективності політики комплексно, з іншого боку, дає можливість розробити «точкові» рекомендації з регулювання окремих сфер соціально-економічного розвитку, а також виявити причини недосягнення поставлених цілей і завдань.

Висновки до розділу I

Аналіз теоретико-методологічних засад муніципальної політики дозволив дійти висновку, що її інституціональне призначення та інституціональний вимір на сучасному етапі демократичного розвитку полягає у послідовному розвитку публічно-владних відносин та формуванні системи дієздатного інституту місцевого самоврядування згідно з демократичними зразками, які визначають адекватні інституціональні правила прийняття владних рішень на основі ефективних моделей європейського врядування.

Визначено, що реформування системи публічного управління має бути орієнтоване на необхідність використання сучасних методів, розробку нової управлінської ідеології, зміну управлінських структур, що ставить перед теорією і практикою завдання обґрунтування принципів і інструментарію комплексної трансформації системи муніципального управління.

Ключовими напрямками вдосконалення здійснення муніципальної політики, що зарекомендували себе в розвинених країнах світу, є впровадження таких методів як: проектне управління, бенчмаркінг, краудсорсинг. На думку дисертанта, метод бенчмаркінгу доцільно використовувати в якості інструменту аналізу поточного стану і планування змін, які спрямовані на скорочення витрат функціонування апарату управління, підвищення якості адміністративних послуг і управління в цілому. Це дозволяє говорити про те, що його застосування найбільш ефективно в формі постійного процесу, вбудованого в поточну діяльність органів влади. Аргументовано необхідність оформлення процедури

бенчмаркінгу шляхом прийняття нормативно-правового акта, що закріплює Положення про порядок проведення бенчмаркінгу управлінських послуг.

Відзначено необхідність реалізації програм вдосконалення діяльності в муніципальному управлінні з використанням краудсорсингу і підвищення можливостей участі населення в розробці управлінських актів. Результатом застосування краудсорсингу в даних напрямках буде розширення його впровадження в муніципальному управлінні, підсумком чого стануть лідируючі позиції серед сучасних методів, оскільки він буде сприяти розвитку громадянського суспільства, в якому активність громадян, громадська експертиза і громадський контроль виступають суттєвими характеристиками процесу прийняття важливих суспільних рішень.

В даний час особливої актуальності набуває використання в діяльності органів влади проектного підходу. Переваги даного підходу полягають в скороченні термінів досягнення результатів, підвищенні ефективності використання ресурсів, розширенні взаємодії між учасниками процесу прийняття та реалізації управлінських рішень, що активно використовується країнами ЄС. Спільні підходи, при цьому, не протирічать наявності національної специфіки. Наприклад, У Франції центральний уряд рекомендував всім регіонам заснувати комітети, що складаються з фахівців, для спостереження і керування оціночною діяльністю, такі комітети мали стати підрозділами Комітетів по Моніторингу. Але ці рекомендації були тільки частково сприйняті в регіонах. Підхід «в межах досяжності» був використаний в Австрії, де чотири програми оцінювалися однієї дослідницькою групою. Схожі ситуації спостерігалися в Нідерландах і Фінляндії, але роль організаційних груп тут була більш консультативною. У Фінляндії також була проведена одна загальна оцінка всіх регіонів і була створена одна робоча група, що представляє міністерства уряду і служби Комісії, та група, котра проводить оцінку. Навпаки, регіони в Німеччині використовували більш прямий менеджерський підхід. Малі регіони зробили внутрішню оцінку, проведену відділами урядів земель, відповідальними за

роботу з Фондами. Більші програми піддавалися зовнішній оцінці. Та всі ці різні інституційні типи в цілому сприяли ефективній муніципальній політиці.

Тож узагальнення успіхів та недоліків досвіду європейських країн в реалізації муніципальної політики та впровадження ефективних методів підвищення її якості в аспекті інституційного виміру, є важливим для України.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇН ЄВРОПИ

2.1. Децентралізація влади та її роль в реалізації ефективної муніципальної політики.

Запорукою розвитку та процвітання будь-якої держави є наявність економічно самодостатніх та успішних територіальних громад. З огляду на це, питання децентралізації державної влади набувають особливої важливості, адже саме завдяки її вдалій реалізації територіальні громади можуть отримувати широке коло повноважень та фінансових ресурсів, які забезпечать їх функціонування, а також нададуть можливість самостійно вирішувати більшість питань місцевого значення. Для ефективного проведення децентралізаційних реформ потрібно, зокрема, враховувати досвід держав, які вже успішно запровадили децентралізацію та мали на початку цього шляху подібну до української ситуацію з місцевим самоврядуванням, а також аналогічні нашим проблеми з реалізацією цих процесів. Тож, для того, щоб оцінити роль децентралізації влади в реалізації ефективної муніципальної політики в Європі, потрібно розглянути низку питань, серед яких, на нашу думку, пріоритетними є наступні:

по-перше, важливо визначитися з термінологією, сформулювавши розуміння, яке ми вкладаємо в терміни «централізація та децентралізація влади», а також провести розмежування цих понять з такими пов'язаними, але не тотожними категоріями як: «система поділу влади» та «концентрація й деконцентрація влади».

По-друге, в контексті розгляду дискусійної дихотомії «міське самоврядування та державна влада» варто, зокрема, вивчити співвідношення понять «муніципальна влада» та «державна виконавча влада на місцях» (місцева державна влада), а також те, яких змін може набувати це

співвідношення в залежності від тієї моделі місцевого самоврядування, що існує в конкретній державі. Також необхідно визначити, як на практиці реалізується процес децентралізації влади в кожній з цих моделей.

По-третє, необхідно виявити загальні критерії ефективності муніципальної політики країни та з'ясувати, чи досягає ця політика більшої відповідності вказаним критеріям в процесі проведення децентралізації влади. Тобто, потрібно розуміти, який вплив здійснює ступінь децентралізації влади в країні на стабільність конкретної політичної системи та підвищення якості життя населення, як на стратегічну мету реалізації ефективної муніципальної політики.

По-четверте, надзвичайно важливим з практичної точки зору представляється аналіз досвіду децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного табору» та мали приблизно однакові з Україною стартові можливості. Особливу цінність, на нашу думку, тут представляє вивчення досягнень та помилок проведення децентралізації в Чехії, Польщі та країнах Балтії.

Вважаємо, що саме досвід європейських країн містить унікальний код, розшифрувавши який, ми можемо успішно пройти шлях децентралізації влади та сформувати власну гнучку та ефективну муніципальну політику [2, с. 5-10; 4, с. 206-213; 5, с. 10-15; 6, с. 116-122; 127, с. 174-182].

Тож, переходячи до детального розгляду заявлених питань, почнемо з розуміння змісту, який вкладається в терміни «централізація та децентралізація влади».

Враховуючи найпоширеніші визначення, під централізацією влади ми маємо розуміти концентрацію владних та управлінських повноважень, а також фінансових ресурсів на верхньому рівні керівництва країною в єдиному центрі[178].

Розглядаючи поняття децентралізації, маємо констатувати, що, хоч цей термін сьогодні використовується дуже часто і науковою спільнотою, і політичними діячами, ми нерідко спостерігаємо відсутність чіткого

розуміння змісту цього поняття. Зазначимо, що існує два основних підходи до його визначення – системний підхід і функціональний підхід [162, р. 107].

Відповідно до системного підходу, децентралізацією є управлінська система, в межах якої реалізуються практичні рішення, що географічно чи організаційно перебувають поза межами безпосереднього впливу центральної влади [19, с. 68].

Функціональний підхід розглядає децентралізацію як процес розширення та зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організацій, при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру, з метою оптимізації та підвищення якості управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних та місцевих інтересів [82, с. 74].

Об'єднавши головні параметри цих двох підходів ми можемо зазначити, що децентралізація передбачає передачу або делегування влади, а конкретніше – прав і відповідальності за прийняття ключових рішень, на нижчі рівні управління, де відбувається збільшення обсягу повноважень місцевої адміністративної команди (комуна, спільнота тощо) за рахунок владних повноважень центральної державної влади.

При цьому потрібно розуміти, що, коли йдеться про суспільні процеси, ми не можемо задовольнятися лінійним розумінням децентралізації як простої передачі функцій центральної влади органам місцевого самоврядування – адже це лише маленька частина складного процесу, який неможливо організувати лише «зверху». Проведення децентралізації в більшій мірі визначається не зовнішніми факторами, а внутрішньою готовністю самої місцевої громади взяти на себе відповідальність за власну долю і майбутнє. Без цієї складової децентралізація та демократизація, які проголошуються державою, перетворюються лише на імітацію проведення цих процесів. Така імітація здійснюється, як правило, в інтересах центральних правлячих еліт [81, с. 47] та має наступні ознаки [159]:

– вона відбувається шляхом створення видимості децентралізації та демократизації на нижчих рівнях, при фактичному збереженні централізованого контролю за діяльністю місцевих посадовців;

– процеси децентралізації здійснюються, як правило, під зовнішнім тиском та представляють собою підкорення ініціативам (або виконання умов) міжнародних організацій-донорів;

– децентралізація носить виключно адміністративний характер та фактично сприяє укріпленню центральної влади, коли реальні цілі дій уряду не відповідають задекларованому ними бажанню реалізувати ефективну муніципальну політику;

– під виглядом децентралізації часто приховується прагнення центрального уряду перекласти небажані для себе функції, завдання та обов'язки на нижчі рівні, без надання тим необхідного обсягу прав, повноважень та фінансових ресурсів;

– відбувається мобілізація ресурсів місцевого рівня шляхом централізованого підвищення податкового тягаря, з перенесенням відповідальності за це на місцеву владу.

Також одразу хочемо застерегти від однієї з розповсюджених ілюзій, в межах якої здійснюється протиставлення між собою централізації та децентралізації, де централізацію влади розглядають як щось безсумнівно погане, в той час як децентралізації надають ореол панацеї від будь-яких політичних та суспільних конфліктів.

Необхідно враховувати, що все далеко не так однозначно і кожен з цих процесів має як позитивні, так і негативні риси. Так, в деяких історичних умовах, централізація влади може бути надзвичайно ефективною. Адже така влада, перш за все, здатна забезпечити максимальне задоволення загальнонаціональних інтересів країни. Це відбувається завдяки наявності єдиного центру влади, якому не потрібно відволікатися на чисельні місцеві дискусії та який має ресурси та всю повноту повноважень для оперативного реагування на зовнішні та внутрішні виклики. Крім того, централізована

політика дозволяє досягти уніфікації діяльності місцевих служб, що мінімізує втрати ресурсів на пошук оптимальних форм функціонування останніх. Але надмірна централізованість влади призводить до узурпації та зловживань нею, слугуючи інтересам політичної еліти та бюрократії та ігноруючи повсякденні проблеми окремих громадян та їх груп.

Аналогічно і політика децентралізації влади, яка за своєю сутністю спрямована на врахування та задоволення специфічних інтересів найрізноманітніших груп населення, може призводити, в разі втрати відчуття міри, до неконтрольованого зростання стихійних відцентрових та сепаратиських процесів, за яких найкраще себе почувають «місцеві князьки», а також найменш «сором'язливі» категорії населення, зокрема, кримінальні угруповання [122, с. 135], для яких така «феодальна роздробленість» є дуже зручною. Тож, потрібно визнати, що безмежна децентралізація влади також може свідчити про неефективність муніципальної політики держави та не є благом для суспільства, оскільки вона здатна створювати сприятливий ґрунт для зловживань та роздробленості територій, а також шкодити загальнонаціональним інтересам та цілісності країни.

Таким чином, основна проблема при здійсненні реформ місцевого самоврядування не полягає у радикальному виборі між централізацією та децентралізацією та у відмові від однієї з них. Визнано, що абсолютно всі ефективні системи муніципального управління сучасності включають в себе і елементи централізації, і елементи децентралізації влади [130], які, досягнувши оптимального балансу, співіснують в діалектичній єдності, адекватній реальним умовам в країні, а також тим завданням, які актуальні для неї на даний момент.

Говорячи про досягнення оптимального балансу в публічному управлінні, доречно буде звернутися до розмежування понять «децентралізація влади» та «система поділу влади».

Принцип поділу влади, як відомо, виступає найважливішою складовою функціонування демократичної держави та полягає в недопущенні утримання

законодавчої, виконавчої та судової влади в одних руках. Можна сказати, що «система поділу влади» передбачає розмежування державної влади в країні в «горизонтальному» розрізі [64], через чітке визначення функцій, компетенції та відповідальності, коли кожній з гілок державної влади забезпечується реальна можливість контролювати одна одну, що більш відомо, як «система стримувань і противаг».

В свою чергу, в процесі децентралізації відбувається «вертикальне» подрібнення та розсіювання влади в державі, що дозволяє зберігати оптимальний баланс між загальнонаціональними інтересами та потребами окремих громадян й територіальних спільнот, та в своєму контексті також створює своєрідну «систему стримувань та противаг».

Тож, ми можемо констатувати, що, маючи різну правову та політичну природу, а також неоднакове змістовне навантаження, кожний з цих феноменів – і система поділу влади, і децентралізація – в самому загальному вигляді спрямовані на досягнення однієї мети: вони запобігають узурпації влади та слугують недопущенню зловживання нею.

Важливим моментом в нашому дослідженні є також проведення розмежування понять «децентралізація» та «деконцентрація» [186]. Зазначимо, що вказані поняття співвідносяться між собою за принципом «кол Ейлера», в яких деконцентрація може бути розглянута як своєрідне «перехідне коло» між системами централізації та децентралізації, де вона може виступати як найбільш ослаблена форма централізації й одночасно трактуватися як початкова фаза децентралізації. Така пов'язаність обумовлена тим, що в межах процесу деконцентрації відбувається передача повноважень від центральних органів до місцевих в певних сферах управління, використання коштів, реалізації соціальної політики тощо. При цьому, з центру здійснюється контроль за виконанням переданих на місця повноважень.

Запровадження принципу деконцентрації призводить до зниження концентрації влади на верхівці владної піраміди та установлює вертикальні

зв'язки між центральними (керівними) та локальними (підпорядкованими) органами публічної адміністрації [128, с. 37]. Не дивлячись на загальну позитивність цих тенденцій варто враховувати, що при реалізації принципу деконцентрації місцевий орган влади багато в чому залишається пасивним виконавцем волі вищої влади. Це призводить до бюрократизації процесу управління, знижуючи його ефективність. При цьому, незалежність місцевої влади іноді взагалі перетворюється на фікцію, адже посадовець, призначений «зверху», завжди буде зорієнтований на служіння тій владі, яка його призначила, а не на захист місцевих інтересів [107, с. 17]. Тож, сама по собі тенденція до деконцентрації влади не може бути свідченням ефективного розвитку муніципальної політики, оскільки всі адміністративні важелі продовжують знаходитися в руках центру або підвладних йому представників, але в країнах з початково високим ступенем централізації такий процес може розглядатися, як перший крок в бік позитивних демократичних перетворень.

Зазначимо, що, на відміну від деконцентрації, децентралізація передбачає відсутність керівних органів, рішення яких є обов'язковими для виконання місцевими органами, тож останні мають право самостійно приймати рішення, перегляд яких може здійснюватися переважно в межах громадського нагляду або в судовому порядку.

Виходячи з такого змісту деконцентрації влади та децентралізації наступне питання, яке ми розглянемо, стосується дискусії чи виступають місцеве самоврядування та його органи складовою державного механізму і чи має муніципальна влада державно-правовий характер взагалі. А також щодо співвідношення понять «муніципальна влада» та «місцева державна влада», та яких змін набуває це співвідношення в процесі проведення процесу децентралізації влади.

В заявленому контексті буде доречним зробити короткий відступ та звернутися до тексту Європейської хартії місцевого самоврядування, а точніше до тієї частини її офіційного українського перекладу, де вказується

на «спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ» [33]. При цьому в деяких більш ранніх неофіційних перекладах тексту Хартії вказувалося, наприклад, на регулювання органами місцевого самоврядування суттєвої частки «державних справ» [51]. Звернувшись до оригінального тексту Хартії, ми можемо побачити, що там використовується формулювання «public affairs» [176]. У зв'язку з чим зауважимо, що термін «public» може бути перекладений декількома шляхами [122, с. 34]: державний; публічний, загальнодоступний; відкритий, гласний; комунальний, суспільний; народний, загальнонародний.

Однак в офіційному українському тексті при перекладі терміну «public affairs» для використання був обраний нейтральний та розмитий його варіант – «публічні справи». В Законі України «Про місцеве самоврядування України» взагалі йдеться про можливість «вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [88]. Вважаємо, що для чіткого визначення правової природи місцевого самоврядування така обережність формулювань тільки шкодить, адже пряма вказівка законодавця на те, що органи місцевого самоврядування управляють суттєвою часткою державних справ, була б корисною з точки зору підвищення статусу місцевого самоврядування та визнання муніципальної влади важливою частиною публічної влади в цілому.

Разом з тим слід визнати, що в жодному законодавчому акті європейських країн не закріплюється недержавний характер місцевого самоврядування, крім того у науковій літературі європейських країн, що стосуються розвитку та створення інституту місцевого самоврядування, місцева влада більшістю авторів визнається частиною державного механізму [135], виходячи з аналізу ознак державної влади: як публічної (такої, що офіційно управляє справами всього суспільства в цілому) та політичної (регулює відносини між більшими й малими соціальними групами); суверенної (в сфері державних справ має верховенство, самостійна

й незалежна стосовно якої-небудь іншої влади як усередині держави, так і за її межами); здійснюється на постійній основі спеціальним апаратом влади; має монопольне право на застосування примусу на території своєї дії; має монопольне право оподатковування осіб, що перебувають на підконтрольній їй території; поширюється на всіх осіб (фізичних, юридичних), що перебувають на її території; видає нормативно-правові акти.

Однак, лише частково можна погодитись з розумінням, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною державного механізму. Це стосується лише правового поля функціонування. Але акцент має робитись на тому, що воно має специфічне коло повноважень, а також наступні основні ознаки [107, с. 17]:

- наявність чітко окреслених власних повноважень для вирішення питань місцевого значення, які встановлені законом, а також чіткої системи відповідальності в цих межах;

- неоспорювана власна матеріальна база – муніципальна власність та муніципальний бюджет;

- визначена та чітко-закріплена організаційно-правова форма представницького органу, що обирається населенням і має свій виконавчий комітет;

- відсутність прямого (вертикального) підпорядкування між нижчими та вищими представницькими органами.

Саме такі характеристики перетворюють муніципальну владу на окремий інститут, спроможний виражати спільні інтереси держави і громадянського суспільства, що і надає йому особливого значення. Визнаючи муніципальну владу достатньо самостійною частиною управлінського механізму, вкрай важливо окреслити ступінь її взаємодії з органами центральної влади та виконавчої влади на місцях. Врахуємо при цьому, що на практиці ані в Європі, ані в світі взагалі не існує абстрактної «класичної» моделі муніципальної політики, адже в кожній конкретній країні на неї суттєво впливає безліч факторів, таких як: політична система та національні,

історичні й державно-правові традиції, особливості національного характеру та менталітет, територіальний устрій та чисельність населення тощо. Тож, для розуміння взаємодії органів муніципальної влади з органами виконавчої влади держави на місцях, а також впливу децентралізаційних процесів на цю взаємодію, необхідно враховувати специфіку тієї моделі муніципальної політики, що діє в конкретній країні.

Згадаємо, що загальноприйнятим в сучасній науці визнаний поділ моделей муніципальної політики на англосаксонську, французьку (континентальну) та німецьку (змішану). Не менш важливо згадати й про інші класифікації моделей муніципальної політики [17; 78, с. 155], зокрема, про: поділ на північноамериканську, південноєвропейську та північноєвропейську (скандинавську) моделі місцевого управління (де скандинавська модель визнається найбільш відповідною духу Хартії місцевого самоврядування); а також поділ на «споконвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських свобод, які виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації (Великобританія, країни Північної Європи, Нідерланди, Швейцарія), та «ліберальні держави вищої влади», що засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату та залишають мало місця для реального управління «під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Італія та Німеччина). Згадаємо також, про розподіл місцевого самоврядування в сучасній Європі за віссю «північ» – «південь», де скандинавські країни вирізняються високою ступеню автономії місцевого самоврядування, а країни Південної Європи – більш низькою [61, с. 227].

Навіть біглий огляд усіх цих типологій свідчить про те, що в різних країнах Європи відносини між органами місцевого самоврядування та центральними і місцевими органами державної влади за визначенням не будуть однаковими. Відповідно, відрізнитися також буде й пропорційне співвідношення категорій «централізація – децентралізація» в кожній з цих країн. Так, наприклад, у Данії, Норвегії, Швеції, Нідерландах й Швейцарії

максимальний обсяг владних повноважень наданий місцевій громаді, при цьому законодавче визначення компетенції органів місцевого самоврядування тут є найбільш розширеним та узагальненим, велика увага приділяється впливу та контролю громадян за системою місцевого самоврядування. В той самий час, як у Іспанії, Франції, Італії та Німеччині значний обсяг владних повноважень належить центральним органам держави, а законодавство дуже чітко встановлює та детально обмежує компетенцію органів місцевого самоврядування [165].

Але це не означає, що низка країн сьогодношньої Європи представляє собою певні «островки централізації», де влада узурпована центральною верхівкою, а місцеве самоврядування має формальний характер. В соціально-політичних процесах простих відповідей не буває, бо вони є складними, нелінійними, багатофакторними. Тож, необхідно враховувати, що всі європейські моделі місцевого самоврядування є результатом природного поступового розвитку, який відбувався паралельно зі становленням громадянського суспільства в Європі, а отже децентралізаційні тенденції свого часу там виникали «знизу». Це відбувалося, зокрема, на фоні боротьби монархічної влади зі феодалним свавіллям, яка супроводжувалася зростанням кількості невирішених проблем в містах [164]. Тож городяни брали на себе вирішення багатьох побутових проблем, якими нехтувала влада, отримуючи при цьому право здійснювати власне оподаткування та звільнення від влади місцевих феодалів. Найбільш яскравим прикладом таких «прадецентралізаційних» тенденцій, безперечно, виступає система Магдебурзького права, яка була взаємовигідною для городян та монарха – для населення вона гарантувала захист з боку центральної влади та можливість розвитку їх міста, де вони відчували себе вільними, оперативно реагуючи на конкретні місцеві завдання, а для монарха – ослаблювала феодалну владу, але виступала запорукою лояльності мешканців певної громади і ефективним механізмом збирання податків та зборів в казну.

Не дивлячись на зовнішні відмінності в моделях муніципальної політики, кожна європейська країна пройшла довгий шлях формування власної системи самоврядування, яка на теперішній момент увійшла в систему ціннісних орієнтацій та настанов населення як природний спосіб існування. За таких умов державна влада країн Європи ставала лише «надбудовою» над сформованою та міцною системою муніципальної влади на певній території. Тож можемо сказати, що самоврядування в Європі стало осередком реформ, навколо якого довгий час розгорталася боротьба владних еліт, прихильників централізації та децентралізації, та за наслідками яких і були сформовані всі вищезазначені моделі муніципальної політики.

Досвід реформ державного управління в європейських країнах показав, що межі децентралізації обумовлені специфікою відносин між центром та окремими територіями. Кожний тип децентралізації характеризується специфікою реформ, що зазнає муніципальна влада країн Європи: у Великобританії – це політична децентралізація і комерціалізація публічних послуг; у Німеччині – підвищення ролі комун і поступовий перехід до ринкових відносин в управлінні; у Франції – проведення адміністративних перетворень та активізація місцевих громад тощо.

Загалом сучасні європейські реформи місцевого самоврядування в інституційному аспекті можна класифікувати як структурні, функціональні, організаційні [107, с. 18].

Структурні реформи в європейських країнах полягають в реорганізації територіальних одиниць шляхом усунування найменших з них, з врахуванням історії розвитку цих земель.

Функціональні реформи передбачають перерозподіл функціональних відносин між місцевим, регіональним та центральним рівнями влади. Традиційно такі зміни здійснюються одночасно із структурними і найчастіше пов'язані з поняттями централізації та децентралізації, оскільки призводять до перерозподілу прав, обов'язків, відповідальності та фінансових ресурсів.

Організаційні реформи стосуються внутрішньої організації влади та управління, що регулюють відносини між муніципальними та виконавчими органами держави. Вони менш помітні, ніж структурні та функціональні, але вони не менш важливі, адже завдяки ним в управління вводяться нові механізми підготовки та прийняття рішень у різних сферах місцевого самоврядування.

На даному етапі дослідження слід перейти до аналізу критеріїв ефективності муніципальної політики країн та з'ясувати чи досягає ця політика внаслідок проведення децентралізації влади кращої відповідності вказаним критеріям. Тобто, потрібно визначити, який вплив здійснює ступінь децентралізації влади в країні на стабільність конкретної політичної системи та підвищення якості життя населення.

Зазначимо, що будь-яка структура є ефективною тільки тоді, коли вона сприяє максимальному досягненню цілей, що стоять перед нею, при мінімальних затратах ресурсів [146]. Тож, в самому загальному вигляді під ефективністю муніципальної політики, на нашу думку, варто розуміти ступінь повноти та якості виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та завдань, що прямо пов'язана зі ступенем задоволеності запитів та потреб населення, а також тією кількістю ресурсів (людських, матеріальних, часових тощо), що були використані на досягнення такого результату.

Узагальнення наукових розробок щодо критеріїв ефективності муніципальної політики дозволяє виділити чотири основні підходи до оцінки такої ефективності.

1. Якісний підхід, що ототожнює ефективність та результативність муніципальної політики з тими кількісними та якісними показниками, яких досягають муніципальні утворення відносно планових, цільових нормативів, а також в порівнянні з іншими територіями.

2. Соціально-економічний підхід, який зводить ефективність муніципальної політики до рівня розвитку відповідної території: чим вище

параметри соціально-економічного розвитку, тим вище ефективність діяльності відповідних органів місцевого самоврядування.

До переваг першого та другого підходів відносяться простота отримання бази для оцінювання, зрозумілість проведення підрахунків та їх інтерпретації. Головним недоліком є те, що соціально-економічний рівень розвитку територій залежить від багатьох факторів, далеко не всі з яких підконтрольні органам муніципальної влади. Це не дозволяє адекватно порівняти результати розвитку територій та ті зусилля, які місцева влада поклала на їх досягнення.

3. Витратно-результативний підхід передбачає порівняння результатів розвитку регіону, що був отриманий, витрат ресурсів, які були на це витрачені, з тим потенціалом розвитку, що має відповідна територіальна спільнота. Цей підхід уникає недоліків двох попередніх, але має власні суттєві недоліки. Серед них – складність у підрахунку ресурсних витрат, а також відсутність загальновизнаних критеріїв в оцінці соціально-економічного потенціалу територіальної спільноти.

4. Оціночно-методичний підхід передбачає здійснення оцінки внутрішньої ефективності процесу муніципального управління, яка вивчає організацію управління в органах влади, її співробітників, оптимальність процесу управління тощо. Яскравими прикладами даного підходу є міжнародні методики CAF (Common Assessment Framework) [183] та KPI (Key Performance Indicator) [149]. Основними перевагами тут є можливість чіткого визначення проблем в організації муніципальної політики, а також оцінки ефективності дій та реалізації повноважень конкретними співробітниками органу муніципальної влади. Основними недоліками є складність та ресурсоемність отримання вихідної бази для аналізу, необхідність корегування параметрів оцінки з врахуванням специфіки кожної конкретної муніципальної одиниці.

Окрім цих підходів, самостійними критеріями оцінки ефективності реалізації муніципальної політики виступають соціологічний (опитування

населення з оцінюванням суб'єктивної задоволеності ефективністю діяльності місцевої влади) та експертний (оцінювання окремих складових ефективності та результативності діяльності органів місцевого самоврядування, що надається відповідними спеціалістами-експертами у відповідній сфері) методи.

Відзначимо, що, незалежно від обраного методу, при оцінюванні ефективності проведення муніципальної політики перевіряється повнота та якість задоволення потреб територіальної спільноти за наступними критеріями: економічний розвиток території; освіта (в тому числі дошкільна, шкільна, вища та додаткова); культура; фізична культура та спорт; житлове будівництво та забезпечення населення житлом; доступність та ефективність апарату муніципального управління; житлово-комунальне господарство; енергозбереження та підвищення енергетичної ефективності та інші фактори.

При проведенні децентралізації державної влади та передачі або делегуванні значної частини повноважень центральних органів влади органам місцевого самоврядування, спостерігається скорочення витрат на утримання численного центрального апарату управління; зростає швидкість реагування на місцеві запити та проблеми; підвищується рівень суб'єктивного задоволення населення діяльністю органів місцевої влади, через їх територіальну доступність та розуміння специфіки місцевих умов; а також підвищується соціальна активність та ступінь включення широких верств населення в управлінський процес [141]. Це однозначно свідчить про пряму залежність, що існує між ступенем децентралізації в країні та рівнем ефективності муніципальної політики.

Однак цілісне уявлення потребує проаналізувати досвід досягнень та помилок проведення децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного табору», для якого була характерна жорстка ієрархічна підпорядкованість усіх територій центральній владі. Адже саме їх досвід близький для України, яка розпочинала з аналогічних стартових умов. Особливу цінність, на нашу думку, представляє

досвід Чехії, Польщі та країн Балтії, яким доводилося, як і Україні, долати в процесі децентралізації важкі наслідки пострадянської системи.

Наприклад, Чехія в достатньо скрутних умовах змогла успішно провести та забезпечити фінансову і організаційну самостійність територіальних громад на своїй території. Як зазначає з цього приводу В.І. Гладій: «Всі політичні реформи Чехія підпорядкувала єдиній меті консолідувати демократію як політичний режим. Власне й реформа місцевого самоврядування як неодмінний демократичний атрибут ґрунтувалася на принципах громадянської демократії» [18, с. 60]. Перш за все, при проведенні децентралізації Чехія зробила акцент на структурно-інституційну складову реформи, а саме: на удосконалення адміністративно-територіального поділу країни. Це було зроблено з декількома цілями:

- 1) створення досконалої та самодостатньої системи управління в місцевому самоврядуванні (країв, муніципалітетів);
- 2) забезпечення її економічної самодостатності на основі об'єднання громад;
- 3) узгодження між собою системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування для оптимізації їх взаємодії та уникнення підстав для конфліктів компетенцій.

Правильне територіальне планування краю (області) значно посилило місце та роль таких країв (областей) у системі адміністративно-територіального устрою Чехії. Вважаємо, що Україні варто запозичити комплексність такого підходу при проведенні власних децентралізаційних процесів, а також звернути увагу на ту послідовність, з якою ці реформи були реалізовані.

Також варто відмітити позитивний досвід децентралізації бюджетної сфери Чехії, результатом якої стала можливість місцевих громад самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами, та тими коштами державного бюджету, які вони отримують за виконання делегованих

державою повноважень. Внаслідок чого місцеві бюджети Чехії відрізняються значною самодостатністю та незалежністю [157].

Варто також звернути увагу на те, що у Чехії відсутні аналоги місцевих державних адміністрацій, які в Україні здійснюють представництво державної влади у територіальних громадах, а всі питання, пов'язані з управлінням територією, здійснюють органи місцевого самоврядування з використанням власних та делегованих повноважень. Вважаємо за доречне запозичити такий підхід, передавши всю повноту влади на місцях територіальним громадам, уникаючи втручання державної влади у їх справи з боку місцевих державних адміністрацій.

Звертаючись до досвіду Польщі, зазначимо, що польські законодавці, закріпивши у 1990 році основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування в національному законодавстві, в своїх реформах використали так званий метод «шокової терапії», перші кроки якої були спрямовані на відмову від планової економіки, зміну правил іноземного інвестування та системи оподаткування [6, с. 118].

Основні процеси децентралізації зайняли в Польщі період з 1998 по 2000 роки. Також, як і Чехія, Польща при проведенні децентралізації здійснила структурне реформування, скоротивши адміністративні регіони з 49 до 16, та надавши їм більше повноважень, в тому числі і щодо розпорядження податками, для створення фінансово-економічної бази заради самодостатності регіонів. В процесі децентралізації відбулося чітке розмежування функцій державної влади між трьома адміністративними сегментами [116]:

- локальне самоврядування (селищні та міські гміни, повяти) – метою яких є задоволення потреб місцевих спільнот;
- регіональне самоврядування (воєводство) – здійснює політику регіонального розвитку;

– уряд та урядова адміністрація (центральна та на місцях) – вирішує питання загальнодержавного характеру, а також здійснює наглядову функцію за дотриманням законодавства органами самоврядування.

При цьому процес децентралізації в Польщі не обмежився вказаними напрямками та потягнув за собою багато вузькоспеціальних реформ, таких як: реформи поліції, пожежної служби, освіти, соціальної допомоги тощо [152, р. 57].

Підсумовуючи польський досвід децентралізації варто зазначити, що у процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні вкрай важливо звертатися до прикладу цієї країни. Тим більше, що вітчизняний законотворець окреслив своє формальне прагнення здійснювати реформи саме за польською моделлю децентралізації, тож її приклад є для нас особливо важливим.

Зазначимо, що Україні, в якій зберігається значна кількість рудиментів старої системи, можна було б за зразком Польщі покласти функції виконавчої влади в регіонах на голів обласних адміністрацій та здійснити перерозподіл повноважень між обласними радами та адміністраціями, закріпивши за останніми виключно наглядові функції, подібні воєводствам, що збереже в умовах децентралізації унітарність держави та не дасть можливості для посилення відцентрових тенденцій. На рівні районів, аналогічно до повят, виконавчу владу слід передати повністю органам районних рад та встановити контроль за їх діяльністю з боку голів обласних державних адміністрацій.

Також варто врахувати, що головною рушійною силою децентралізації в Польщі стала готовність населення до змін та втілення реформ, що надало владі значну громадську підтримку, щоб пройти цей важкий шлях. Наша країна також отримала «вікно можливості», щоб пройти шлях децентралізації з повним розумінням того, що він не буде легким, але тільки це забезпечить подальший розвиток та процвітання України. Досвід Польщі тут міг би стати

в нагоді ще й тому, що польські спеціалісти в сфері децентралізації виявляють зацікавленість та готовність поділитись набутим досвідом.

Якщо розглядати досвід децентралізації, який отримали країни Балтії (Естонія, Литва та Латвія), то зазначимо, що, як і в вищеназваних країнах, основною спільною рисою децентралізаційних перетворень в них також стала заміна системи територіального управління, яка була встановлена за часів СРСР. Реформування адміністративно-територіального устрою базувалося на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія та Литва приєднались, відповідно, у 1996, 1994 та 1999 роках [76, с. 35]. При цьому головною метою проведення цієї реформи визначалися демократизація та децентралізація державної влади, а також максимальне залучення населення до місцевого управління.

Не дивлячись на формальні відмінності, що існують в муніципальних системах названих країн (одно- чи дворівневе місцеве самоврядування, назви адміністративно територіальних одиниць тощо), досвід децентралізації країн Балтії є подібним між собою та таким, на який можна орієнтуватися й Україні. На жаль, багато помилок цих країн ми вже повторили. Так, процеси децентралізації в цих країнах, як і у нас, включали декілька окремих реформ, які протікали не завжди узгоджено та синхронно, що викликало багато труднощів і проблем. Зокрема, як і в Україні, реформи місцевого самоврядування та бюджетна децентралізація розпочалися раніше, ніж адміністративно-територіальна реформа. У зв'язку з цим громади не могли реалізувати надані їм законом повноваження через те, що не було проведено необхідне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, та, відповідно, була відсутня здатність таких спільнот сконцентрувати у себе необхідну кількість ресурсів для ефективного вирішення місцевих проблем.

Важливим для України є важкий досвід цих країн в проведенні процедури об'єднання громад, яка на початку реалізації добровільного етапу об'єднання та співробітництва громад виглядала доволі песимістично, зустрівши відторгнення у значної кількості представників місцевої влади та

широких верств населення. Але цей шлях, який для нашої країни важка реальність сьогодення, для країн Балтії вже практично успішно подоланий.

Якщо аналізувати досвід цих країн, то головний урок, який можуть з нього винести українські громади, свідчить про те, що етап об'єднання та укрупнення громад на шляху децентралізації є невідворотним, тож краще це зробити добровільно і тоді, коли таке об'єднання супроводжується стимуляцією та підтримкою з боку держави (у вигляді дотацій, розвитку інфраструктури за загальнодержавні кошти тощо). Тим більше, що об'єднання є значно ефективнішим, коли зроблено за доброю волею сторін. Досвід країн Балтії свідчить, що після етапу добровільного об'єднання громад невідворотно прийде етап об'єднання примусового (вже без надання жодних дотацій). Як це, наприклад, відбулося в Латвії в 2009 році, коли урядом було прийнято рішення про примусове об'єднання тих 35 самоуправлінь, які не зробили цього добровільно раніше. Причому, навіть на рівні Конституційного суду була визнана законність такої процедури [98].

Важливо, що сьогодні всі розглянуті країни дуже вдало поєднали децентралізацію системи муніципальної влади з досягненнями технічного прогресу. Наприклад, будь-які правові акти місцевого самоврядування повинні бути опубліковані в мережі Інтернет. При цьому відсутність такої публікації прирівнюється до нечинності цього акту [103]. Вважаємо цю практику корисною і для нашої країни, де недостатня реалізація принципу доступу до інформації на місцях створює підстави для зловживань, які можна подолати тільки шляхом відкритості та прозорості функціонування влади. В свою чергу подібні трансформації мають спиратись на чітко визначені інституційно-правові засади.

2.2. Інституціонально-правові основи організації європейської муніципальної політики.

Вивчення інституційно-правових основ організації європейської муніципальної політики вкладається в стратегічну мету, що допоможе зробити аналіз європейського досвіду формування і реалізації муніципальної політики більш структурованим та послідовним, а відтоді і більш корисним для запозичень.

Нагадаємо, що європейський досвід організації місцевого самоврядування для нас представляє інтерес, перш за все, тому, що, узагальнивши його, ми отримаємо змогу застосувати найвдаліші моделі такої організації у власній країні, зберігши для її пошуку чимало часу. На жаль, стан інституційно-правового втілення муніципальної політики в Україні до цих пір багато в чому лишається фрагментарним та непослідовним. Така ситуація, зокрема, пояснюється інфантильністю великої частини українського населення в питаннях реалізації власного права на місцеве самоврядування. Інтерес до цієї сфери, який спостерігався на початку періоду незалежності [109], втратив свою гостроту через занадто затягнуті та непослідовні реформи. Тож позиція населення щодо реформування інституційно-правових аспектів муніципальної політики залишається достатньо пасивною та такою, що не надає владі чіткого громадського запиту в цій сфері. В цьому контексті надзвичайно важливим є звернення до вдалих інституційно-правових моделей європейського самоврядування, орієнтуючись на які, ми зможемо отримати нові стимули для залучення активної громадськості до муніципально-владної сфери.

Інституційно-правові основи європейської муніципальної політики можуть бути розкриті найбільш повно шляхом послідовного вивчення низки наступних питань:

- міжнародно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в сучасному світі та Європі;

- основні міжнародні та регіональні організації місцевого самоврядування;
- національне законодавство країн Європи щодо питань провадження ними власної муніципальної політики;
- основні організаційні форми муніципальної влади європейських держав, їх повноваження, а також зв'язок цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн;
- основні типи інституційної організації органів місцевого самоврядування в європейських країнах та їх політики [127, с. 176].

Говорячи про інституційно-правові основи організації європейської муніципальної політики, будемо виходити з позиції усвідомлення плюралізму таких політик, а не з опису якоїсь єдиної еталонної загальноєвропейської моделі. Це уточнення дозволить нам, аналізуючи певні загальні для європейських країн ідеї щодо організації та функціонування місцевого самоврядування, уникати спокуси ототожнювати досвід та здобутки окремих країн з абстрактним «європейським» досвідом. Враховуючи це уточнення, в своєму дослідженні ми виділяємо та аналізуємо об'єднуючі ознаки всіх цих систем.

Вся різноманітність варіантів організації місцевого самоврядування в Європі узагальнюється ключовим документом, в якому втілені основні спільні для цих країн ідеї щодо реалізації муніципальної політики. Йдеться, звичайно, про Європейську хартію місцевого самоврядування, яка була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 року [33].

Ця Хартія стала результатом зваженої сімнадцятирічної роботи Ради Європи та європейських урядів. Така увага до сфери місцевого самоврядування з боку міжнародної спільноти та урядів країн Європи свідчить про те, що проблеми організації муніципальної політики, а також взаємовідносин місцевої та центральної влади є надзвичайно складними не тільки для нашої держави, а й для вже давно сформованих демократичних систем. Тож, сьогодні Європейська хартія місцевого самоврядування являє

собою найважливіший акт, який оптимально увібрав в себе багатовіковий досвід в області організації європейського місцевого самоврядування та виразив його в низці правових принципів, до яких повинні прагнути держави, які приєдналися до Хартії. Вона є невеликою за обсягом та складається із преамбули, трьох частин та 18 статей. Завдяки системному підходу до її укладання, в цей невеликий за обсягом текст вдалося в концентрованому вигляді вмістити базові принципи місцевого самоврядування, реалізація яких у законодавстві будь-якої країни та їх суворе дотримання на практиці дозволяє досягти ефективної системи муніципальної влади.

Аналіз основних принципів, що закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, свідчить про те, що європейські держави вбачають у місцевому самоврядуванні невід'ємний атрибут правового та демократичного суспільства. Перш за все, це стосується принципів зниження ролі центральної влади держави до необхідного мінімуму, а також обмеження впливу бюрократичного апарату, що сприяє зростанню самоповаги звичайних громадян та їх залученню до цінностей народовладдя. Досвід вирішення власних проблем в процесі самоуправління формує у населення відчуття громадянської відповідальності за прийняття рішень щодо місцевого та загальнонаціонального розвитку [33].

Концепція місцевого самоврядування, яка окреслена в Хартії, передбачає широке залучення громадян до управління територіями власного проживання та самостійне вирішення ними питань місцевого значення в інтересах територіальної громади. Місцеве самоврядування, таким чином, стає особливою формою «публічної влади», діяльність якої регламентується виключно законом (центральна державна влада максимально відсторонюється від тієї сфери, яка безпосередньо регулюється територіальною громадою).

Значну увагу Хартія приділяє також питанням захисту слабкої у фінансовому відношенні «місцевої влади», шляхом запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій в країні, для подолання наслідків

нерівного розподілу потенційних джерел фінансування, що формує механізм «вирівнювання» в розвитку всіх територій держави.

Унікальність Європейської хартії місцевого самоврядування полягає, зокрема, в тому, що кожна «нова» країна, яка до неї приєднується, має можливість застосувати її положення з врахуванням власних унікальних та неповторних умов розвитку, самостійно обравши ті норми Хартії, які вона згодна ратифікувати. Це стає можливим завдяки праву, що надане Стороні Хартії, визнавати або не визнавати окремі її положення, щоб зберегти специфіку устрою окремої держави (наприклад, Данія ратифікувала Хартію за умови, що її дія не розповсюджується на Гренландію та Фарерські острови; Німеччина також визначила перелік земель, на яких не діють окремі положення Хартії; Греція відмовилася від вимоги врахування думки населення у випадках проведення територіальної реорганізації системи місцевого самоврядування; Ірландія обмежила сферу дії Хартії районними, селищними та міськими радами тощо).

Однак існує низка основних принципів Хартії, що забезпечують набір мінімальних засад, які необхідно поважати в будь-якому разі, та щодо яких компроміс неможливий. Йдеться про вимоги ст. 12 Хартії, яка зазначає перелік положень, які є найбільш пріоритетними для ратифікації (наприклад, положення ст. 2 Хартії, яка зазначає, що принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції; або положення п. 1 ст. 9 Хартії, що визначає право органів місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень тощо).

Та Європейська хартія місцевого самоврядування [33] є далеко не єдиним міжнародно-правовим актом, який визначає напрямки розвитку місцевого самоврядування в Європі. До джерел європейського права в цій сфері варто віднести: Всесвітню Декларацію місцевого самоврядування, 1985 рік; Загальну Декларацію прав людини, 1948 рік (яка закріплює право

кожної людини брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників); Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владами, 1980 рік (регулює питання будь-яких спільних дій, спрямованих на посилення та поглиблення добросусідських відносин між громадами сусідніх держав, та яка сприяє встановленню взаємодії регіонів різних країн з метою підвищення добробуту населення та удосконалення системи регіонального управління і самоврядування); Європейську хартію регіональних мов або мов меншин, 1992 року (набрала чинності лише у 2006 році); Європейську міську хартію (або Європейську хартію міст), прийняту у 1992 році (була переглянута у 2008 році); Європейську соціальну хартію, 1996 року; Європейську хартію участі молоді в громадському житті на місцевому і регіональному рівні, 2003 року (забезпечує можливості для молоді інтегруватися як у місцеву спільноту, так і реалізувати свої здібності на загальнодержавному рівні) – кожний з цих документів в своєму ракурсі сприяє укріпленню інституційно-правових основ європейської муніципальної політики.

Також в контексті розгляду міжнародно-правових основ діяльності органів місцевого самоврядування в сучасній Європі зазначимо, що, крім вищевказаних міжнародно-правових документів, про значну увагу світової спільноти до питань, пов'язаних з місцевим самоврядуванням, свідчить, зокрема, той факт, що одна з сімнадцяти цілей сталого розвитку ООН на 2016-2030 роки [119] – поряд з подоланням голоду та бідності – присвячена проблематиці розвитку громад (йдеться про ціль № 11, яка спрямована на забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості та екологічної стійкості міст і населених пунктів).

Визначаючи місце та роль міжнародних та регіональних організації в сфері муніципальної влади, зазначимо, що найбільшою організацією місцевого самоврядування на світовому рівні є – UCLG (United Cities and Local Governments – Об'єднані міста та місцеві органи влади) [182]. UCLG

має своїх представників в семи регіонах світу: Європі (CEMR), Євразії (UCLG EuroAsia), Африці (UCLG Africa), Азіатсько-Тихоокеанському регіоні, (UCLG-ASPAC), Близькому Сході та Західній Азії (UCLG MEWA), Латинській Америці (FLACMA) та Північній Америці (UCLG North America). Штаб-квартира організації розташована в Барселоні, а її місія полягає в тому, щоб виступати єдиним голосом і світовим захисником демократичного місцевого самоврядування, просувати свої цінності, цілі та інтереси шляхом співпраці між місцевими органами влади і в рамках більш широкого міжнародного співтовариства [142].

На регіональному рівні найбільшою організацією, яка представляє інтереси європейських місцевих органів влади та їх об'єднань є CEMR [174] (The Council of European Municipalities and Regions – Рада Європейських Муніципалітетів та Регіонів), яка діє більш ніж в 40 європейських країнах. Члени CEMR – національні асоціації місцевих та регіональних урядів, до складу яких входять члени муніципалітетів, міст і регіонів у їхній країні. Надзвичайно важливим напрямом діяльності CEMR став Рух Міст-побратимів (town twinning) [181], що сприяє культурному, комерційному, економічному та соціальному зближенню територіальних громад (на сьогодні в Європі налічується близько 40 000 побратимських зв'язків) та пропагуванню в світі європейських цінностей місцевого самоврядування.

Аналізуючи національне законодавство країн Європи щодо основ реалізації муніципальної політики зазначимо, що відповідно до вимог ст. 12 Європейської хартії місцевого самоврядування, обов'язковими для ратифікації являються положення статті другої, яка вимагає, щоб принцип місцевого самоврядування був офіційно визнаний в національному законодавстві та, у міру можливості, закріплений в конституції кожної країни, що приєдналася до Хартії.

Принципи та інституційні форми місцевого самоврядування в країнах Європи, як правило, закріплюються в конституціях та/або спеціальних законах про місцеве самоврядування цієї країни (це стосується

Великобританії, Франції та більшості інших держав Європи), а іноді навіть в окремих кодексах (як, наприклад, в Греції, де організація місцевого самоврядування в країні, крім Конституції врегульована Муніципальним кодексом 1994 року та Номархіальним кодексом 2001 року).

Але місцеве самоврядування в Європі не завжди має конституційне закріплення. Так, наприклад, в Норвегії відсутні конституційно-правові гарантії місцевого самоврядування [185] (Конституція 1814 року), у зв'язку з чим уряд, парламент та інші державні органи фактично в будь-який час можуть вплинути на роботу муніципалітетів (комуни та фюлькескомуни) шляхом внесення змін до Закону про місцеве самоврядування 1992 року. Доречі, відмітимо, що ще в 1837 році саме в Норвегії був прийнятий перший в Європі закон про місцеве самоврядування, який мав назву «Акт про ольдерменів» [83, с. 66]. Інструментом впливу держави є проведення перевірки законності рішень, що були винесені органами місцевої влади тощо. У Швейцарії інституційні форми та особливості організації місцевого самоврядування також визначаються не конституцією, а віднесені до компетенції суб'єктів федерації (кантонамів). Але зазначимо, що такі випадки є, скоріше виключеннями з загального правила та нетиповими для сучасної Європи.

В більшості випадків принципи та система органів місцевого самоврядування винесені на конституційний рівень європейської держави і регулюванню цього питання присвячується спеціальний підрозділ (глава) конституції, або іноді в конституції міститься згадка про нього. Так, в Конституції ФРН цьому питанню присвячена лише ст. 28, де вказується, зокрема, що «у землях, округах і громадах народ повинен мати представництво, утворене загальними, прямими вільними, рівними і таємними виборами» [147]. Але в будь-якому разі сам факт конституційного закріплення засад діяльності органів місцевого самоврядування грає визначальну роль у визнанні його статусу в країні, тож держави Європи з повагою ставляться до цього факту та приділяють належну увагу

закріпленню принципів місцевого самоврядування на рівні Основного закону. Як правило, до конституції включають наступні положення щодо організації муніципальної влади в країні:

- основи адміністративно-територіального поділу країни;
- основні принципи організації влади на місцях;
- функції місцевого самоврядування та управління та його роль в політичній системі суспільства;
- організаційні форми здійснення місцевого самоврядування та управління, їх компетенція, внутрішня структура і відносини з державою та іншими суб'єктами місцевого самоврядування;
- громадський та адміністративний нагляд, гарантії місцевого самоврядування (законодавчі, матеріально-фінансові, судові) тощо.

Зазначимо, що конституції країн Європи при визначенні засад місцевого самоврядування окреслюють лише загальні принципи його діяльності. Більш детально всі ці положення розкриваються в законах про місцеве самоврядування, а також в численних спеціальних законах в конкретних сферах діяльності. А вже конкретизація повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється в різноманітних підзаконних нормативно-правових актах.

Важливо також розуміння основних організаційних форм муніципальної влади європейських держав, їх повноважень, а також зв'язку цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн. При цьому зазначимо, що територія кожної європейської країни поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не є тотожними муніципальним утворенням, які функціонують на їх території. Варто враховувати також, що деякі адміністративно-територіальні одиниці європейських країн мають особливий статус – це столиця (столичний округ), а також території, що відповідно до законодавства країни отримала такий статус. Крім того, існують утворення, які не розглядаються як адміністративно-територіальні

одиниці – це: міські агломерації, спілки громад, екологічні, військові, судові округи тощо.

Система розподілу органів місцевого самоврядування в Європі, як правило, будується із врахуванням та дотриманням схеми адміністративно-територіального поділу конкретної країни [122, с. 32]. Питання про кількість та розмір політико-адміністративних одиниць місцевого самоврядування для визначення сфери їх компетенції має принципове значення. Найпростішою є ситуація, коли існує лише один рівень місцевого самоврядування. Привабливість такого варіанта очевидна, оскільки надає гнучкості в управлінні ресурсами громади та робить можливим проведення муніципальної політики з урахуванням всього спектру місцевих потреб, а також із дотриманням балансу між ними [122, с. 34]. Така ситуація значно полегшує координацію та інтеграцію управління для досягнення більшої ефективності: одноосібно представляти інтереси територіальної громади перед центральним урядом; мати більші можливості для залучення найкращих спеціалістів на виборні адміністративні посади тощо.

Незважаючи на всі вищеперераховані переваги, один рівень місцевого самоврядування зустрічається доволі рідко, значно частіше буває, що місцеве самоврядування організовано на декількох рівнях: двох – муніципалітет і округ (графство, департамент, область) або навіть трьох, якщо сюди включається рівень сіл або парафій. Серед факторів, що впливають на число рівнів, кількість і розміри проміжних утворень, найбільш очевидними є площа країни, географічні особливості, чисельність населення, кількість базових утворень і ступінь централізації управління. У багатьох країнах число рівнів в сільській місцевості перевищує їх кількість в містах, а адміністративно-територіальні утворення в сільській місцевості мають тенденцію бути меншими за чисельністю громади.

Основними плюсами багаторівневої системи місцевого самоврядування є можливість дотримання балансу між необхідністю збереження базового її

рівня, що максимально наближений до пересічних громадян, з одного боку, та укрупнення джерела надходження ресурсів – з іншого.

Підкреслимо, що законодавство кожної країни Європи по-різному визначає інституційну форму муніципального утворення. Наприклад, Конституція Португалії [138] визначає місцеві самоврядні одиниці як територіальні юридичні особи, що мають представницькі органи та націлені на захист місцевого населення (асамблея приходу, муніципалітети та муніципальна асамблея). В Греції, згідно з Конституцією [136] – управління місцевими справами входить до компетенції органів місцевого самоврядування (для назви якого в Конституції 1975 року використовується термін «місцеві адміністрації»), муніципалітетів, громад та номів (провінцій). В Швеції місцеве самоврядування закріплене на рівні первинних комун та ландстингкомун, де діють збори: комунальні, міських уповноважених та ландстингов. Норвегія, адміністративно-територіальний устрій якої складається з дев'ятнадцяти областей (фюльке), має дворівневу систему місцевого самоврядування (рівень регіону та рівень комуни), яка включає 19 фюлькескомун обласного рівня та 432 муніципалітети [122, с. 34].

Все це доводить, що типологія інституційно-правового втілення європейських систем органів місцевого самоврядування містить різноманітні види і перераховувати всі з них немає сенсу. Але варто повернутися до пошуку та систематизації спільних рис всіх цих систем, звернувшись до вивчення організаційної структури місцевого самоврядування та тих обов'язків, які покладені на європейські муніципальні утворення.

У цьому зв'язку зазначимо, що місцеве самоврядування включає в себе два типи органів: місцевий представницький орган, що обирається населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці і який приймає рішення з найважливіших питань (міська рада), а також виконавчий орган, який покликаний виконати рішення представницького органу та здійснити оперативне керівництво (виконком міської ради).

Тож, обов'язковим елементом будь-якої системи місцевого самоврядування є місцева рада (незалежно від конкретної назви, що прийнята в окремій країні), яка обирається прямим загальним голосуванням та виконує наступні функції:

- 1) приймає рішення, що визначають загальну політику органу місцевого самоврядування в сфері компетенції даного рівня;
- 2) схвалює та затверджує основні рішення, прийняті виконавчими органами місцевої влади;
- 3) здійснює загальний контроль над діями муніципальних виконавчих органів.

Місцеві ради являються обов'язковим елементом європейської системи місцевого самоврядування та своєрідним символом місцевої демократії, але в різних країнах Європи вони мають різну реальну владу, яка визначається, з одного боку, моделлю муніципальної влади та загальним статусом місцевого самоврядування в тій чи іншій країні, а з іншого – фактичним розподілом повноважень між ними і органами місцевої виконавчої влади [61, с. 229].

В самому загальному вигляді цей розподіл повноважень ґрунтується на доступі цих органів до двох основних ролей [165]:

- а) політична – включає в себе визначення бюджету, плану діяльності громади, представництво інтересів виборців округу та політичну комунікацію тощо;
- б) адміністративна – включає інтерпретацію вже затвердженої раніше політики і втілення в життя, а також менеджмент та управління.

Таким чином, в структурі місцевого самоврядування найбільші відмінності в повноваженнях її органів полягають в:

- ступені залучення членів рад (обраних представників) в прийняття рішень (наприклад, через комітети);
- структурній організації інститутів виконавчої влади (персональна або колективна, «концентрована» або фрагментована);

– природі контролю, що здійснюється радою над виконавчою муніципальною владою (прямий (ієрархічний) або опосередкований), практична реалізація всередині муніципального утворення системи «стримувань і противаг»;

– порядку обрання/призначення міського голови, вимогах до його кваліфікації тощо.

Пошук оптимальної організаційної структури місцевого самоврядування, що відповідає як критеріям місцевої демократії, так і управлінської доцільності, є актуальною абсолютно в усіх європейських країнах, навіть в тих, де демократичні традиції дуже сильні, а муніципальна влада ефективна. Адже, одночасно з реалізацією тенденції до зростання обсягу повноважень місцевої влади, відбувається пропорційне зростання місцевої бюрократії, що значно ускладнює здійснення громадського контролю над муніципалітетами, коли традиційні моделі демократичного контролю в багатьох випадках вже виявляються недієвими, що спонукає до пошуку нових форм організації.

В наукових колах, в залежності від тієї інституційної організації місцевих органів влади та тієї політики, яку вони реалізують, виділяють три основні їх типи: ієрархічний, системний та мережевий [166]. Кожна з цих моделей має власні особливості, а також переваги та недоліки.

Ієрархічний тип включає організацію місцевого самоврядування за ланцюговим принципом, коли відбувається поділ конкретного обов'язку чи завдання на низку менших завдань, з поділом їх між конкретними виконавцями та встановленням систем контролю для забезпечення виконання ними своїх функцій таким чином, щоб завдання в цілому було виконано. При цьому, кожний елемент такої системи відіграє чітко визначену роль, має спеціальне завдання, певну автономію та повноваження задля найліпшої організації порядку виконання цього завданням. Проведення контролю тут є чітко врегульованим та здійснюється через систему правил і процедур, не залишаючи простору для зловживань з боку посадовців, що його здійснюють.

У складних ієрархіях існують суб'єкти, що здійснюють узагальнюючі ролі, що діють як проміжкові ланки прийняття рішень, збираючи та аналізуючи інформацію між різними її джерелами. При цьому такі суб'єкти є потенційними носіями загрози бюрократизації процесу муніципальної діяльності, що відноситься до одного з мінусів ієрархічного типу.

Зазначимо, що в більшості європейських країн такий тип організації діяльності органів місцевого самоврядування виступав одним з основних в період після Другої світової війни. В той час місцеві органи влади діяли як провідники певної централізованої політики держави та організовували свою роботу через специфічні функціональні та ієрархічно контрольовані департаменти [148].

Але з часом (десь з середини 1970-х років), почалось зростання напруженості і конфліктів між органами місцевої влади та центральним апаратом, оскільки історичної необхідності в контролі з його боку в ті часи вже не було. Стало очевидним, що ієрархічно контрольовані служби не здатні адекватно реагувати на актуальні потреби територіальної громади. А вплив центрального уряду став набувати трансформацій, коли від законного контролю, необхідного для ефективного виходу з кризової для країни ситуації, він почав перетворюватися у безпідставне втручання до налагодженої роботи місцевої влади. Тож сьогодні ця модель в європейських країнах є непопулярною та носить скоріше рудиментарний характер, який проявляється в наявності окремих елементів ієрархічності в інституційній структурі (наприклад, у Франції та Італії).

Ринковий тип організації діяльності органів місцевого самоврядування передбачає включення до структури муніципальної влади «ринкових сурогатів», аналогічних ринковій динаміці приватного сектора:

- 1) створення конкуренції та ринкового простору серед надавачів послуг;
- 2) формування можливості вибору із запропонованих послуг для споживачів, які «голосують коштами» за найкращі варіанти;

3) використання тендерів та контрактів для роботи з приватним сектором;

4) визнання взаємозалежності між оплатою за послугу та забезпеченням принципу найкращого її отримання.

Розглядаючи цей тип організації місцевого самоврядування з точки зору майбутньої перспективи, можна зробити висновок, що він стимулює низку суспільних змін. Основні реформи (а отже і фінансування) будуть спрямовані на стимулювання розвитку підзвітності та посилення залежності між платою та отриманням послуг. З точки зору структури буде спостерігатися тенденція до подрібнення органів управління, які могли б конкурувати між собою у якості послуг та їхньої вартості [156, р. 184]. Перевага такого типу органів влади полягає в тому, що громадяни можуть об'єднуватися за своїм інтересами та проблемами, чітко формулюючи свої вимоги через свої місцеві ради. Наявність різнорідних груп впливу всередині місцевої влади максимізує шанси на те, що в цьому плюралізмі інтересів кожний окремий член громади знайде групу, яка здатна виразити саме його інтереси.

З точки зору взаємовідносин органів центральної влади та органів місцевого самоврядування ринковий тип структурної організації передбачає зміщення акцентів в управлінні на тендерні та контрактні відносини. Де місцеві органи влади будуть розглядатися як такі, що уклали контракт з центральним урядом, та отримують фінансування та субсидії від нього в обмін на чітко визначене коло забезпечених послуг та/або виконаних функцій. Перед укладенням контракту може бути проведений тендер, в межах якого на конкурсній основі буде обиратися сторона контракту за співвідношенням ціна/якість.

Мінусом ринкового типу організації муніципальної влади є той факт, що він не стимулює розвиток місцевого демократичного процесу, оскільки політичні механізми тут розглядаються як вторинні в порівнянні з квазіринковими відносинами. Те ж саме можна сказати і про розширення

ролі місцевої влади в боротьбі за рішення більш широких стратегічних питань соціального захисту або захисту навколишнього середовища, оскільки вони не є сферами з найбільшою економічною вигодою.

Ринковий тип організації розглядає відносини між громадськістю та місцевими органами влади з наступних позицій: з одного боку, громадськість розглядається як свого роду акціонер, який може розраховувати на ефективне використання вкладених ним грошей, з іншого – споживач, що повинен мати можливість вибору послуг та здійснювати певний контроль за якістю і формою їх надання.

Мережевий тип організації діяльності органів місцевого самоврядування розглядає ефективну організацію муніципальної політики як результат співпраці, яка досягається та підтримується через встановлення відносин між сторонами, заснованих на солідарності, лояльності, довірі та взаємній зацікавленості. В умовах мережевого типу організації сторони визнають взаємну залежність та навчаються співпрацювати, використовуючи для цього відкриту комунікацію, дискусії та переговори, а також, розвиваючи загальне розуміння та повагу, які стимулюються довгостроковими зобов'язаннями один перед одним [156, р. 190].

Такий погляд на організацію місцевого самоврядування передбачає наявність у місцевих органів влади потужного джерела місцевого фінансування (в ідеалі – кількох таких джерел). З точки зору цього типу структура та функції є не настільки важливими, оскільки головне – відносини між організаціями, які забезпечують ефективну діяльність і дають бажані результати. Насправді більш важливою тут є реалізація механізмів взаємного навчання та співпраці, а не якийсь певний набір організаційних структур та інституцій. Відповідно, відкрита комунікація, діалог і взаєморозуміння будуть також характеризувати відносини між центром та місцями. Характерною рисою реформи в цьому випадку може бути ротація службовців, які будуть змінювати місця роботи державних службовців на центральному та місцевому рівні на роботу в системі органів місцевого

самоврядування, та навпаки, щоб надати їм можливість зрозуміти умови роботи один одного.

Важливою умовою для цього типу організації є інноваційність та прихильність до ідей оновлення місцевого демократичного процесу. Щоб мережева робота була ефективною, органи місцевого самоврядування повинні створити певний набір механізмів, що дозволить їм мислити системно та вчитися у інших, а також прислухатися до протилежної точки зору й працювати з урахуванням зовнішніх інтересів. Мережевий тип організації буде прагнути до реформ, націлених на підвищення рівня підзвітності виборцям і збільшення кількості різноманітних механізмів стимулювання прямої участі народоладдя, а також отримання інформації щодо позиції громадськості, включаючи різні консультативні наради, референдуми тощо. Також мережевий тип організації місцевого самоврядування буде в рівній мірі приділяти увагу і наданню послуг населенню, і здійсненню стратегічних функцій, в тому числі підтримувати реформи, які дають органам місцевого самоврядування все більше влади загальної компетенції в питаннях дій від імені їх місцевої громади.

Мережева модель розглядає територіальну громаду як повноправного партнера влади. Цей партнер, з одного боку, несе свою частку відповідальності за забезпечення потреб та інтересів місцевої громади, а з іншого набуває право інформувати представників органів влади про свої потреби та бути включеним в політичний процес.

Зрозуміло, що абсолютно ідеальні типи на практиці не зустрічаються. Як правило, мова може йти про домінуючу тенденцію або поєднання цих моделей. Яка з них стає панівною в розвинених демократіях і, в першу чергу, в європейських країнах, багато в чому залежить від того, під впливом яких основних політичних сил відбувається цей процес, та які політичні форми приймають процеси глобалізації.

Аналізуючи обов'язки органів місцевого самоврядування Європи на теперішній момент, зазначимо, що, на нашу думку, найбільш повно

систематизація і класифікація основних обов'язків місцевих органів влади проведені UCLG [129], де всі об'єкти їх обов'язків розділені на п'ять основних груп:

1. Послуги: постачання води, збір стічних вод та твердих відходів, громадський транспорт, вуличне освітлення, прибирання вулиць, ринки та громадські місця, громадські туалети, боротьба із забрудненням, деякі аспекти догляду за дітьми та шкільної освіти, бібліотеки та культурні заходи, деякі форми надання соціального забезпечення (як правило, спільно з вищими органами), пожежні служби та реагування на надзвичайні ситуації (як правило, спільно з вищими органами влади), реєстрація народжень і смертей, моніторинг інфекційних захворювань, кладовища, а також, у багатьох країнах, охорона здоров'я, освіта, забезпечення житлом і підтримка порядку.

2. Інфраструктура: водопровідна мережа, каналізація, системи поверхневого водовідведення, місцеві дороги, пішохідні доріжки, мости, сміттєзвалища, очищення стічних вод, автовокзали, парки, площі, спортивні споруди, громадські місця.

3. Будівлі: будівельні норми і правила, керівництво технічною експлуатацією громадських будівель, правила оренди житла.

4. Міське планування: управління землекористуванням та застосування правил землекористування, плани на розширення інфраструктури.

5. Інші: місцевий економічний розвиток, туризм.

В доповнення до законодавчо встановлених базових муніципальних послуг в деяких країнах муніципалітети можуть на добровільних засадах приймати на себе додаткові, не передбачені законодавством функції (як приклад, в Фінляндії органи місцевого самоврядування найчастіше обирають для себе такі «факультативні» повноваження як: організацію дозвілля для місцевих мешканців; додаткове професійне навчання та громадянське виховання [101, с. 27]).

Варто зазначити, що, як організаційна структура, так і обсяг повноважень систем муніципальної влади в Європі – це не статична даність, а динамічний процес, зміни в якому продовжуються. Адже на теперішній момент європейське місцеве самоврядування стикається з цілою низкою новітніх викликів, таких як: глобалізаційні процеси, зростання інформаційної прозорості сучасного світу та швидкості протікання економічних процесів, міграція, взаємозалежність країн та територій одна від одної тощо. Все це вимагає від муніципальної влади адаптації до нових умов та правил управління, об'єднання зусиль самоврядування та державних структур, а також врахування інтересів представників бізнес-сектору та інформаційних агентів. Внаслідок цього самоврядування, яке безпосередньо пов'язане з населенням та його повсякденним життям, шукати своє нове місце в умовах, що динамічно змінюються.

Тож, в контексті змін організаційних форм муніципальної влади європейських держав та їх повноважень, необхідно окреслити загальноєвропейські напрями еволюції системи місцевого самоврядування, визначити її основні тенденції та динаміку.

Зокрема, відмітимо тенденцію до уніфікації способів організації системи муніципальної влади в Європі, що проявляється у поступовому зменшенні кількісних та якісних відмінностей у повноваженнях органів місцевого самоврядування різних країн. Безперечно, це пов'язано з впливом тих принципів самоврядування, які закріплені в міжнародно-правових актах, зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, що сприяє виробленню спільної для європейських країн муніципальної політики.

Також наявне істотне розширення повноважень місцевого самоврядування. Така тенденція пояснюється, головним чином, ефективністю, яку демонструють місцеві структури влади, поліпшенням їх матеріально-фінансових можливостей, зростанням рівня відповідальності мешканців громад, активним розвитком демократії, а також тенденціями

глобалізації, яка характеризується, зокрема, ускладненням функціонування суспільства, в тому числі і на місцевому рівні.

До того ж спостерігається тенденція до подальшого укрупнення територіальних громад, які отримують змогу концентрувати все більшу кількість ресурсів та повноважень для ефективного вирішення завдань, що стають перед громадою. Візьмемо за приклад реформу місцевого самоврядування, що почалася в Данії в 2007 році і привела до укрупнення муніципалітетів та перерозподілу повноважень між ними та регіонами [175]. В рамках цієї реформи функції контролю за навколишнім середовищем, управління водокористування, зайнятстю населення – були повністю передані з відання адміністрації регіонів до компетенції муніципальних органів.

Ще однією важливою тенденцією сьогодення є укрупнення європейських адміністративно-територіальних одиниць та зменшення їх загальної кількості, що супроводжується посиленням інтеграції місцевого самоврядування та механізмів державної влади [144; 173, р. 12]. Прояв такої тенденції засвідчують зміни порядку взаємодії центральних органів державної влади з органами місцевого самоврядування в європейських країнах.

Місьцеве самоврядування в сучасній Європі являється складним механізмом, який значною мірою інтегрований у державний апарат та виконує безліч функцій, що мають загальнодержавне значення, кількість яких збільшується із розширенням соціальних функцій сучасної держави. Але європейській досвід переконливо свідчить, що тенденцію органічної взаємодії муніципальної влади з державною владою на місцях не треба сприймати як «відкат в бік централізації», тут йдеться про новий рівень розвитку місцевого самоврядування в новітніх умовах. Ці процеси мають цілу низку причин політичного, економічного і правового характеру, наявність яких диктує потреби співіснування та співпраці державних і

муніципальних структур в управлінській діяльності задля ефективного результату [153, р. 338].

По-перше, таке зближення обумовлюється закономірним процесом, коли тенденції децентралізації, втіленням якої виступають успішні та ефективні органи муніципальної влади, невідворотно протидіє тенденція централізації, яка врівноважує суспільні процеси задля досягнення оптимального узгодження між собою загально-національних та місцевих інтересів.

По-друге, можливості формування місцевого бюджету для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування за рахунок лише власних ресурсів – а саме за рахунок комунальної власності та місцевих податків і зборів – є недостатніми для вирішення складних завдань життя населення (навіть, враховуючи тенденцію до укрупнення муніципалітетів). Зростання податків не є виходом, крім того, це є дуже непопулярною мірою, яка не зустрічає підтримки у населення. Тож виникає очевидна потреба в централізованому забезпеченні потреб муніципальної влади за рахунок державного бюджету. Таке фінансування, в свою чергу, викликає питання щодо цільового використання місцевою владою отриманих коштів та тягне за собою певний контроль за місцевою владою з боку центральної.

По-третє, існують очевидні обмеження автономії муніципалітетів в питаннях загальнодержавного значення, які пов'язані із дотриманням встановлених стандартів, а також з контролем за законністю актів, що видаються органами місцевого самоврядування.

Тож, в цьому контексті заяви деяких дослідників [172], що місцева влада в Європі часто виступає агентом держави, не є шокуючими, а лише акцентують увагу на тому, що місцеве самоврядування є важливою та невід'ємною частиною інституційного механізму публічного управління. Адже незалежно від тієї моделі муніципальної політики, яка реалізується в певній європейській країні, статус муніципальної влади багато в чому залежить від її підтримки з боку держави: вона залежить від національного

законодавства, податкової та фінансової систем держави, від загальної ситуації в державі, яку необхідно враховувати, реалізуючи власні муніципальні ініціативи. Але така залежність не є односторонньою, вона виступає частиною системи взаємозалежності, де муніципальна влада та центральна державна влада виступають партнерами, які з повагою ставляться до обов'язків та повноважень один одного та шукають в цій взаємозалежності не спосіб захоплення більшої частини влади, а шлях щоб більш якісно та ефективно здійснювати свою діяльність.

2.3. Муніципальна політика як необхідна умова розвитку держави: досвід країн Європи для України.

Проголосивши прагнення до євроінтеграції [52, с. 139], Україна обрала одним з пріоритетних напрямів свого розвитку досягнення європейських стандартів в організації суспільної життєдіяльності. Надзвичайного значення в цьому контексті набуває саме створення ефективної системи місцевого самоврядування та проведення зваженої та демократичної муніципальної політики. Тож досягнення європейських країн у побудові місцевого самоврядування можуть стати для нас прикладом, що допоможе визначити найбільш прийнятний спосіб організації муніципальної влади. В даному контексті важливо проаналізувати низку актуальних питань [4].

Передусім йдеться про конкретні приклади найбільш успішної реалізації муніципальної політики в окремих країнах Європи та, відповідно про їх досвід, і на цьому ґрунті про розробку рекомендацій, що можуть бути застосовані в розвитку місцевого самоврядування України. Тут важливо дослідити інститут муніципальних асоціацій Європи як вдалий для нашої країни приклад організацій, що утворюються муніципалітетами європейських країн для централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні.

Систематизуємо найбільш успішну реалізацію муніципальної політики в окремих країнах Європи, розмістивши ці країни в залежності від ступеню інтегрованості органів місцевого самоврядування та центральної влади в державі – від найбільшого поєднання до максимальної автономії.

Розгляд прикладів успішної реалізації муніципальної політики, яка в значній мірі залежна від центральної влади в країні, ми почнемо з організації місцевого самоврядування в Італії. Це унітарна держава, право на місцеве самоврядування в якій закріплено в Конституції (ст. 5) [137], де підкреслюється, що представницька система в країні повинна бути організована відповідно до вимог децентралізації.

На даний момент в Італії сформована трирівнева система організації влади в країні: регіон, провінція, комуна. Видатки на забезпечення функціонування освіти, охорони здоров'я, транспортних мереж, цивільної авіації, надання адміністративних послуг для промисловості та бізнесу зосереджені у регіональних бюджетах. До компетенції регіонів віднесені також питання територіального планування та розвитку. Для ефективного здійснення своїх повноважень регіони мають бути забезпечені достатніми ресурсами, котрі включають як власні ресурси (насамперед податки та інші надходження, розмір та кількість яких визначає регіональна рада), так і кошти в рамках рівномірного розподілу фондів, які забезпечуються державою для підтримки економічного розвитку та зменшення соціального та економічного дисбалансу.

П'ять регіонів – Валле-д'Аоста, Сардинія, Сицилія, Трентіно-Альто-Адідже і Фріулі-Венеція-Джулія – мають більш широкі повноваження та більшу автономію, характер якої визначений конституційними законами [132].

До компетенції провінцій належать підтримка та розвиток громадського транспорту, реєстрація та контроль за приватним транспортом, дороги та інфраструктура в межах провінцій, забезпечення середньої освіти, економічний розвиток (у тому числі центри зайнятості, центри надання

соціальних послуг), культура, туризм та спорт. Окремим завданням провінції є підтримка та розвиток співробітництва та партнерства між комунами.

Завдання комун полягає в запровадженні та акумулюванні місцевих податків, регулюванні діяльності місцевої поліції, закладів охорони здоров'я, початкової та середньої освіти, громадського транспорту; наданні соціальних послуг на місцевому рівні, дозволів на торгівлю; збір та утилізація сміття, підтримання місцевої транспортної інфраструктури та освітлення вулиць, забезпечення соціальним житлом.

Оскільки муніципальна система Італії належить до так званої французької моделі, то у всіх територіальних одиницях Італії присутні представники центральної влади. В регіоні це урядовий комісар, який підпорядковується безпосередньо прем'єр-міністру. У провінціях – префекти, які входять в систему міністерства внутрішніх справ. Префекти відповідають, перш за все, за громадський порядок і безпеку. У комунах функції представника центральної влади покладено на мера, який, хоча і обирається населенням комуни, обов'язково приносить присягу префекту як представнику держави. Мер зобов'язаний інформувати префекта про стан громадського порядку на своїй території, а також виконує низку делегованих функцій держави: веде реєстр актів цивільного стану, реєструє виборців та військовозобов'язаних тощо [169].

Крім цього, центральна влада держави має в своєму розпорядженні певні важелі контролю над регіонами та наглядові повноваження щодо їх діяльності. Італію можна вважати країною з найбільшим ступенем поєднання місцевої та центральної влади ще й тому, що на практиці муніципальна влада фактично позбавлена фінансової автономії від центральної влади, оскільки майже 95% бюджетних коштів країни розподіляється через центр, що суттєво обмежує автономію органів самоврядування [169]. Доходи від більшості місцевих податків (таких понад 30) також так чи інакше перерозподіляються через центральний бюджет, а ставки оподаткування встановлюються

державою (наприклад, надбавки до земельного та сільськогосподарського податків).

Втім досвід італійського місцевого самоврядування є корисним для України з багатьох причин. Головною з них слід вважати якраз характер взаємозв'язків між державою та місцевими одиницями, коли навіть за умов ухилу в бік держави залишає широке поле діяльності для структур самоврядування. Адже історичний досвід нашої країни та теоретичні дослідження питань організації муніципальної політики сформував одномірне уявлення, що ефективне місцеве самоврядування можливе лише в разі його максимальної автономії від держави, інакше ми отримаємо численні зловживання та узурпацію владних повноважень з боку центральної влади. А досвід сучасної Італії здатний зламати цей стереотип, оскільки, не дивлячись на значний вплив центральної влади на місцеві органи та фінансову залежність останніх, в цій країні відносини між державою та місцевими одиницями побудовані на засадах взаємної поваги, координації та співпраці. Як свідчить практика, італійська модель інституційного будівництва виявилася досить дієвою, підвищивши ефективності використання бюджетних фондів, якість надання публічних послуг та забезпечивши зростання економічної активності на регіональному рівні. Таким чином, завдяки італійському досвіду муніципальної політики ми вкотре пересвідчуємося, що головне в ефективному місцевому самоврядуванні не форма, а, перш за все, зміст, а, точніше, той рівень свідомості, правової та політичної культури й відповідальності, яку демонструють населення та представники влади.

Наступним прикладом може стати система місцевого самоврядування Франції, що також є унітарною державою і також стикається з проблемою ефективного поєднання державних і місцевих інтересів. В основу вирішення цієї дилеми тут покладені принципи деконцентрації та децентралізації (про що згадується, зокрема, в ст.1 Конституції 1958 року) [143].

В цій країні значні владні повноваження на місцях належать державі в особі службовців, які представляють центральну владу і поставлені на чолі адміністративно-територіальних округів, на які розділена вся Франція. Це регіони, департаменти та комуни. Всього у Франції 36 658 комун, з яких 129 на заморських територіях. Середня кількість населення громади – 380 осіб. Та є у Франції і найменша комуна, в якій мешкає лише одна особа та площа якої складає 13 квадратних метрів [171].

У зв'язку з особливостями устрою Франції один і той самий регіон (департамент, комуна) може мати різний статус. Так, з точки зору державного управління, регіон (департамент, комуна) є державним адміністративним округом, що очолюється префектом. А з точки зору самоврядування, регіон (департамент, комуна) виступає територіальним самоврядним колективом, що наділений власною компетенцією і очолюється власними (в тому числі виборними) органами.

Французьке місцеве самоврядування завжди характеризувалося жорсткою ієрархією підпорядкування центру, але час від часу на політичному рівні висловлювалися думки про необхідність реорганізації місцевого самоврядування. Тож, з 1982 року у Франції відбувається поступове реформування (воно отримало назву адміністративного), що спрямоване на зміцнення автономії органів місцевого самоврядування і зменшення контролю за ними з боку уряду країни. Але такі реформи проводяться не дуже часто і, хоча Франція має чотири рівня управління: муніципальний, відомчий, регіональний та національний, всі реформи охоплювали лише перші три її рівня.

Втім, не дивлячись на ієрархічність французького устрою, традиції місцевого самоврядування тут мають давню історію, і найбільш успішні територіальні громади мають глибокі місцеві корені та спираються на значну підтримку виборців, які не надто поважно ставляться до представників центру на місцях. Досить часто в політичній історії Франції зустрічаються приклади поєднання двох мандатів – місцевого та національного, тож значна

частина депутатів і сенаторів одночасно виступають мерами певних населених пунктів [131], але це не створює колізій.

Тому серед найбільш вдалих аспектів французького досвіду, що можуть бути застосовані Україною, слід вважати чіткість розподілу повноважень між різними рівнями влади в державі, що дозволяє уникати прийняття на різних рівнях колізійних нормативно-правових актів, а також уникати конкуренції між різними рівнями влади. Важливо звернути увагу також на те, що, хоча держава продовжує зберігати за собою контрольні функції над місцевими органами, особливо щодо розподілу фінансів, але це не призводить до системи зловживань та «відкатів» в розподілі коштів між різними рівнями влади. Також позитивним моментом французького досвіду виступає відкритість центральної влади та реальний авторитет, що мають органи місцевого самоуправління, громадські об'єднання та профспілки. Україні варто звернути увагу на те, що профспілки Франції приймають реальну участь у її місцевому самоврядуванні як захисники прав та свобод громадян.

Наступною країною для запозичення досвіду може стати Німеччина, місцеве самоврядування в якій називається комунальним самоврядуванням та здійснюється на рівні громад (комун) і округів, в які входять декілька громад.

Традиція управління «знизу» започаткована в Німеччині ще за часів виникнення вільних міст, тобто в XII-XIII століттях. Протягом декількох століть воно набувало все більш оформлений характер і в даний час є механізмом, за допомогою якого вирішується велика частка повсякденних завдань суспільства [163].

Місцеве самоврядування ФРН закріплюється на рівні Конституції (ст. 28), де вказується на право громад здійснювати самоврядування і створювати виборні органи для реалізації цього права, а також самостійно регулювати взаємовідносини місцевого значення. Тож, незалежно від тих історичних традицій місцевого самоврядування, які склалися на різних

землях, на загальнонаціональному рівні визнаний та закріплений первинний статус місцевого самоврядування в країні.

Сьогодні місцеві органи влади у ФРН утворюються в районах, містах у ранзі районів і громадах. Самоврядування відповідно до сучасної німецької доктрини означає, що державні завдання вирішуються юридичними особами публічного права. Інакше кажучи, держава делегує частину своїх функцій органам самоврядування. Федерація і землі, таким чином, є не єдиними суб'єктами державного управління: громади і райони виконують покладені на них функції або як інститути самоврядування, або від імені держави за розпорядженням державного органу в рамках делегованих їм функцій. Апарат виконавчої влади в містах будується на єдиних для всіх земель принципах: вся міська адміністрація розділена на департаменти, що мають уніфіковану нумерацію. Кожен департамент очолює керівник, що призначається зверху.

В Німеччині можна виділити дві основні традиції організації функціонування органів місцевого самоврядування. В першій традиції бургомістр, який обирається населенням, очолює також виборну раду громади і має широке коло повноважень: він одночасно є головою всіх комітетів ради, головою місцевої адміністрації і представником громади тощо [54, с. 301]. У другій – посада бургомістра має номінальний характер та виконує скоріше представницькі функції. Бургомістра тут обирає не населення, а більшість ради, він не керує адміністрацією, не головує в комітетах, а основні повноваження зосереджені в руках місцевої ради. Яка саме традиція буде фактично застосована в тій чи іншій територіальній громаді завжди визначається з урахуванням конкретної специфіки та історичного досвіду останньої.

В сферу діяльності громад входять питання, які легше вирішувати в рамках невеликих об'єднань і які не вимагають однакового регулювання в рамках всієї держави. В першу чергу, це проблеми підтримки громадського порядку, будівництва доріг місцевого значення, забезпечення населення

громадським транспортом, будівництва муніципальних бібліотек, шкіл і спортзалів.

Громади мають можливість збирати місцеві податки з населення, і, в першу чергу, податок на землю і податок на підприємницьку діяльність. Крім того, органи місцевого самоврядування отримують перерахування від федеральних податків і податків суб'єктів федерації. Пряме державне управління на місцях в певних адміністративно-територіальних одиницях може здійснюватися в «чистому» вигляді. Так, наприклад, в округах Німеччини представницькі органи не формуються, там управлінські функції доручаються урядовим президентам, що призначаються виконавчою владою землі та безпосередньо підпорядковуються міністру внутрішніх справ відповідного суб'єкта федерації [54, с. 300].

На думку західних експертів, створення «єдиної Європи» сприяє популяризації федеральної моделі державного управління, яка існує в Німеччині. Привабливість німецької моделі, яка добре зарекомендувала себе, впливає навіть на країни з централізованою системою управління, зокрема, Францію. Так, у право Франції потрапили такі раніше невластиві їй принципи, як принцип субсидіарності місцевих бюджетів, принцип участі у спільних адміністративних структурах місцевих колективів різних рівнів, принцип фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів одного рівня тощо.

В межах аналізу системи місцевого самоврядування ФРН можна зробити деякі висновки щодо використання Україною досвіду об'єднання Німеччини 1990 року, враховуючи специфіку цього процесу.

Адже після реалізації стратегії об'єднання Німеччини, німецькими фахівцями був проведений детальний аналіз цього процесу та виявлена низка помилок, що може стати корисним для України [54, с. 304]. Це, зокрема, стосується наступного:

– оскільки в системі місцевого самоврядування задіяні широкі верстви населення, то при впровадженні реформ цієї системи необхідно враховувати

ступінь готовності цього населення, тож зміни в системі муніципальної влади не повинні бути такими різкими і кардинальними, як це було при переході «нових» федеральних земель до західнонімецької системи;

– надзвичайно важливо під час реформування системи організації місцевої влади приділяти окрему увагу навіть поодиноким позитивним досягненням, які отримують муніципальні утворення, що зазнають реформування, адже саме цей успішний досвід надалі може стати основою нової системи муніципальної влади. Наприклад, у колишній НДР успіхи в соціальній сфері були досягнуті багато в чому завдяки діяльності місцевої влади, але під час об'єднання не було приділено належної уваги позитивному підкріпленню цих досягнень;

– для того, щоб реформи відбувалися успішно, вже на їх старті необхідно мати значну кількість кваліфікованих фахівців у галузі муніципального права, управління та фінансів, які зможуть реалізувати реформи місцевого самоврядування на практиці. Відсутність та брак таких фахівців, а також відсутність напрацьованого механізму комунального управління у конкретних громадах не змогли компенсувати навіть значні фінансові «вливання», які були зроблені в «нові» землі після об'єднання (таких Україна, наприклад, взагалі не може собі дозволити). Таким чином, жодне централізоване фінансове вирівнювання не могло компенсувати недостатню увагу до підготовки фахівців у сфері муніципальної політики при проведенні реформ.

Наступним може бути досвід організації системи місцевого самоврядування в Англії, де встановлений принцип «позитивного регулювання» місцевих органів влади. Обсяг повноважень, прав та обов'язків муніципалітетів визначається їх конкретним переліком у відповідному нормативно-правовому документі. І місцева влада здійснює лише ті дії, які безпосередньо визначені законом та можуть бути підкріплені безпосереднім посиленням на відповідний нормативний акт. Для отримання будь-яких додаткових повноважень місцева влада в Великобританії має право

звернутися до парламенту з проханням про видання відповідного закону [177].

Щодо взаємовідносин місцевої та центральної влади, то тут переважає ідея того, що органи місцевого самоврядування повинні бути агентами центральної влади в провадженні національної політики на місцях. Також, як і повноваження муніципальних органів влади, принципи взаємовідносин з центральною владою, міністрами, їх відомствами регулюються актами парламенту.

Сучасна система муніципальної влади Великої Британії була зафіксована двома парламентськими актами про місцеве управління: Законом про місцеве самоврядування 1972 року (Англія та Уельс) та аналогічним Законом про місцеве самоврядування 1973 року (Шотландія). Ці парламентські закони охоплюють більшість розрізнених норм більш раннього законодавства про місцеве управління. Згідно з цими Законами значну частину муніципальних заходів визначає відповідний державний секретар, який здійснює загальний контроль за укладанням відповідних договорів, їх виконанням та застосовує санкції у разі відхилення від будь-яких умов договору.

На теперішній момент в Британії існує п'ять типів місцевих органів влади та адміністративних одиниць [177]:

- Рада графства, яка охоплює все графство та надає 80% послуг в сфері дитячої політики та соціальної допомоги для дорослих;
- Районна рада, що надає послуги місцевого характеру (забезпечення житлом, місцеве планування, відходи та відпочинок, соціальні заходи, за виключенням дитячої політики та соціальної допомоги для дорослих);
- Унітарна влада (об'єднана) – це об'єднаний орган місцевого самоврядування, що відповідає за надання всіх місцевих послуг;
- Лондонські райони, кожен з яких має окремі органи місцевої влади з окремим статусом та визначаються Законом про управління Лондоном, який був прийнятий у 1963 році та передбачав утворення Ради Великого Лондона.

В період з 1986 по 2000 року в Лондоні не було міської ради і адміністрації. Тоді самоврядування здійснювали 32 окружні ради;

– Столичні райони – фактично є унітарним органом влади.

У деяких районах Англії місцеве самоврядування ділиться між радою графства (верхній рівень) та районною радою (нижній рівень), які відповідають за різні послуги. В інших областях існує єдина унітарна влада (орган самоврядування базового рівня). У Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії немає верхнього і нижнього рівня рад, тільки унітарна влада.

Зазначимо, що у Великобританії функціонує 217 рад обох рівнів, з них в самій Англії – 152 (в Уельсі – 22, в Шотландії – 32, в Північній Ірландії – 11).

Фінансування місцевого самоврядування в Англії та Уельсі здійснюється за рахунок грантів від центрального уряду, що складає близько 54% відсотків загального обсягу місцевих коштів. Самі рахунки місцевого уряду складають близько чверті всіх державних витрат у Великобританії (22 %) [168].

Розглядаючи систему місцевого самоврядування Англії, не варто обмежуватися лише зовнішньою формальною стороною її організації. Тут важливо також враховувати національну специфіку та особливості англійської державності, які завжди спиралися на дотримання глибинних звичаїв і традицій. Тому повноцінним джерелом прав та обов'язків в цій країні є не стільки правові норми, що даровані королем (королевою) або парламентом, скільки правосвідомість громадян, яка має глибоке історичне коріння. Тож система залучення пересічних громадян до управління своєю територією, яка склалася багато століть тому, коли англійські міста вели успішну боротьбу з центральною державною владою, продовжує тут ефективно діяти. Таким чином, основа структури місцевої влади Англії полягає не в її зовнішньому втілені, а в політичній культурі пересічних громадян, які дуже відповідально ставляться до питань розвитку територій власного проживання. Саме тому муніципальна політика Великобританії має

глибоко розвинену демократичну сутність, що забезпечує успішне функціонування місцевих громадських інститутів, які складають основу громадянського суспільства.

Що стосується запозичення досвіду Англії українською державою, то, звичайно, треба зробити акцент на рівень правосвідомості громадян, їх відповідальність та правову культуру, але важливо при цьому акцентувати увагу на системі контролю за використанням бюджетних коштів, що надходять до місцевих органів влади у вигляді субсидій, субвенцій, різного роду грантів. Також необхідно підкреслити й законодавче закріплення та практичну реалізацію порядку звернення муніципалітетів до парламенту, його департаментів та інших органів центральної державної влади для вирішення питань місцевого значення і практику швидкого зворотного зв'язку та прийняття ефективних рішень по таким зверненням. Вдалими, на наш погляд, є елементи кадрової політики, наприклад, інститут радників голів муніципалітетів. Такі посадові особи мають значні повноваження та швидкий офіційний доступ до голови муніципалітету, але це супроводжується жорсткою системою відповідальності за власну діяльність та використання наданих повноважень.

Переходячи до групи держав з найбільшою місцевою автономією, зазначимо, що історично склалося, що територіально це країни північної Європи. В цих країнах також спостерігається інтеграція місцевої та центральної влади між собою. Однак співвідношення сил тут інше – така інтеграція характеризується, перш за все, делегуванням все більшої кількості державних повноважень місцевим органам, а не навпаки.

Прикладом може стати Фінляндія, основу місцевого самоврядування якої складають муніципалітети (комуни) [158]. Комуни мають власні бюджети та об'єднані в 20 регіональних спілок, які визначають основні напрями регіонального розвитку. Раз на 4 роки обираються Ради комунальних уповноважених (депутати місцевого рівня) – місцеві органи влади, до компетенції яких відносяться: охорона здоров'я, освіта, соціальне

забезпечення, транспортна та комунікаційна інфраструктура, місцевий благоустрій, охорона навколишнього середовища тощо. Фінські органи муніципальної влади мають право (яким вони, до речі, активно користуються) за власною ініціативою приймати не себе регулювання додаткових сфер суспільного життя (дозвілля, додаткове навчання тощо).

Посада мера у Фінляндії є не виборною, а такою, що призначається депутатами відповідної ради (це можна зробити, як на певний термін, так і на невизначений строк). У зв'язку зі своїм залежним від ради статусом, мер не здійснює значного впливу на муніципальний розвиток громади, а виконує представницькі та виконавчі функції при муніципальній раді. Для реалізації своїх функцій мер міста має свій виконавчий апарат [180]. Кожна муніципальна рада обирає правління муніципалітету, а також призначає профільні комітети, до складу яких можуть входити як депутати, так і наймані фахівці.

Зазначимо, що у Фінляндії майже 20 % загального обсягу закону про місцеве самоврядування присвячено питанням безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, їх праву оскаржувати рішення та дії муніципалітетів, а також положенням, які зобов'язують муніципалітет інформувати громадян щодо своєї діяльності та обов'язково розглядати громадські ініціативи.

Фінські муніципалітети опікуються широким спектром питань життя громад. Муніципальною є цивільна і військова медицина, середня та вища професійна освіта (окрім державних університетів), бібліотеки, всі морські порти, а також частина аеропортів. Муніципалітети також володіють монополією на відвід і продаж земель (довгострокову оренду) у Фінляндії. Існує муніципальна практика облаштування для забудови ділянки вільної «сирої землі» для підвищення її цінності та подальшого комерційного використання. Також муніципалітети формують розмір тарифів на воду, газ, електроенергію, вивіз сміття [117, с. 43].

Тенденція інтеграції місцевих органів у державний механізм проявляється в розширенні делегованих зобов'язань та повноважень загальнодержавного значення в сфері діяльності органів місцевого самоврядування Фінляндії. Так, сьогодні державні справи, що вирішуються місцевими органами, становлять приблизно $\frac{3}{4}$ всього обсягу справ комун. Виконавчий орган може здійснювати функції державної адміністрації та розглядається одночасно як елемент системи місцевого самоврядування і як низова ланка виконавчої вертикалі. Представник уряду відповідальний за здійснення доручених йому справ, таких як: реєстрація актів громадянського стану, реалізація на підвідомчій території різних загальнодержавних нормативних актів, забезпечення порядку та безпеки тощо [71, с. 68].

На державному рівні відбувається загальне законотворення відносно діяльності муніципалітетів (наприклад, Конституція, Закон про місцеве самоврядування тощо), вирішуються питання щодо злиття муніципалітетів, упроваджуються програми співробітництва. На теперішній момент в органах державної центральної влади діє близько 200 спільних робочих груп представників міністерств та Союзу муніципалітетів Фінляндії, які готують і узгоджують всі державні рішення та закони, що стосуються фінських муніципалітетів.

Органи центральної державної влади Фінляндії не мають права втручатися у фінансову діяльність муніципалітетів, а лише контролюють цільове використання коштів, які муніципалітети отримали в якості державних субвенцій. Міські бюджети громад не повинні узгоджуватися муніципалітетами на урядовому рівні, а також подавати жодних фінансових звітів протягом року. Раз на рік до Статистичного центру Фінляндії надається в електронному вигляді єдиний звіт. Щомісячно в електронному вигляді подається звітність до державної податкової служби. При цьому, держава не має права на перевірку банківських рахунків муніципалітетів [117, с. 47].

Взагалі, фінансово-економічні відносини між центральними органами державної влади та муніципальною владою характеризуються однією єдиною фразою – «Мінімум контролю – максимум довіри».

Відмітимо, що сьогодні в Фінляндії тривають муніципальні реформи з метою створення життєздатних муніципалітетів, які найкраще відповідають умовам сучасного життя. Одна з таких реформ почалась в 2005 році [48, с. 74-76], та в її межах були реалізовані проекти «ПАРАС» (проект по злиттю та укрупненню комун), «Новий муніципалітет – 2012» (спільний пошук державою та громадськістю нових форм ефективної організації комун) та «Новий муніципалітет – 2017» (внесення змін до законодавчих актів щодо реформування системи муніципальної влади), що спрямовані на вдосконалення системи місцевого самоврядування та порядку надання комунальних послуг. Також на 2020 рік заплановане введення в дію суттєвих змін до Закону про місцеве самоврядування, що визначить низку ключових питань в цій сфері, зокрема, перспективні напрями взаємодії центральної влади в державі з муніципальними утвореннями; різницю в потребах муніципальних утворень різного формату (столиці, великих міст, маленьких комун тощо); яким має бути процес реформування відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою за власну діяльність тощо.

Реструктуризація, передусім, охопила муніципальні послуги в сфері охорони здоров'я, де спостерігається тенденція до передачі відповідальності за надання первинних медично-санітарних послуг від найнижчих муніципалітетів до їх укрупнених об'єднань. Але це породжує певні складнощі, оскільки процес об'єднання невеликих муніципалітетів відбувається доволі повільно, через значну прихильність фінської територіальної громади до незалежності при вирішенні питань місцевого значення. Тим не менш, необхідність цього процесу є очевидною та відповідає новітнім загальноєвропейським тенденціям. Наприклад, організація роботи «швидкої допомоги» покладається зараз на спеціальні

медичні округи (а не на місцеві муніципалітети), через об'єктивну неможливість забезпечити необхідну матеріально-технічну базу, достатню кількість обладнання та спеціалістів в межах кожної окремої комуни.

Говорячи про корисний досвід фінської системи муніципальної влади, вартій реалізації в українських реаліях, слід зазначити, що показовим виглядає рівень довіри, який демонструє центральна державна влада Фінляндії до її територіальних громад. На жаль, Україна не має такого рівня взаємної поваги та довіри між владами, але такий приклад повинен бути імплементований до практики української муніципальної політики.

Наступним може виступити позитивний досвід організації системи місцевого самоврядування Швеції, де більшість соціальних послуг населенню надають саме муніципальні утворення. Основною тенденцією функціонування шведських муніципалітетів є муніципально-приватне партнерство в галузі надання таких послуг. Подібна взаємодія сприяє динамічному розвитку муніципалітетів, надає можливість місцевим органам влади менше звертатися по допомогу до державних органів, з метою вирішення фінансових проблем [160]. При цьому посилюється організаційна фрагментації муніципального управління, оскільки безпосереднє виконання окремих муніципальних функцій все частіше передається спеціальним округам та/або спеціальним організаціям, що мають значну фінансову та майнову незалежність.

Шведське самоуправління також характеризується практичною відсутністю контролю з боку державних органів за діяльністю муніципалітетів, за виключенням випадків, що прямо передбачені Законом про місцеве самоврядування, таких як контроль за доцільністю витрат дотацій, що виділяються на виконання делегованих державних повноважень. Але насамперед їх перевіряють аудитори самого муніципалітету, а окремий державний контроль здійснюють за своїми напрямками міністерства: освіти, спорту тощо [160].

Загалом, місцеве самоврядування у Швеції багато в чому базується на довірі і фактично вирішення більшості місцевих питань в країні цілковито залежить від муніципалітетів. Шведське місцеве самоврядування сьогодні має дуже великі повноваження і використання цих повноважень здійснюється з надзвичайною відповідальністю.

Питання ж представництва державної влади у місцевих органах Швеції є доволі дискусійним. Швеція вирішила його шляхом створення національних відомств (агенцій, управлінь, асоціацій тощо) або муніципальних утворень, що працюють на правах громадських об'єднань. З одного боку, вони співпрацюють з урядом, розробляючи спільні рекомендації з того чи іншого питання, що вирішується на місцевому рівні. З іншого боку, вони безпосередньо не впливають на рішення місцевих рад. Незважаючи на це, зазвичай усі рекомендації представників агентств знаходять підтримку на місцевому рівні, бо є зваженими і такими, що спрямовані на задоволення потреб населення.

Разом з цим, традиційною є практика громадського контролю за діяльністю місцевої влади, як представницької, так і виконавчої. Характерною особливістю шведського місцевого самоврядування можна назвати і те, що компетенція конкретного муніципального утворення в більшому ступені визначається практикою, що склалася історично в конкретній громаді, ніж законодавчим закріпленням їх переліку.

Швецію також не оминула загальноєвропейська тенденція до укрупнення місцевих територіальних громад. Так, якщо у післявоєнний період тут налічувалося понад 2000 місцевих комун (які в своїй більшості відчували дефіцит ресурсів), то завдяки реформі децентралізації (вона почалася в 1971 році та триває досі), країні вдалося оптимізувати модель організації системи місцевого самоврядування, яка зараз складається з 290 муніципалітетів (місцевий рівень) та 21 лен (регіональний рівень) [161].

Для України, безперечно, всі шведські досягнення в сфері місцевого самоврядування є надзвичайно важливими, але вважаємо, що окрему увагу

привертає досвід цієї країни в сфері створення та функціонування комунальних підприємств. Наприклад, підприємств, що об'єднують кілька муніципалітетів для забезпечення населення їх громад електричною енергією, яка отримується з відновлюваних джерел: сонця, вітру, води. Або комунальні будівельні компанії, які забезпечують жителів муніципалітету соціальним житлом та іншими приміщеннями. Створення таких підприємств є традиційним для Швеції і вважаємо, що Україні варто звернутися до багатого та успішного досвіду цієї країни в окресленій галузі.

Також надзвичайно важливим є узагальнення досвіду європейських муніципальних асоціацій, які утворюються муніципалітетами європейських країн для централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні. Подібна роль об'єднує та уніфікує практику створення таких асоціацій незалежно від специфіки окремих країн. Означені асоціації формуються, виходячи з принципів обов'язкового або добровільного членства в них.

Так, в Італії це мережа асоціацій з питань місцевого розвитку, серед яких важливі місця займають Національна асоціація комун Італії (ANCI), Національне об'єднання провінцій Італії (UPI), Національна спілка комун гірської місцевості (UNCSEM). Активна діяльність італійських асоціацій з питань місцевого розвитку сприяла покращенню представлення інтересів органів місцевого самоврядування в органах державної влади та відстоюванню важливих для муніципальної влади рішень [134].

У Німеччині у кожній федеральній землі існують: З'їзд міст (для міст не районного підпорядкування), Спілка міст та громад (для міст районного підпорядкування) та З'їзд районів (для районів). Загальнофедеральним об'єднанням представників місцевої влади в країні є Німецький союз міст і громад та Німецький з'їзд районів. Також, починаючи з п'ятдесятих років минулого століття, у Німеччині діє Центр з питань удосконалення місцевого самоврядування, який фінансується за рахунок відрахувань комун. Він готує положення, які не мають нормативного характеру, але визнаються та використовуються практично всіма комунами. Зокрема, Центр розробив

перелік компетенцій місцевих адміністрацій, який складається з тематичних розділів (управління, соціальна сфера, забезпечення й утилізація відходів), і цього списку загалом дотримуються всі комуни. Це показовий приклад саморегулювання комун.

Муніципалітети Данії утворили Національну асоціацію місцевих влад, членство у якій є добровільним, тож приймають там участь не всі муніципалітети (два з них так і не вступили до асоціації). Не дивлячись на це, вони користуються перевагами, які мають муніципалітети – члени асоціації.

У 2002 році Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун, що сприяє вирішенню спільних для громад проблем, а також дозволяє економити державний ресурс, створюючи умови для самостійного пошуку громадою шляхів заробітку коштів.

Вартий уваги також і європейський досвід практики міжмуніципальної кооперації, яка не передбачає укрупнення територіальних громад. З юридичної точки зору міжмуніципальні ради є самостійними фінансовими та адміністративними органами. Вони мають право встановлювати власні податки і формують власний бюджет з державних грантів та муніципальних внесків, розмір яких визначають муніципалітети – учасники.

Досвід країн Європи пропонує безліч варіантів вирішення завдань, що виходять за межі можливостей одного невеликого муніципалітету (зокрема, організація роботи міжмуніципального транспорту або переробка відходів). Практикуються такі варіанти вирішення цих питань [145]:

- купівля послуг великого муніципалітету кількома маленькими (типовими у цих випадках є послуги притулків та кризових центрів);
- створення організацій, до керівних органів яких входять представники кількох муніципалітетів (типовий приклад – компанія з надання транспортних послуг);
- партнерство між муніципалітетами у реалізації великих проектів (наприклад, будівництво станції з переробки відходів) та ін.

Так, наприклад, у Фінляндії існують 262 спільні муніципальні ради, які співпрацюють у сфері електро- і водозабезпечення, професійної освіти, захисту дітей. На загальнонаціональному рівні функціонує Рада з надання допомоги інвалідам.

Вартими для запозичення також є така форма співпраці італійських територіальних одиниць, як консорціуми, основне завдання яких полягає у спільному подоланні місцевих соціально-економічних проблем, вирішення яких потребує значних витрат.

В Данії два муніципалітети – Холстебро та Струер – скооперувались, організували товариство для створення та експлуатації аеропорту. Капітал товариства формувався з внесків партнерів та кредитних коштів. Чотири інших муніципалітети створили товариство для будівництва та експлуатації фабрики з утилізації побутових відходів у Хьєрингу.

Такі приклади можна продовжувати і далі, адже їх дуже багато майже в кожній сучасній європейській країні. Тож навіть ознайомлення з найбільш вдалим європейським досвідом організації місцевого самоврядування підказує напрямки для подальшого розвитку української муніципальної влади.

Звичайно, в сучасній Україні існує багато проблемних зон в розвитку місцевої демократії, але звертаючись до цих проблем, треба тримати фокус на найкращих прикладах функціонування систем місцевого самоврядування, які існують територіально зовсім близько від нашої країни. Шлях до побудови та практичної реалізації оптимальної моделі української муніципальної влади не буде легким, але варто пам'ятати, що ми не є першопроходцями, цей шлях успішно долали інші країни, які здатні стати для нас надихаючим прикладом і поділитися своїм досвідом перемоги.

Висновки до розділу 2

Аналіз досвіду європейських країн засвідчує, що організаційно-правові засади їх муніципальної політики, перш за все, формувались в процесі децентралізації влади та підвищення значення процесу децентралізації для ефективного розвитку.

Комплексний аналіз включає ряд смислових блоків.

По-перше – це сучасне розуміння термінів «централізація та децентралізація влади», їх співвідношення між собою, а також розмежування цих понять з пов'язаними, але не тотожними категоріями: «система поділу влади» та «концентрація й деконцентрація влади».

По-друге, це пошук оптимального балансу між місцевим самоврядуванням та центральною державною владою, що потребувало вивчення понять «муніципальна влада» та «місцева державна влада», їх співвідношення, а також того, яких змін може набувати це співвідношення в залежності від тієї моделі місцевого самоврядування, що існує в конкретній державі.

Такі параметри визначались специфікою процесів практичної реалізації децентралізаційної процедури в кожній з цих моделей. Специфіка закріплювалась в різновидах інституційної структури та відповідно в особливостях правової регламентації її функціонування.

В результаті цілком логічним стало визначення загальних критеріїв ефективності муніципальної політики на прикладі різних європейських держав, що доводить, що система місцевого самоврядування досягає найбільшої ефективності саме внаслідок проведення децентралізації влади. Децентралізація робить політичні системи окремих країн Європи більш стабільними, а також підвищує якість життя населення та сприяє найоптимальнішій реалізації прав та інтересів європейських територіальних громад.

Важливе значення для України становить досвід децентралізації влади, який мають європейські країни, що входили до колишнього «соціалістичного

табору». Він сприяє виробленню практичних рекомендацій для українських реформ муніципальної влади як з позицій досягнень так і вивчення помилок проведення децентралізації, як це відбувалось в Чехії, Польщі та країнах Балтії. В кожній з цих країн існують корисні для нашої держави аспекти, які можуть допомогти сформувати власну гнучку та ефективну муніципальну політику.

Розгляд інституційно-правових основ організації європейської муніципальної політики дозволив чітко окреслити: міжнародно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в сучасному світі та Європі, зокрема; провідні міжнародні та регіональні організації місцевого самоврядування; національне законодавство країн Європи щодо питань провадження ними власної муніципальної політики; основні організаційні форми муніципальної влади європейських держав, їх повноваження, а також зв'язок цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн; типи інституційної організації органів місцевого самоврядування в європейських країнах та їх політики.

Логічним висновком, який можна зробити на підставі такого аналізу стало розуміння, що ефективна муніципальна політика є необхідною умовою розвитку держави і досвід країн Європи для України, в даному аспекті є корисним як з теоретичних так і практичних позицій.

Саме в цьому контексті і були проаналізовані конкретні приклади найбільш успішної реалізації муніципальної політики в окремих країнах Європи (Італія, Франція, Німеччина, Англія, Фінляндія, Швеція та низка інших) та, виходячи з їх досвіду, сформульовані рекомендації для перспективного розвитку місцевого самоврядування України. В цьому плані муніципальні асоціації та інші об'єднання комун, що діють в країнах Європи, являють собою вдалий для нашої країни приклад досягнення муніципалітетами централізованого представлення своїх інтересів на державному рівні, що забезпечує органічне поєднання державних і місцевих

інтересів та задоволення спільних важливих для людини, суспільства і держави потреб.

Всі ці існуючі сучасні тренди муніципальної політики можуть і повинні стимулювати процеси розвитку України в умовах євроінтеграції, коли адаптація до європейських стандартів місцевого самоврядування сприятиме розвитку як окремих регіонів так і держави в цілому, підвищуючи рівень та якість життя кожного члена суспільства.

РОЗДІЛ 3

ТЕНДЕНЦІ ТА ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФОРМУВАННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

3.1. Муніципальна реформа України: політико-правовий аналіз.

З урахуванням сучасних трендів децентралізації у політичній системі держави значення органів муніципальної політики в Україні ще не в повній мірі відповідає конституційним положенням, а виконання завдань та функцій місцевого самоврядування недостатньо підкріплене матеріальними та фінансовими ресурсами. Тому, процеси реформування політичної системи, спрямовані на підвищення ролі інституту місцевого самоврядування в механізмі народовладдя, в організації управління на всіх територіальних рівнях активно продовжуються [3, с. 99].

На даному етапі розвитку української держави можна констатувати, що організація та здійснення публічної влади характеризується диспропорціями розвитку, які часто унеможливають якісне здійснення управлінських функцій в умовах розбудови демократичної, правової держави. Події в нашій державі, пов'язані з Революцією Гідності, військовою агресією РФ, сучасними кризовими явищами загострили проблематику реформування владних інституцій, окреслили достатню кількість проблем політико-правового й соціально-економічного характеру, без вирішення яких подальший розвиток нашого суспільства неможливий [102, с. 80]. В контексті реалізації муніципальної реформи, розпочатої ще у 2012 році, особливого значення набуває проблема та перспективи наближення України до європейських стандартів за всіма напрямками муніципальної політики. Тому особливості розвитку місцевого самоврядування в Україні набувають усе більшої актуальності, яка «обумовлена теоретичною та практичною значущістю питань, пов'язаних з формуванням і розвитком в Україні науково

обґрунтованої концепції реформування місцевого самоврядування» [10, с. 148].

Тож звернемося до виявлення та характеристики основних проблем муніципальної реформи в Україні.

Слід наголосити, що деякі аспекти функціонування окремих моделей місцевого самоврядування країн Європейського Союзу залишились поза межами правової регламентації у вітчизняному законодавстві. Так, С. Г. Серьогіна визначила проблемні питання конституційно-правового регулювання інституту місцевого самоврядування. До них належать: відсутність конституційного відмежування поняття адміністративно-територіальної одиниці, яка утворюється державою з метою організації системи управління на відповідній території та надання населенню доступних публічних послуг, від поняття територіальних поселень людей – село, селище, місто; недоліки централізованої системи управління, що значно обмежує предметну підвідомчість місцевого самоврядування та не дозволяє його суб'єктам вирішувати питання, які фактично мають місцеве значення; конституційно-правові норми, які не виправдано обмежують принцип самостійності при вирішенні питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, встановлюючи їх зобов'язаність діяти лише у спосіб і у межах повноважень, визначених Конституцією та законами, що не відповідає ч. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування; відсутність закріпленого переліку форм безпосередньої демократії, що можуть застосовуватись на місцевому рівні та загальних засад механізму їх реалізації і т. п. [96; 97].

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 2014 року (далі – Концепція) визначила основні шляхи вирішення існуючих проблем формування та функціонування системи місцевого самоврядування: «визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов

для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя» [89].

Центральна проблема реформування – надмірна централізація процесу прийняття суспільно-політичних рішень. Лінійна вертикаль породжує залежність управлінських структур від вищих ланок. Вирішального значення набуває не «зроблена справа», а здатність «подати» її керівництву, одночасно мінімізується значення оцінки результатів «справи» знизу. Тому саме децентралізація в системі публічного управління має значно посилити її самоорганізаційний потенціал, що, своєю чергою, дасть змогу ефективніше та оперативніше реагувати на потреби соціуму та різного роду виклики навколишнього середовища.

Адже у випадках, коли держава у будь-якій формі, у різні часи, з тих чи тих причин створює перепони розвитку самодіяльності територіальних громад або інакше – перешкоджає проявам самоорганізації у формі територіальних соціальних систем, самоорганізація як невід’ємна (об’єктивна) властивість соціуму може знайти «вихід» в утворенні тіньових (позаконних) спільностей, люмпенізації суспільства та поширенні революційних або інших деструктивних настроїв. Достатньо численними є історичні приклади такого розвитку подій – вигнання вічем або вбивство князів, пугачовщина, народництво, походи у столицю студентів та шахтарів, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація «муніципального господарства» та всього державного апарату [89, с. 114]. Тому активізація розвитку місцевого самоврядування є механізмом прискореного суспільного розвитку за рахунок зростання самоорганізаційних процесів у суспільстві.

Разом з тим, централізація влади має і певне позитивне значення, бо забезпечує переваги єдиного управління, перешкоджає зловживанням владою з боку місцевих очільників. В окремих випадках централізація дає змогу краще скоординувати діяльність місцевих служб та знизити вартість послуг, які надають місцеві органи. Отже, при проведенні реформ в європейських державах децентралізацію і централізацію не розглядають як діаметрально протилежні концепції організації влади на місцях, намагаючись досягати органічного поєднання переваг кожного з цих процесів.

Головна проблема при проведенні реформ полягає не в тому, щоб зробити вибір між децентралізацією і централізацією, а в тому, щоб встановити потрібний і доцільний баланс між ними, який адекватно відповідав би реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни. Важливою тенденцією в розвитку місцевого самоврядування в Європі є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення числа місцевих органів влади, створення різних регіональних форм управління. Ці процеси спрямовані на формування достатньої територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для утримання сучасних комунальних та інших муніципальних служб.

Прийнявши Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-УП [87], Верховна Рада відкрила дорогу для початку укрупнення громад, спроможних за рахунок власних податків і зборів забезпечити надання комунальних і адміністративних послуг, яких потребують жителі громад, та якісно виконувати делеговані державою повноваження за державні кошти.

Після прийняття цього Закону, у день проведення чергових місцевих виборів в Україні 25 жовтня 2015 р., відбулися і перші вибори голів громад та депутатів рад у 159 об'єднаних територіальних громадах.

За даними Асоціації міст України найбільше громад, де відбулися перші вибори, було створено у Тернопільській (26), Хмельницькій (22), Львівській (15) та Дніпропетровській (15) областях. Цікаво, що на посаду

голів нових об'єднаних громад балотувався 141 чинний голова центрів, навколо яких відбулося об'єднання громад, 105 з них (73 %) було обрано головами новостворених об'єднаних територіальних громад [79, с. 6].

Перед органами місцевого самоврядування об'єднаних громад сьогодні стоїть низка важливих завдань – від визначення стратегії розвитку території до забезпечення надання послуг нової якості до зростання добробуту кожного жителя.

Змінюються матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Кожна громада має свою муніципальну (комунальну) власність, яка потрібна для функціонування життєво важливих комунальних служб. Муніципалітети широко застосовують економічні методи управління – місцеві податки, ліцензування, укладання контрактів на виконання муніципальних функцій з приватними фірмами тощо.

У багатьох державах розв'язання проблеми формування належної матеріальної основи місцевого самоврядування вбачають також у розвитку співробітництва між окремими комунами (кооперативний підхід). Таке співробітництво здійснюють шляхом укладання конкретних угод щодо надання послуг та спільної діяльності в певних галузях між різними органами і рівнями місцевої влади. Усе це сприяє збільшенню дохідної частини місцевих бюджетів, розвитку муніципального господарства та стимулюванню підприємницької діяльності. Такі можливості Україна використовує недостатньо.

При збереженні провідного впливу представницьких органів місцевого самоврядування (рад) на вирішення місцевих справ поступово посилюється значення виконавчого апарату, зростає роль муніципальних чиновників на основі підвищення вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посади в органах місцевого самоврядування.

Посилення виконавчих органів може проходити в різних формах. Зокрема, при визначенні структури та статусу органів місцевого самоврядування значний обсяг повноважень закріплюється за виконавчими

органами. Представницькі органи добровільно передають частину своїх функцій виконавчим органам (тимчасово або на постійній основі).

Серед важливих завдань реформування місцевого самоврядування є і становлення реальної та дієвої системи безпосередньої муніципальної демократії.

Як наголошує Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., ефективного та швидкого розв'язання потребує, зокрема, проблема «нерозвиненості форм прямого народовладдя, неспроможності членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади». Тож один із шляхів і способів розв'язання цієї та інших проблем вбачається у «...максимальному залученні населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя» [87].

Участь громадян у публічному управлінні в Україні передбачають окремі нормативні документи. Можна виділити безпосередні форми – публічне громадське обговорення та опосередковані – за допомогою вивчення громадської думки жителів території.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення громадських слухань, зустрічей з громадськістю; конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів; функціонування громадських приймалень; організацію теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення; інтернет-конференцій, електронних консультацій; телефонних гарячих ліній, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

У країнах Європейського Союзу однією з найпоширеніших форм залучення громади до формування стратегії розвитку території є громадські слухання. З їх допомогою до обговорення важливих питань регіональної

політики і розв'язання головних проблем місцевого самоврядування залучають широкі верстви населення та фахівців. Саме так забезпечують та підтримують якісний двосторонній зв'язок між органами влади і громадськістю, що забезпечує наявне представництво інтересів всіх соціальних груп громадян і суттєво допомагає у здійсненні громадського контролю.

В. М. Дрешпак, Н. А. Липовська відзначають, що в Україні громадські слухання застосовують далеко не у всіх випадках. Така тенденція має кілька пояснень: слабка матеріально-технічна база сіл, селищ; недостатній рівень поінформованості населення; недосконалість технологічного процесу прийняття рішень за допомогою проведення громадських слухань; більшість статутів територіальних громад не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань, що призводить до відсутності позитивного досвіду впливу громадськості на формування політики [30, с. 60].

Це все ще значною мірою перспектива. Але Т.А. Кравченко підкреслює, що в Україні є певний досвід співпраці органів місцевого самоврядування з населенням у процесах розробки та ухвалення найважливіших рішень щодо життя територіальної громади. Саме за допомогою залучення громадян до процесу взаємодії з органами влади і місцевого самоврядування можна забезпечити їх реальний вплив на прийняття управлінських рішень, які можуть суттєво покращити життєдіяльність громади. У цьому процесі органи місцевого самоврядування беруть безпосередню участь, проте зазначене ще не стало постійною практичною складовою для всіх органів місцевого самоврядування в нашій державі. Тож можна виокремити головні проблеми щодо участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України, передусім такі: «невпевненість громадськості у власних можливостях як суб'єкта співпраці з органами місцевого самоврядування; недооцінка з боку населення громадських об'єднань як платформи для ефективної взаємодії з органами

місцевого самоврядування; ігнорування думки громадськості при прийнятті рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування; неналежна якість інформування населення про діяльність органів місцевого самоврядування, зокрема, на що витрачені гроші платників податків; пасивність громадян до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, що призводить до неповного і некоректного розуміння ними стану справ у місцевій політиці; недостатньо ефективного використання органами місцевого самоврядування інструментів і методів співпраці з територіальною громадою; певна недовіра населення щодо компетенційного рівня кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування» [58, с. 77].

Вирішення таких питань має спиратись на широку законодавчу базу. У Положенні про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні визначено основні завдання для реалізації муніципальної політики:

- консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності з питань місцевого самоврядування, місцевого і регіонального розвитку, забезпечення взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування, їх асоціаціями та об'єднаннями, іншими громадськими організаціями, діяльність яких спрямована на розвиток місцевого самоврядування;

- забезпечення діяльності Ради регіонів у частині, що стосується питань місцевого самоврядування та підготовки матеріалів із цих питань для розгляду на засіданнях Ради;

- участь у розробці пропозицій щодо формування та реалізації державної політики у сфері місцевого самоврядування, проведення реформи місцевого самоврядування;

- вивчення практики застосування законодавства з питань місцевого самоврядування та внесення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення, участь у підготовці висновків до проектів законів, інших нормативно-правових актів з питань місцевого самоврядування;

- розробка пропозицій стосовно підвищення кваліфікації кадрів для системи місцевого самоврядування;
- підготовка пропозицій щодо розвитку міжнародного співробітництва у сфері місцевого самоврядування, забезпечення діяльності делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Європи [86].

Варто погодитись з Ю. Крегулом та В. Батрименком, що очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й децентралізації влади в Україні мають стати: «створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм прямого народовладдя; запровадження стандартів (нормативів) якості публічних послуг, що надають населенню органи місцевого самоврядування базового та регіонального рівня, критеріїв оцінювання якості; стимулювання економічного розвитку територій у результаті удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення пріоритетів місцевого економічного розвитку; посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування; формування ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 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 рівня; утворення виконавчих органів обласних та районних рад; зміна статусу місцевих держадміністрацій з органів загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у 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 рівня, місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади» [59, с. 24].

Отже, наразі існуюча система територіальної організації влади значною мірою все ще є архаїчною і неефективною, вона не відповідає європейським стандартам і не забезпечує надання населенню адміністративних та соціальних послуг на належному рівні.

Україна як європейська держава, що ратифікувала Європейську хартію місцевого самврядування без будь-яких застережень, при формуванні та реалізації муніципальної політики має, безумовно, ґрунтуватись на нормах (стандартах), закріплених у цьому міжнародному документі, визнаних світовою спільнотою демократичними. У відповідності до Конституції України та ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» Хартія стала частиною національного законодавства, а її положення мають пріоритет відносно положень національного законодавства. Безумовно, Україна формально дотримується своїх зобов'язань. Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» сформульовано загальні принципи місцевого самоврядування: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих та загальнодержавних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність територіальних громад та їх органів у межах повноважень, визначених законом; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування, судовий захист прав місцевого самоврядування.

Проте, формально-правова основа не реалізована в достатній мірі на практиці. З цього приводу в рекомендаціях КМРВС йдеться про те, що Україна не виконала свої міжнародні зобов'язання щодо реалізації принципів Європейської хартії місцевого самврядування [32, с. 174]. До сьогодні існує суттєва невідповідність між вимогами чинного законодавства України і реальною політичною та економічною ситуацією; більшість принципів

місцевої демократії, зафіксованих у нормативних документах об'єднаної Європи, не впроваджено. Наприклад, в аналітичній записці Інституту стратегічних досліджень при Президентові України зазначалось, що деякі з них вступають у суперечність із конституційними засадами місцевого самоврядування, передбаченими національним законодавством [112]. Враховуючи пріоритетність норм міжнародного права така ситуація має змінюватись через імплементацію міжнародних норм в національне законодавство.

Інтегрування України в європейські структури сьогодні актуалізує реалізацію моделі регіонального врядування, яка відповідає принципам регіональної політики Європейського Союзу, загально визнаній практиці внутрішнього міжрегіонального співробітництва та міжнародної співпраці територій. Реформа місцевого самоврядування повинна бути направлена на: розробку та ухвалення законодавства, що регулює місцеве та регіональне самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування; включення до національного законодавства з питань місцевого самоврядування положень, які б гарантували місцевим радам на регіональному, районному та базовому рівнях створювати власні та підзвітні їм виконавчі органи, а також положень, які надаватимуть право органам регіональної та місцевої влади мати власний бюджет пропорційно їх повноваженням; створення чіткого механізму врегулювання питання приватизації та володіння муніципальною землею та власністю.

Нова якість публічного управління може бути досягнута лише за рахунок системного реформування всіх складових публічної влади, до яких, поряд з центральними органами влади, належать також територіальні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Системність підходу вимагає, зокрема, усунути такі вади територіальної організації влади як: невизначеність правового статусу територіальних громад; територіальну невизначеність, яка полягає у відсутності повсюдності місцевого самоврядування, обмеженні його територіальної основи територією

поселень; інституціональну незавершеність, пов'язану з відсутністю повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях; організаційно-правову, матеріально-фінансову та кадрову несамодостатність; невідповідність доходів місцевих бюджетів реальним потребам територіального розвитку; низький рівень підготовки депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування; нерозвиненість інститутів громадянського суспільства [73, с. 91].

Усунення зазначених вище вад місцевого самоврядування потребує суттєвого коригування підходів за своїм функціональним призначенням, у першу чергу, з погляду впровадження системного підходу. Вимоги останнього мають врахувати комплекс факторів, які заважають виробити послідовну муніципальну політику, узгоджену з іншими політиками. До основних факторів ми відносимо: відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів влади; низький рівень їх політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктності між політичними силами та, в окремих випадках, суб'єктами виконавчої влади на ґрунті різних ціннісних орієнтирів; непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики.

Зміна політико-управлінської моделі передбачає, передусім, удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Це потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження муніципальної політики. Уряд, як політичний орган, має формалізувати свої основні завдання, повноваження та способи організації їх виконання; чітко визначити повноваження та перелік питань муніципальної політики та відносини в частині їх вирішення з іншими органами влади, передусім з Президентом України та Верховною Радою України; закріпити за іншими центральними органами виконавчої влади право делегувати іншим суб'єктам, зокрема асоціаціям органів місцевого

самоврядування, частину своїх повноважень з питань здійснення муніципальної політики.

Також ключовим фактором впровадження та удосконалення в Україні дієвої муніципальної політики європейського зразка має стати напрацьована методологія і методика реалізації всього її політичного циклу. Ми вважаємо, що основним елементом цієї методології має стати програмно-цільова діяльність, першочергово щодо кадрової політики.

3.2. Механізми кадрової політики в органах місцевого самоврядування.

Аналіз теоретико-методологічних основ поняття кадрової політики дає нам змогу визначити, що кадрова політика – це цілеспрямована загальнодержавна стратегія, яка розрахована на тривалий період діяльності, спрямована на пошук, формування, розвиток та раціональне використання і відтворення людського капіталу для забезпечення реалізації та узгодження загальнонаціональних, регіональних і місцевих інтересів: інтересів особистості, суспільства, держави та її окремих регіонів у різних сферах життєдіяльності, реалізація яких гарантує збереження національних цінностей, державний суверенітет і територіальну цілісність у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою та сформованим громадянським суспільством.

Від стратегії подальшого розвитку залежать обсяг і межі регулювання кадрових процесів, рівень їх децентралізації та демократизації. Кадрова політика як соціальне явище, маючи багаторівневу структуру, значно ширше за змістом, ніж державна кадрова політика, де суб'єктом виступає держава, яка не може виключно на себе брати розв'язання всіх кадрових проблем.

Кадрова політика відображає закономірності розвитку об'єктивних кадрових процесів, зв'язки та відносини, що дають їм певну якісну характеристику, визначають основні риси та принципи кадрової роботи.

Формування кадрової політики є досить складним, суперечливим процесом. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог при послідовній реалізації низки науково-методичних, законодавчих, політичних та організаційно-управлінських заходів.

У розробці кадрової політики важливо вирізняти окремі етапи: розробку кадрової доктрини; вироблення концепції кадрової політики, визначення її змісту (системи цілей, пріоритетів, принципів тощо); розробку програм (цільових, комплексних та ін.); розробку та налагодження механізмів реалізації кадрової політики, розв'язання її окремих проблем.

Кадрове забезпечення публічного управління і місцевого самоврядування, зокрема, потребує суттєвого вдосконалення, що зумовлено низкою чинників, насамперед:

- недосконалістю нормативно-правової бази з питань кадрового забезпечення сфери публічного управління;
- нестабільністю складу, недоліками в доборі, використанні й утриманні управлінських кадрів та порушенням принципу наступності в роботі;
- непрозорістю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в кадровій сфері;
- низкою проблем, успадкованих від попередніх періодів, передусім, корумпованістю, недотриманням вимог щодо політичної нейтральності;
- недостатнім рівнем професіоналізму та адміністративної культури службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, недосконалістю системи їх підготовки та недостатністю ресурсного забезпечення цього процесу;
- недостатньою престижністю служби в органах місцевого самоврядування, низьким рівнем соціальної мотивації та соціального захисту службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;

- відсутністю цілісної кадрової системи та нерозвиненістю інститутів професіоналізації системи публічного управління, передусім підготовки та використання кадрового резерву;

- недосконалістю громадського та державного контролю за діяльністю персоналу органів влади, місцевого самоврядування, критеріїв та механізму об'єктивної оцінки їх роботи.

Пріоритетними напрямками реалізації кадрової політики в публічному управлінні мають стати:

- забезпечення професіоналізації публічного управління в цілому та місцевого самоврядування, зокрема;

- комплектування органів влади та місцевого самоврядування висококваліфікованими фахівцями відповідно до сучасних вимог управлінського процесу, зокрема щодо надання якісних управлінських послуг; формування управлінської ланки за професійно ціннісними ознаками;

- здійснення системної, на програмній основі роботи з молодими лідерами;

- розвиток законодавчої бази, яка має чітко визначати основні засади політики та практичної роботи в галузі кадрового забезпечення управління, місцевого самоврядування, більш чітко регламентувати зміст публічного управління як виду професійної діяльності, видів служби в управлінських структурах;

- прогнозування і планування потреби в кадрах на різних управлінських рівнях, розроблення підходів і методик аналізу кадрових потреб з урахуванням професійної кадрової структури управління, кон'юнктури ринку праці та освітніх послуг;

- створення ефективного кадрового резерву з метою оновлення персоналу й дотримання принципу наступності в усіх ланках управління за рахунок внутрішніх і зовнішніх джерел поповнення;

- визначення основних принципів і порядку його формування;
- нормативно-правове, інституційне, організаційне, методичне забезпечення роботи з резервом кадрів;
- створення правових, соціальних, організаційних передумов для успішної реалізації професійного потенціалу службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, сприяння зростанню творчого та інноваційного компонентів у їх роботі;
- посилення соціально-правової підтримки управлінських кадрів;
- впровадження ефективної системи мотивації праці службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, їх оцінювання, просування й переміщення по службі, співпраці досвідчених і молодих перспективних працівників; формування позитивного іміджу та пропаганда служби в органах місцевого самоврядування;
- розроблення критеріїв та вироблення інноваційних технологій і методик моніторингу ефективності та результативності управлінської праці, посилення контролю у сфері управлінської діяльності, запровадження більш досконалої, прозорої та об'єктивної процедури проведення атестації і щорічного оцінювання результатів праці службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;
- розвиток незалежних інституцій експертної оцінки кадрової роботи й адміністративного аудиту, систематичне вивчення оцінки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів влади та місцевого самоврядування;
- забезпечення прозорості кадрової політики у сфері публічного управління, створення на рівні окремих регіонів консультаційно-наглядних рад (із числа керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, представників політичних партій, громадських об'єднань, провідних науковців, представників ЗМІ та інших), наділених дорадчими функціями щодо призначення осіб на керівні посади в регіоні;

– удосконалення національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження системи цільового замовлення на підготовку фахівців в освітній галузі знань «Публічне управління та адміністрування» з обов'язковим подальшим працевлаштуванням на посадах в органах влади та місцевого самоврядування, створення й ефективного використання єдиної інформаційної бази випускників навчальних закладів системи професійного навчання управлінських кадрів;

– запровадження механізмів координації діяльності органів та організацій, що мають відношення до здійснення кадрової політики у сфері державного управління та місцевого самоврядування;

– вивчення світових і вітчизняних тенденцій роботи з кадрами публічного управління, місцевого самоврядування, поширення кращого досвіду управлінської діяльності;

– здійснення програмного, проектного, науково-аналітичного, організаційного забезпечення кадрової політики в публічному управлінні, пріоритетне використання на посадах експертів, консультантів керівників органів влади та місцевого самоврядування, кадрів вищої кваліфікації публічного управління, місцевого самоврядування.

Крім того, необхідно розробити та впровадити програму з децентралізації державно-управлінських відносин за такими напрямками: «держава – громадянське суспільство», «органи влади – людина», «державна виконавча влада – місцеве самоврядування», «керівництво установи – структурні підрозділи», «керівник – підлеглі». Важливим документом, що визначає мету, цілі та першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована сучасна кадрова політика, є «Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки» [113].

Серед головних причин, що зумовили необхідність розроблення цієї Стратегії, можна виділити такі: стримування розвитку та функціонування системи кадрового забезпечення; відсутність ефективної системи

моніторингу потреб суспільства і держави у фахівцях з відповідним освітнім рівнем підготовки, недосконалість механізму формування державного та муніципального замовлення на підготовку фахівців; відсутність збалансованої системи управління професійною орієнтацією молоді, об'єктивних принципів її відбору і навчання; повільні темпи впровадження сучасних технологій професійного розвитку; недостатнє застосування наукових підходів, результатів наукових досліджень при формуванні та реалізації кадрової політики. У зв'язку з цим, назріла нагальна потреба зміни управлінської парадигми у сфері кадрової політики, вироблення моделі сталої, дієвої кадрової системи, впровадження нових кадрових технологій. Стратегія кадрової політики виражає волю народу, політичний курс роботи з кадрами на загальнодержавному та його специфіку на регіональному і місцевому рівнях; визначає основи формування, розвитку та раціонального використання кадрів, усіх людських ресурсів суспільства. У структурно-змістовому плані кадрова політика – це система офіційно визнаних цілей, завдань, пріоритетів і принципів діяльності з організації та регулювання кадрових процесів і відносин.

Кадрова політика реалізується через сукупність різноманітних соціальних функцій владних інститутів і визначає шляхи і засоби кадрового забезпечення реформ, професіоналізм їх здійснення; є важливим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства і виступає елементом регуляції життєдіяльності населення.

Стратегію кадрової політики на 2012–2020 роки передбачається реалізувати за такими основними напрямками [35, с. 104-106]:

1. За напрямом підготовки кадрів: прогнозування потреби у підготовці кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою в усіх сферах забезпечення життєдіяльності; формування та забезпечення виконання державного замовлення на підготовку кваліфікованих робітничих кадрів та фахівців з вищою освітою відповідно до пріоритетів соціально-економічного

розвитку; розроблення національної системи оцінювання якості освіти; розроблення сучасних стандартів освіти; підвищення престижу робітничих професій; напрацювання механізму гарантування працевлаштування та кар'єрного зростання після здобуття післядипломної освіти.

2. За напрямом підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів: реформування системи підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів на основі модернізації форм і методів навчання з урахуванням специфіки галузі чи сфери управління; переорієнтація системи підвищення кваліфікації на здобуття спеціальних знань, набуття вмінь, необхідних для виконання роботи за певною професією, посадою; формування узгодженої системи оцінювання здобутих знань, набутих умінь та навичок за результатами підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; запровадження системи безперервного професійного навчання кадрів.

3. За напрямом регулювання професійної діяльності: детінізація ринку праці, попередження зловживань роботодавців у трудових відносинах з працівниками; перегляд кваліфікаційних характеристик у частині визначення знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик і особистих якостей працівників; супроводження кар'єрного зростання працівників; запровадження періодичного оцінювання результатів професійної діяльності працівників; удосконалення механізму конкурсного відбору на зайняття посад; удосконалення системи оплати праці з урахуванням змісту та обсягу виконуваної роботи, її складності; створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; подолання існуючого дисбалансу в оплаті праці працівників вищих і нижчих категорій.

4. За напрямом соціального захисту працівників: створення ефективної, реально діючої системи соціального захисту населення від соціальних ризиків та загроз; реформування системи соціального страхування; відновлення та збільшення відомчого житлового фонду, розроблення ефективного механізму пільгового кредитування для придбання житла;

створення умов для розвитку соціальної інфраструктури на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності; створення належних умов для поєднання жінками професійних і сімейних обов'язків.

5. За напрямом забезпечення зайнятості населення: гарантоване забезпечення молоді першим робочим місцем; формування здатності населення до трудової мобільності, здобуття нових знань, набуття умінь і навичок відповідно до вимог інноваційних тенденцій розвитку економіки; недопущення нелегальної зайнятості населення, зменшення міграційних потоків за кордон.

6. За напрямом модернізації кадрових служб: реорганізація кадрових служб у служби персоналу; покладання на служби персоналу функцій з планування добору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації та кар'єрного зростання; запровадження технологій електронного урядування; удосконалення системи професійного навчання фахівців з управління персоналом. Важливий напрям кадрової політики в контексті відтворення та ефективної реалізації кадрового потенціалу – стимулювання розвитку самоосвіти кадрів. Потреба у суспільному впливі на розвиток самоосвіти зумовлюється суспільною та особистісною необхідністю, зростанням ролі освіти в життєдіяльності особистості й суспільства в сучасних умовах його розвитку. Особливе місце серед шляхів реалізації Стратегії посідає підвищення ролі молоді як пріоритетного напрямку розвитку кадрового потенціалу, від якого багато в чому залежить реформування та оновлення, стабілізація та розвиток українського суспільства. Формування та реалізація кадрової політики має здійснюватися на засадах системної діяльності, яка поєднує науково-методологічні, політико-правові, соціально-економічні, морально-психологічні, соціокультурні, управлінські та інноваційні аспекти. Прагнення України відповідати європейському рівню в усіх сферах діяльності вимагає значних перетворень, зокрема і тих, що стосуються удосконалення кадрової політики в системі публічного управління в цілому та місцевого самоврядування, зокрема.

Сучасний представник влади має бути наділений не лише відповідними повноваженнями, а й певним комплексом особистих моральних та психологічних якостей. Він, перш за все, повинен бути авторитетним, інтелігентним, поінформованим та обізнаним у всіх сферах, що пов'язані з його діяльністю: економічних законах, законодавстві про працю, сучасних методах управління, особливостях його регіону тощо. Крім того, важливу роль відіграє психологічна сумісність даного представника із колективом, що неабияк актуалізує позицію кожного службовця щодо його кар'єрного зростання [36, с. 55].

Важливу роль у сучасній кадровій політиці відіграє оцінка ефективності роботи органів влади. Аналіз свідчить, що єдиного системного підходу до тлумачення поняття оцінки ефективності, її сутності та значення не існує. На цей час оцінка ефективності ґрунтується майже цілком на формальних показниках і здійснюється, в більшості випадків, у формі атестації. Така система сприймається працівниками як проста формальність, практично не впливає на оплату їхньої праці. Тому, ще одним важливим завданням органів влади та місцевого самоврядування є чітке і предметне визначення об'єктів, методів і процедур оцінки ефективності діяльності персоналу, визначення чітких критеріїв і показників такої оцінки. Велика увага має приділятися також підвищенню особистої відповідальності службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування за доручену справу, що сприяє зниженню їх відчуження і посиленню їх відданості справі обслуговування громадських інтересів.

Однак, на сьогодні немає узагальнюючого законодавчо-нормативного акта, в якому з позицій наукового підходу було б чітко визначено концептуальні засади кадрової політики, її формування та здійснення, насамперед, на регіональному та місцевому рівнях. А це, в свою чергу, перешкоджає якісному наданню адміністративних послуг. Сучасна кадрова політика реалізовується шляхом забезпечення скоординованих дій всіх зацікавлених суб'єктів, що організовують свою діяльність у відповідності до

норм чинного національного законодавства. Нормативно-правовим підґрунтям кадрової політики є Конституція України, трудове, адміністративне, цивільне та інше законодавство, акти Президента та Кабінету Міністрів України, що спрямовані на регуляцію кадрових процесів.

Кваліфіковані кадри, які зацікавлені в удосконаленні своєї праці, прагнуть розвиватись, що і є запорукою вдосконалення муніципальних представницьких органів. Проте, ще доволі часто зустрічаються випадки використання свого посадового становища працівниками представницьких органів, що безпосередньо відображається на недостатньому та несвоєчасному виконанні своїх безпосередніх обов'язків, пов'язаних із забезпеченням потреб громадян регіону.

Тому, посилення контролю за діяльністю посадових осіб органів влади, підвищення рівня їх професійності та стимулювання є одним із найактуальніших питань, які потребують вирішення для розвитку загалом. Дослідження теоретичних основ сучасної кадрової політики України дали змогу встановити наступне: кадрова політика є найважливішим фактором збереження та зміцнення цілісності держави, соціально-політичної стабільності суспільства, стратегічною складовою регуляції життєдіяльності громадян, сталого розвитку країни в цілому і її окремих регіонів, зокрема.

Важливою складовою кадрової політики є створення збалансованої системи управління людським капіталом, що має забезпечити оптимальне використання трудових ресурсів. Цілі кадрової політики мають визначити комплекс базових положень, що покликані захистити інтереси різних суб'єктів у різних сферах безпеки та розвитку.

Попередньо ми охарактеризували вагоме значення бенчмаркінгу для оцінки та побудови ефективного муніципального управління. Тож слід особливо наголосити на важливості використання бенчмаркінгу саме у кадровій муніципальній політиці.

До теперішнього часу дослідження в області бенчмаркінгу значно просунулися. На перших етапах аналізувалося саме поняття «бенчмаркінг»,

потім його використання в комерційних структурах, а зараз більшість дослідників аналізують можливості застосування методології та інструментів бенчмаркінгу в самих різних сферах діяльності. Найбільший інтерес в цьому представляє сфера публічного, передусім, муніципального управління, і цьому є ряд причин. По-перше, держава, регіон і комерційна компанія схожі в процесах управління людськими ресурсами: як персонал компанії, так і службовців сфери управління необхідно мотивувати, керувати їх кар'єрою, підвищувати кваліфікацію, оцінювати результативність і т.д. По-друге, структури місцевого самоврядування також виступають суб'єктом економічних відносин і зацікавлені в підвищенні ефективності роботи в умовах обмеженості ресурсів і в конкурентоспроможності своїх продуктів і послуг на ринку. По-третє, закордонні органи і структури місцевого самоврядування, маючи з українськими схожі функції і повноваження, можуть стати відмінним прикладом для реалізації найбільш успішних практик.

Як і для багатьох економічних і управлінських понять єдиного загальноприйнятого визначення бенчмаркінгу немає. Всі вони за змістом досить близькі один до одного і трактують його як методологію аналізу, адаптації та використання кращих ринкових практик для формування конкурентних переваг. Але це визначення буде не зовсім коректним, оскільки на відміну від комерційних структур муніципальні не мають головної мети в максимізації прибутку, мета функціонування будь-якої структури самоуправління – поліпшення якості життя населення. У цьому процесі може використовуватися внутрішній досвід різних муніципальних органів, інших міст, регіонів і держав, а також досвід комерційних структур. Тому бенчмаркінгом в муніципальному управлінні можна назвати систему методик виявлення високих стандартів виконання різних процесів, з метою визначення різниці і поліпшення результату роботи муніципальних організацій.

Таким чином, бенчмаркінг в муніципальному управлінні складається з трьох напрямків:

1) адаптація і використання методів, інструментів і технологій управління зі сфери бізнесу (наприклад, використання КРІ для оцінки результативності діяльності муніципальних службовців);

2) аналіз, зіставлення і застосування зарубіжних практик муніципального управління (технології «відкритого уряду», «єдиного вікна» при наданні управлінських послуг, участі громадян в управлінні і т.д.);

3) використання передового досвіду інших регіонів, муніципалітетів або інших органів муніципального управління.

Найбільш поширеною формою бенчмаркінгу в муніципальному управлінні є бюджетування, орієнтоване на результат. Дана методологія планування та виконання державних і муніципальних бюджетів прийшла на заміну бюджетування «від досягнутого», де основним показником ставало освоєння коштів державного, регіональних і місцевих бюджетів без урахування економності, продуктивності і результативності витрат. Дана методологія бере початок в Сполучених Штатах Америки, де успішно використовується [24, с. 95].

У 2006 році на основі моделі оцінки CAF (Common Assessment Framework) Європейського фонду управління якістю (EFQM) була розроблена система оцінки ефективності діяльності апаратів органів державної влади і місцевого самоврядування «Ефективна публічна служба» (ЕПУС) [70, с. 79]. Система ЕПУС базується на наступних підходах до оцінки та аналізу якості систем управління та ефективності діяльності в сфері державного управління: загальна схема оцінки (CAF), модель вдосконалення Європейського фонду управління якістю.

Існуюча система надання державних і муніципальних послуг включає «принцип одного вікна», систему міжвідомчої взаємодії та єдиний портал надання державних і муніципальних послуг. Перші розробки в цих напрямках належать країнам Західної Європи і США.

Однак представлені приклади більшою мірою знаходяться в сфері результатів державного управління, таких як ефективне витрачання бюджетних коштів і виконання державних функцій. Та поступово дані методики розширилися і на систему самоврядування. При цьому, на наш погляд, як і в будь-якої успішної комерційної організації, основним ресурсом для досягнення високих результатів є кваліфіковані співробітники. Тому інтерес органів державного і муніципального управління повинен бути в сфері HR-бенчмаркінгу.

У сформованій системі публічного управління і, передусім, місцевого самоврядування, більшу частину проблем безпосереднього життєзабезпечення жителів вирішують ОМСУ. Від того, наскільки злагоджено вони працюють, як швидко проблема вирішується шляхом взаємодії різних органів, залежить якість життя і довіра до влади. Інститут державної та муніципальної політики постійно вдосконалюється і важливу роль тут відіграє кадрова політика, яку можна визначити як цілеспрямовану і послідовну діяльність держави, в особі її законодавчих і виконавчих органів та муніципальних структур по формуванню вимог до державних і муніципальних службовців, по їх підбору, професійній підготовці та оцінці результативності їх діяльності. На відміну від кадрової політики компанії тут є чітка законодавча база (концепції, стратегії і програми реформування державної і муніципальної служби). Кадрові процеси, таким чином, дуже формалізовані (в частині вимог до службовцю, обмежень, проведення атестацій і т.д.), але крім затверджених методів роботи дієвим інструментом підвищення ефективності може стати саме кадровий бенчмаркінг.

Можливості використання технологій бенчмаркінгу нам представляються в наступному: порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожим за параметрами муніципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМСУ і т.д.). Наприклад, якщо показники даних міст будуть вище, необхідно проводити більш детальний аналіз діяльності ОМСУ,

знаходити успішні практики вирішення тих чи інших питань місцевого значення і т. д.

Варіантом підвищення ефективності може стати створення на рівні місцевого самоврядування матриць відповідальності тих чи інших органів і службовців на основі існуючого законодавства.

Процедури, пов'язані з муніципальною службою, регулюються на законодавчому рівні. Однак HR-сфера зарубіжних і українських компаній накопичила достатню кількість ефективних технологій і інструментів роботи з персоналом. Одним з таких методів є комплексна оцінка персоналу за методикою «360 градусів» [114]. Даний метод належить Пітеру Уорду і являє собою збір і аналіз інформації про співробітника, отриманої від нього самого, від безпосереднього керівника, колег і клієнтів. Дану методику слід адаптувати під специфіку роботи муніципального службовця. Якщо перші три складові залишаються незмінними, то в якості «клієнтів» можуть виступати як громадяни, що безпосередньо взаємодіють зі службовцем, так і співробітники суміжних органів і структур, з якими він працює. Для оцінки розробляється спеціальний опитувальник, за результатами оцінки повинен складатися індивідуальний план розвитку співробітника, що включає навчальні заходи, зони росту і т. д.

На думку дисертанта, даний метод буде ефективний саме локально, оскільки рівень кваліфікації муніципальних службовців в невеликих муніципальних утвореннях нижче, ніж у великих. Підводячи підсумок, слід ще раз зазначити, що грамотне використання інструментів і технік бенчмаркінгу – це перевага в боротьбі за якість.

Сфера публічного і, першочергово, муніципального управління в умовах обмеженості фінансових ресурсів, складної системи взаємодії між рівнями і органами управління повинна постійно шукати можливості для розвитку, підвищення відкритості діяльності та забезпечення гідного рівня якості управління, а в кінцевому підсумку – якості життя громадян. І в цьому

провідне місце належить організаційно-інституційній складовій процесу вдосконалення муніципальної політики.

3.3. Організаційно-інституційні складності здійснення муніципальної політики.

Останнім часом питання модернізації механізмів реалізації муніципальної політики набуває все більшої значущості. Це пояснюється тим, що на сучасному етапі пріоритетним напрямом розвитку України є застосування заходів, орієнтованих на підвищення якості життя населення, забезпечення дотримання конституційних прав громадян, формування громадянського суспільства, здатного і, найголовніше, такого, що бажає брати участь в управлінні громадськими справами.

З огляду на те, що саме на місцевому рівні здійснюється найбільш тісний контакт влади і населення, одним із головних завдань держави, як суб'єкта публічних правовідносин, який має повноваження по визначенню загальних принципів організації місцевого самоврядування, є забезпечення його функціонування відповідно до демократичних засад. Очевидно, що досягти цієї мети можливо лише при демократизації всіх суспільно-політичних інститутів країни.

На сучасному етапі демократизація місцевого самоврядування ще далека від завершення, потребуючи вирішення цілого ряду проблем [3, с.98-104]. На шляху вдосконалення даного процесу є серйозна проблема, пов'язана з певною відірваністю влади від суспільства, яка, як видається, має комплексний характер. З одного боку, вона виражається в низькій громадянській активності населення, в небажанні жителів брати участь в управлінні громадськими справами, з іншого – в неготовності і небажанні органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб взаємодіяти з

населенням, незважаючи на наявність достатньої правової бази побудови таких відносин.

Дану ситуацію погіршує і недостатня ефективність державної політики, що проводиться щодо місцевого самоврядування.

Наявність зазначеної проблеми можна деякою мірою пояснити залишками радянської спадщини, коли місцеве самоврядування входило в систему державного управління та було керованим зверху і сучасному українському суспільству все ще складно усвідомлювати, що в нових реаліях саме воно є головним учасником місцевого самоврядування. Крім того, має місце відстороненість муніципальних чиновників від місцевого населення, що обумовлено не тільки недосконалістю демократичних принципів місцевого самоврядування, а й його все ще недостатньою фінансовою забезпеченістю, яка перешкоджає вирішенню органами місцевого самоврядування проблем жителів, що часто і є причиною небажання і неготовності посадових осіб місцевого самоврядування вести діалог з населенням, при цьому визнаючи свою неспроможність виконувати в повному обсязі повноваження з вирішення питань місцевого значення.

Певні зрушення в даному аспекті з початком реформи децентралізації відбулись. Більш значними стали місцеві бюджети, розширились джерела надходжень до них. Однак, на наш погляд, все ще неналежний стан справ обумовлюється відсутністю загальнодержавної Концепції вдосконалення муніципальної політики, що має міжгалузевий характер і торкається всіх сфер життєдіяльності населення. Потреба в розробці такої вже давно назріла, і, як наслідок, має бути подолана все ще існуюча неузгодженість дій органів державної влади та місцевого самоврядування в різних сферах.

Вітчизняний і зарубіжний досвід державного будівництва переконливо свідчить, що найважливішими умовами успішного вирішення завдань економічного і соціального розвитку країни, підвищення рівня і якості життя населення є кардинальне підвищення ефективності місцевого самоврядування, діяльності органів державної та місцевої влади, перш за все

виконавчої; відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму їх взаємодії [90, с. 18]. Проблеми ефективності виконавчої влади традиційно вирішуються через взаємодію органів держави з громадянським суспільством. При цьому розуміється не система «злиття влади», як це було в радянський період, а система досить жорсткого поділу влади, де необхідний постійний діалог з виборцем і не тільки через депутатів [67, с. 92].

На жаль, в теперішніх умовах розвитку нашої держави місцеве самоврядування, ідеалізоване Конституцією України, все ще далеко від своєї конституційної природи. Незважаючи на заявлену та декларовану децентралізацію влади, що є одним з головних принципів функціонування сучасної держави, місцеве самоврядування в Україні залишається залежним від вищих рівнів влади, відносини між ними будуються на принципах субординації, форми здійснення місцевого самоврядування значною мірою уніфікуються.

Зміцнення «вертикальної» форми взаємодії, так зване вбудовування місцевого самоврядування у владну вертикаль, – це як мінімум найбільш непродуктивний метод взаємодії державної влади та місцевого самоврядування. Побудова цієї взаємодії з використанням адміністративного підпорядкування неминуче тяжіє до порушення норм і міжнародних принципів, закріплених у Європейській хартії місцевого самоврядування. Таким чином, взаємодія органів державної влади і органів місцевого самоврядування повинна будуватися у формі, максимально наближеній до рівноправного діалогу, тобто в «горизонтальній» формі [72, с. 74].

Далекі від конституційних принципів і правовідносини, що складаються в процесі взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством. Як вже говорилося вище, на практиці муніципальні чиновники не виявляють належну ініціативу в вибудовуванні взаємин з населенням, громадськими організаціями, політичними партіями. Причина тому – прагнення відгородитися від надходження додаткових

соціальних запитів, проблем населення, яких у органів місцевого самоврядування вистачає сповна, при тому що ресурси для їх вирішення (як матеріальні, так і людські) значно обмежені.

Але в сучасних складних умовах, що склалися, місцева влада поступово активізує свою діяльність по залученню громадянського суспільства до участі в здійсненні місцевого самоврядування, бо без його участі не обійтися. Мова йде про ті заходи, в яких населення як джерело влади, відповідно до чинного законодавства, має брати безпосередню участь – це місцеві референдуми, муніципальні вибори, публічні слухання по обговоренню проектів муніципальних правових актів з окремих питань місцевого значення.

Слід зазначити, що зацікавленість місцевої влади в залученні громадян до участі в зазначених заходах обумовлена не тільки вимогами законодавства, а й неможливістю без їх проведення вирішити такі важливі питання як: формування органів місцевого самоврядування, переформатування муніципальної освіти, прийняття проекту місцевого бюджету, звіту про його виконання, програми розвитку муніципального утворення, інших значущих правових актів. Крім того, від прийнятих населенням рішень часто залежить подальша доля конкретних персон – керівників муніципалітетів, що також є причиною активізації їх взаємодії з населенням в періоди проведення виборчих кампаній.

Не можна не відзначити ще одну проблему, пов'язану з дисбалансом у взаєминах між органами місцевого самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, голова керівної муніципальної структури є вищою посадовою особою місцевої влади, а представницький орган має контрольні повноваження над діяльністю місцевої адміністрації – виконавчо-розпорядчим органом. У той же час на практиці, в зв'язку з тим, що депутати, а часто і голови муніципальних утворень не володіють відповідними знаннями в галузі муніципального управління, чільну роль в прийнятті управлінських рішень грають місцеві адміністрації. Нерозвиненість

представницьких органів більшості муніципалітетів, головною метою яких є забезпечення функціонування системи муніципальної представницької демократії, підтверджується також і низькою штатною чисельністю апаратів їх управління, а часто і повною їх відсутністю.

З урахуванням названих обставин, наявність яких, безумовно, перешкоджає подальшому розвитку місцевого самоврядування в руслі дотримання конституційних принципів, пропонується до розробки концептуальний документ, що закріплює основні напрямки муніципальної політики, орієнтованої на розвиток громадянського суспільства, підвищення якості життя населення і, як наслідок, рівня його довіри до влади, повинен містити ряд обов'язкових норм. Це, зокрема, норми, які:

- чітко визначають роль місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, різних інститутів громадянського суспільства як обов'язкових учасників її реалізації;

- гарантують права громадян, громадських об'єднань, політичних партій на участь в здійсненні місцевого самоврядування та передбачають конкретні заходи відповідальності посадових осіб за порушення цих прав;

- стимулюють населення до участі в здійсненні місцевого самоврядування, в першу чергу, за допомогою подальшого розвитку системи територіального громадського самоврядування (далі – ТГС) за рахунок застосування механізмів підвищення його ефективності, зняття бюрократичних бар'єрів при створенні органів ТГС;

- передбачають введення в загальноосвітні шкільні програми такого навчального предмета, як «основи місцевого самоврядування», з метою формування правової свідомості та правової грамотності підростаючого покоління в даній сфері;

- забезпечують підвищення рівня кваліфікації та компетентності представників публічної влади, тісну взаємодію з населенням осіб, що заміщають посади муніципальної служби, депутатів, активістів ТГС;

– гарантують планомірне зростання фондів оплати праці осіб, що заміщають посади муніципальної служби, обслуговуючих фахівців, с метою підвищення престижу роботи в органах місцевого самоврядування, залучення в них висококваліфікованих фахівців;

– передбачають додаткові кваліфікаційні вимоги до державних посад, даючи переваги при їх заміщенні особам, які раніше займали посади муніципальної служби, з метою підвищення рівня компетентності кадрового складу органів державної влади в галузі забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування;

– здійснюють перерозподіл повноважень між державою, регіонами та муніципальними утвореннями, з метою наділення останніх повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення, які мають безпосереднє відношення до питань життєзабезпечення населення (наприклад, надання загальнодоступної і безкоштовної дошкільної, початкової загальної, основної загальної, середньої загальної освіти, додаткової освіти дітей; організація охорони громадського порядку на території муніципального району муніципальної міліцією та ін.);

– наділяють органи місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями, за рахунок скорочення їх переліків та підвищення обсягів їх фінансового супроводу;

– забезпечують чіткість та виключення розмитості в формулюванні питань місцевого значення муніципалітетів (наприклад, участь в..., створення умов для..., надання сприяння в...);

– підвищують фінансовий потенціал муніципальних утворень, за рахунок перерозподілу податкових надходжень між бюджетами всіх рівнів на користь бюджетів муніципалітетів, в першу чергу, за тими податками, збирання яких залежить від результатів діяльності муніципальних утворень (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток організацій, податок на майно організацій, податок на додану вартість);

– передбачають підтримку віддалених малонаселених поселень не за рахунок їх укрупнення, тим самим ще більше віддаляючи населення від влади, а за рахунок підвищення їх фінансового потенціалу за допомогою застосування державних (регіональних) нормативів бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення (в першу чергу, з метою згладжування проблеми низького рівня забезпеченості віддалених малонаселених поселень соціальною та інженерною інфраструктурою).

Очевидно, що для досягнення успіху в розвитку місцевого самоврядування за допомогою розробки і застосування на практиці загальнодержавної Концепції вдосконалення муніципальної політики важливим є узгодженість та ефективність пропонованих до реалізації заходів. Крім того, при розробці даного концептуального документа необхідно дотримуватись інтересів усіх учасників публічних правовідносин у сфері місцевого самоврядування. Адже, як справедливо зауважив В.В. Пилін, успіх реформ і модернізації залежить не стільки від бажань і цілей органів влади, скільки від вибору таких шляхів, які забезпечували б їм опору в народі. Ключове питання полягає в усвідомленні того, що оновлення життя можливо лише на основі свободи, самодіяльності і участі самого народу в здійсненні влади законодавчої і в контролі над владою виконавчою. Тільки при цьому ми зможемо розбудити у людей бажання причетності до необхідних в суспільстві демократичних перетворень, відродити моральні стандарти, забезпечити розумний баланс між індивідуальними і колективними інтересами [90, с. 19].

Для цього особливо слід виокремити проблеми взаємодії між місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в Україні, що дасть змогу розкрити та окреслити основні шляхи усунення існуючих бар'єрів і вирішення проблем, що ускладнюють процеси децентралізації управління.

На сучасному етапі формування структурної політики в Україні виникають «інституційні бар'єри та пастки», що стають на заваді реалізації

структурної політики на муніципальному рівні. Адже реалізація структурної політики на муніципальному рівні відбувається через програми структурної перебудови (селективні), цільові програми, державні та муніципальні замовлення, угоди з бізнесом (муніципально-приватне партнерство), інвестиційні проекти, спеціальні економічні закони, систему державного та муніципального регулювання тощо. Тому виявлення та усунення інституційних бар'єрів на муніципальному рівні сьогодні є особливо актуальним [15, с. 243].

Дублювання функцій та конфлікти у взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування стають вагомим інституційним бар'єром при виборі пріоритетів та механізмів реалізації структурної політики. Конфлікти між представниками цих органів призводять до створення дублюючих управлінських структур, надмірних фінансових витрат і, в підсумку, до неефективної та незбалансованої структури економіки. Отож, повноваження між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування належним чином не розподілені. Нерідко відбувається їх невиправдана централізація, дублювання та безпідставне делегування. Усі ці чинники ускладнюють систему муніципального управління, призводячи до конфліктів між органами влади. Тому забезпечення їх оптимальної взаємодії є одним із пріоритетних напрямів організації публічної влади на місцях, оскільки від цього залежить вирішення проблем локального і місцевого характеру і вже на цій основі гарантована узгодженість місцевих, регіональних та державних програм.

Аналіз законодавчої бази доводить, що, по-перше, повноваження місцевих державних адміністрацій значною мірою дублюються органами місцевого самоврядування. Водночас недостатньо використаний досвід зарубіжних країн при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування в частині чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, йдеться про так звані суперечності у сфері компетенції владних структур.

По-друге, іноді порушується принцип розподілу влад, коли органи місцевого самоврядування, не будучи органами виконавчої влади, мають права і виконують функції виконавчої влади.

По-третє, місцеві державні адміністрації підзвітні радам відповідного рівня, коли ради контролюють реалізацію комплексних програм, виконання бюджету тощо. Крім цього, вони заслуховують звіти голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів державної адміністрації. Водночас міський, селищний, сільський голова підзвітні лише територіальній громаді, а рада підконтрольна лише настільки, наскільки депутати підзвітні своїм виборцям на округах.

Існують також суперечності у сфері делегування повноважень. Згідно із законодавством, держава делегує частину своїх функцій органам місцевого самоврядування [38]. Внаслідок цього їхні ради вирішують питання не лише місцевого характеру, але і питання державної політики. Оскільки в законі не зазначено конкретних особливостей поняття «питання місцевого значення», це дає змогу трактувати його залежно від ситуації. Водночас, як районні так і обласні ради делегують місцевим державним адміністраціям повноваження. За умови відсутності в районної та обласної ради виконавчого органу, це призводить інколи до перетворення місцевих державних адміністрацій у виконкоми рад. Таким чином, голова місцевої державної адміністрації перебуває у жорсткій залежності від ради і повинен у своїй діяльності опікуватися, насамперед, потребами ради, а не держави [39].

Одночасно виникають певні розбіжності поглядів між обласними державними адміністраціями, обласними радами, місцевою владою та групами впливу на рівні регіону та міста. Тому налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів можливо лише на засадах рівноправного партнерства та взаємодії. Це дасть змогу здійснювати оптимальний вибір пріоритетних напрямів структурної політики та визначити реальні механізми їх реалізації.

Особливо важливими є взаємовідносини між органами самоуправління у великих містах і регіонах. Існуючий досвід у цій сфері виявив багато конфліктів. Роль великих міст у майбутньому буде зростати і потребуватиме відповідних механізмів регулювання під час реалізації структурної політики на муніципальному рівні.

Разом із тим, місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування є своєрідним посередником у відносинах «громадянин – держава». Тому, організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування потребуватиме якісних радикальних змін, спрямованих на забезпечення реалізації інтересів громадянина. Зокрема, сьогодні це є нагальною проблемою, оскільки визначає організаційно-правові засади діяльності місцевих органів виконавчої влади в Україні.

Іншим важливим інституційним бар'єром є також неефективність самого інституту місцевого самоврядування. Відомо, що особлива роль під час формування цього інституту належить формальним інститутам, серед яких найвагоміше значення мають інститути та норми муніципального законодавства [8, с. 11]. Проте, інституціональні вади муніципального права в Україні полягають в існуванні суперечностей, прикладами яких є застарілі норми муніципального законодавства. Виразною особливістю сучасного українського муніципального права є те, що до нього відноситься значна кількість підзаконних нормативних актів, при цьому деякі з них суперечать актам, що вище них за юридичним рівнем. Також поширене явище, коли існує слабка система правозастосування законодавчих актів, зокрема, селективність виконання законодавства на муніципальному рівні чи слабкі механізми контролю за вибором базових цілей структурної політики на муніципальному рівні. Це призводить до практики неформальних домовленостей на муніципальному рівні та лобістського тиску на структурну перебудову економіки регіону загалом.

Наступним бар'єром є недостатність інституційного механізму поєднання стратегій і програм розвитку на місцевому і регіональному рівнях.

Внаслідок цього виникають різні бачення пріоритетів структурного розвитку економіки, що є істотною перешкодою своєчасності підготовки та реалізації відповідних стратегій та програм. Обговорення на стадії формування структурної політики повинно відбуватись на основі проведення консультацій за участі всіх основних діючих осіб цього процесу – регіональних, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічного управління. На подальших стадіях формування та реалізації структурної політики потрібно створити Наглядові комітети, до складу яких увійдуть представники всіх зацікавлених сторін.

Водночас до інституційно-економічних бар'єрів реалізації структурної політики потрібно віднести: домінування державних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів; низьку частку бюджету розвитку у складі місцевих бюджетів; значну дотаційність місцевих бюджетів; високий рівень централізованості місцевого бюджету до 70-75 % [55]. В процесі реформ ситуація почала змінюватись, але сьогодні все ще не сформовано належної фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу ефективно здійснювати власні функції та реалізовувати структурні реформи економіки загалом. Це особливо проявляється в умовах різного роду криз. Відповідно, все це призводить до неможливості фінансового забезпечення функцій місцевих органів влади.

Окрім цього, усунення інституційних бар'єрів, які виникають під час формування та реалізації структурної політики на муніципальному рівні, потребує від усіх учасників цього процесу дотримуватись певних принципів, передусім, принципу партнерства та згуртованості дій (влади, бізнесу, громади тощо); принципу відкритості щодо вибору пріоритетів та завдань структурної політики для підвищення рівня довіри до владних інститутів; принципу поєднання стратегій і програм структурної перебудови економіки на регіональному та муніципальному рівні; принципу результативності щодо реалізації поставлених завдань структурної політики; принципу адекватності

структурних зрушень стосовно економічно-ресурсного потенціалу регіону; принципу підзвітності на всіх рівнях владних інституцій щодо визначення чіткості компетенції та їх відповідальності за процеси формування та реалізацію структурної політики.

Отже, як формування повноцінної структурної політики на муніципальному рівні, так і реалізація її основних принципів повинні відбуватись виключно на засадах демократичного урядування, децентралізації повноважень, більшої автономії для усіх органів влади, більшої відповідальності та ініціативи як для високопосадовців, так і для рядових державних та муніципальних службовців та при активній участі місцевого населення і всіх його представницьких організацій.

Висновки до розділу 3

Таким чином, слід визнати, що зміна політико-управлінської моделі має передбачати удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Це, передусім, потребує конкретизації повноважень та відповідальності за муніципальну політику усередині виконавчої влади. Уряд має перетворитися з адміністративно-політичного на політичний орган, що несе відповідальність за виконання повноважень всередині виконавчої влади, в тому числі, в частині розроблення та впровадження муніципальної політики.

На цьому шляху доцільне використання технологій бенчмаркінгу для ведення кадрової політики: порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожим за параметрами муніципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМСУ і т.д.). Наприклад, якщо показники конкретних міст будуть вище, необхідно проводити більш детальний аналіз діяльності ОМСУ,

знаходити успішні практики вирішення тих чи інших питань місцевого значення і т.д.

Вітчизняний і європейський досвід муніципальної політики переконливо свідчить, що найважливішими умовами успішного вирішення завдань політичного і соціального розвитку країни в цілому та її окремих регіонів, зростання рівня і якості життя населення є кардинальне підвищення ефективності саме місцевого самоврядування, координація діяльності органів державної та місцевої влади; відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму їх взаємодії.

До пріоритетних інституційних проблем, які ускладнюють процеси реформування управлінської системи, відноситься, зокрема, неналежний розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Повноваження місцевих державних адміністрацій багато в чому дублюються органами місцевого самоврядування. І в цьому недостатньо використаний досвід зарубіжних країн при розробці законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування стосовно чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином, йдеться про так звані суперечності у сфері компетенції владних структур.

Одночасно виникають певні розбіжності поглядів між обласними державними адміністраціями, обласними радами, місцевою владою та групами впливу на рівні регіону та міста. Тому налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів та представників місцевих еліт можливо лише на засадах партнерства та співпраці, що підвищить ефективність самого інституту місцевого самоврядування.

Особлива роль під час формування даного інституту належить безпосередньо формальним інститутам, серед яких найвагоміше значення мають інститути та норми муніципального законодавства. Процес його вдосконалення може значною мірою прискорюватись на засадах

імплементатії європейських норм в національне законодавство. В свою чергу, це стимулює практику реалізації національної муніципальної політики, шляхом впровадження кращого європейського досвіду.

ВИСНОВКИ

Здійснений в дисертації комплексний аналіз інституціонального виміру муніципальної політики країн Європи та України дає підстави зробити наступні наукові узагальнення та висновки:

Інституціональний вимір муніципальної політики слід розглядати як складну багаторівневу модель взаємозв'язків та взаємовпливів державних і недержавних інституційних форм. Структурно вона включає інститути держави і громадянського суспільства, задіяні в процесі формування концептуально-нормативних засад муніципальної політики та практики створення системи місцевого самоврядування. Також її елементом є безпосередньо система місцевого самоврядування, функціонування якої забезпечує впровадження та вдосконалення муніципальної політики. Між елементами існує кругова причинно-наслідкова залежність, що стимулює інтеракцію в інституційному та нормативно-процедурному форматах, підвищуючи ефективність функціонування всієї моделі, орієнтованої на узгодження інтересів суспільства в цілому і його окремих частин, зокрема та на забезпечення їх сталого розвитку.

Головна ідея сучасної муніципальної політики полягає в тому, що в системі забезпечення ефективності діяльності місцевого самоврядування основною компонентою виступає децентралізація влади. У переважній більшості країн Європи муніципальна політика є інструментом досягнення ефективності управління загалом, а визначальне місце у реформуванні публічної влади посідає механізм досягнення балансу між централізацією та децентралізацією.

В Україні муніципальна політика сформувалась як самостійний напрямок на основі визнання місцевого самоврядування в якості окремого інституту після прийняття Конституції України та відповідних нормативно-правових актів. Тому саме нормативний підхід є базисом для впровадження

основних європейських принципів та цінностей, зокрема, вимог Європейської хартії місцевого самоврядування.

Аналіз основних методологічних підходів до формування муніципальної політики переконливо доводить, що в розвинених європейських країнах активно впроваджуються в практику публічного управління такі методи як: проектне управління, бенчмаркінг, краудсорсинг.

Визначаючи основні завдання та умови впровадження таких методів слід наголосити, що, зокрема, сутність бенчмаркінгу як управлінської технології полягає в застосуванні комплексу засобів, які дозволяють постійно і на систематичній основі виявляти, оцінювати і організовувати використання прийомів і методів управління найбільш успішних суб'єктів як громадського, так і приватного сектора. Тобто, дозволяють формалізувати впровадження і адаптацію передового управлінського досвіду на всіх рівнях влади, в тому числі на регіональному та муніципальному. Щодо методологічного інструментарію і технологій здійснення бенчмаркінгу варто відзначити, що в даний час триває його активне становлення на державному та муніципальному рівнях. Так, в країнах ЄС з 2000 року поширення набула Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework – CAF), яка заснована на базі двох інструментів: модель вдосконалення Європейського фонду управління якістю (EFQM Excellence Model) і модель «Speyer». Нами доведено, що для реалізації оцінки якості надання управлінських послуг найбільш раціональним є застосування «бенчмаркінгу результативності», що представляє собою оцінку, порівняльний аналіз і передачу управлінських новацій, які побудовані на вивченні системи показників результативності. Аналіз практичного європейського досвіду дозволив визначити причини доцільності використання даної форми бенчмаркінгу задля досягнення результатів в системі муніципального управління.

Також доведено, що для впровадження технологій краудсорсингу, органам муніципальної влади необхідно дотримуватись ряду важливих умов. Зокрема, мають бути створені: позитивний управлінський імідж, за рахунок

впровадження сучасних методів; позитивний політичний імідж, за рахунок поліпшення взаємодії зі споживачами управлінських послуг; підвищення якості документів, за рахунок проходження процедури громадської експертизи; формування команди професійних і громадських експертів, створення банку інноваційних проектів, оптимізація термінів пошуку нових рішень і підготовки документів, що мають принципово важливе суспільне значення та ін.

Європейський досвід засвідчує, що для здійснення краудсорсингу в сфері муніципального управління необхідне виконання наступних завдань: залучати активних громадян в процес розробки рішень, організовувати і стимулювати висування ідей, проводити відбір кращих пропозицій та ідей, вибирати кращих учасників і формувати відкрите експертне середовище на основі особистого внеску кожного у вирішення спільних завдань.

Доцільність проектного підходу обумовлена скороченням термінів досягнення результатів, підвищенням ефективності використання ресурсів і взаємодії з учасниками цього процесу і ін., що активно використовується країнами ЄС. Наприклад, у Франції центральний уряд рекомендував всім регіонам заснувати комітети, що складаються з фахівців, для спостереження і керування оціночною діяльністю, щоб такі комітети стали підрозділами Комітетів по Моніторингу. Правда ці рекомендації були тільки частково сприйняті в регіонах, що беруть участь в програмах регіонального розвитку. Підхід «в межах досяжності» був використаний в Австрії, де всі програми оцінювалися однією дослідницькою групою і де функціонувала єдина робоча група. Схожі ситуації спостерігалися в Нідерландах і Фінляндії, але роль організаційних груп тут була більш консультативною. У Фінляндії також була проведена одна загальна оцінка всіх регіонів і була створена одна робоча група, що представляє міністерства уряду, служби Комісії, і групу, котра проводить оцінку. Навпаки, регіони в Німеччині, пов'язані з виконанням аналогічних завдань, використовували більш прямий менеджерський підхід. Малі регіони зробили внутрішню оцінку, проведену

відділами урядів земель, відповідальними за роботу з Фондами. Більші програми піддавалися зовнішній оцінці.

В процесі реформування системи місцевого самоврядування в Україні вкрай необхідно звертатися до прикладу Польщі і в аспекті децентралізаційних процедур, і в плані застосування сучасних управлінських методик. Тим більше, що вітчизняний законотворець окреслив своє формальне прагнення здійснювати реформи саме за польською моделлю децентралізації, тож її приклад є для нас особливо важливим.

Зазначимо, що Україні, в якій зберігається значна кількість рудиментів старої системи, можна було б за зразком Польщі покласти функції виконавчої влади в регіонах на голів обласних адміністрацій та здійснити перерозподіл повноважень між обласними радами та адміністраціями, закріпивши за останніми лише наглядові функції, подібні воєводствам, що забезпечить в умовах децентралізації унітарність держави та не дасть можливості для посилення відцентрових тенденцій. На рівні районів виконавчу владу можна передати повністю органам районних рад та встановити контроль за їх діяльністю з боку голів обласних державних адміністрацій з позицій дотримання законності. Таке спрощення і скорочення, разом з чітким розмежуванням компетенції, підвищить, на нашу думку, ефективність і результативність управлінської діяльності на місцях.

Також варто врахувати, що головною рушійною силою децентралізації в Польщі слід визнати готовність населення до змін та втілення реформ, що надало владі значну громадську підтримку. Наразі Україна також отримала «вікно можливості», щоб пройти шлях децентралізації з розумінням того, що він не буде легким, але тільки це забезпечить подальший розвиток та процвітання суспільства в цілому і окремих громад, зокрема. Досвід Польщі тут міг би стати в нагоді ще й тому, що польські спеціалісти в сфері децентралізації доступні для української влади та соціуму та готові поділитись своїм досвідом.

Аналіз досвіду децентралізації країн Балтії (Естонія, Литва та Латвія) показав, що основною спільною рисою децентралізаційних перетворень тут також стала повна заміна системи територіального управління, яка існувала на їх території за часів СРСР.

Не дивлячись на формальні відмінності, що притаманні муніципальним системам названих країн (одно– чи дворівневе місцеве самоврядування, назви адміністративно-територіальних одиниць тощо), досвід децентралізації країн Балтії є подібним між собою та таким, на який можна орієнтуватися й Україні, уникаючи їх помилок і запозичуючи позитивні досягнення. На жаль багато помилок цих країн ми вже повторили. Так, процеси децентралізації в цих країнах, так само, як і у нас, включали декілька окремих реформ, які протікали не завжди узгоджено та синхронно, що викликало багато зайвих труднощів і проблем. Зокрема, як і в Україні, реформи місцевого самоврядування та бюджетна децентралізація, розпочалися трохи раніше, ніж адміністративно-територіальна реформа. У зв'язку з цим громади не могли реалізувати надані їм законом повноваження, бо не було проведено необхідне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та, відповідно, була відсутня здатність таких спільнот сконцентрувати у себе необхідну кількість ресурсів для ефективного вирішення місцевих проблем.

Важливим для України є досвід цих країн в проведенні процедури об'єднання громад, яка на початку реалізації добровільного етапу об'єднання та співробітництва громад виглядала доволі песимістично, зустрівши відторгнення у значної частини представників місцевої влади та широких верств населення. Але цей непростий шлях, який для нашої країни являє собою важку реальність сьогодення, для країн Балтії вже практично подоланий.

Якщо оцінювати досвід цих країн, то головним уроком, який можуть з нього винести українські громади, є свідчення того, що етап об'єднання та укрупнення громад на шляху децентралізації є невідворотним, тож найкраще це робити добровільно, коли таке об'єднання поєднано зі стимуляцією та

підтримкою з боку держави (у вигляді дотацій, розвитку інфраструктури за загальнодержавні кошти тощо). Крім того, об'єднання, проведене за доброю волею сторін, є значно ефективнішим. Досвід країн Балтії свідчить, що після етапу добровільного об'єднання громад неминуче настає етап примусового об'єднання, без надання жодних пільг чи дотацій.

На сьогодні всі розглянуті країни вдало поєднали децентралізацію системи муніципальної влади з досягненнями технічного прогресу. Так, наприклад, будь-які правові акти місцевого самоврядування публікуються в мережі Інтернет, що робить їх оприлюднення та поширення дуже оперативним. При цьому відсутність такої публікації прирівнюється до нечинності цього акту. Подібна практика є корисною і для нашої країни, де недостатня реалізація принципу доступу до інформації на місцях створює підстави для зловживань, які можна подолати тільки шляхом відкритості і прозорості управлінських рішень.

Інституційно-правові засади європейської муніципальної політики складають: міжнародно-правові принципи діяльності органів місцевого самоврядування; міжнародні та регіональні організації місцевого самоврядування; національне законодавство країн щодо питань провадження муніципальної політики; різновиди організаційних форм муніципальної влади європейських держав, їх повноваження, а також зв'язок цих інституцій з адміністративно-територіальним устроєм країн; основні типи інституційної організації органів місцевого самоврядування в європейських країнах та моделі їх муніципальної політики.

Місцеве самоврядування в сучасній Європі являє собою складний механізм, який певною мірою інтегрований у державний апарат та виконує ряд функцій, що мають загальнодержавне значення і кількість яких збільшується разом із розширенням соціальних функцій сучасної правової держави. Та при цьому зберігається самостійність і автономність самоврядних інституцій як суб'єктів представництва інтересів місцевих громад. Європейській досвід свідчить про тенденцію до органічного

поєднання муніципальної влади з державною владою на місцях. Але цю тенденцію не можна сприймати як «відкат в бік централізації», бо тут йдеться про новий рівень розвитку місцевого самоврядування в сучасних умовах та про вдосконалення механізмів взаємодії різних суб'єктів муніципальної політики.

Ці процеси мають цілу низку причин політичного, економічного і правового характеру.

По-перше, таке зближення обумовлюється закономірним процесом, коли тенденція децентралізації, втіленням якої виступають успішні та ефективні органи муніципальної влади, співіснує з тенденцією централізації, яка врівноважує суспільні процеси задля досягнення оптимального узгодження між собою загальнонаціональних та місцевих інтересів.

По-друге, можливості формування місцевих бюджетів для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування за рахунок лише власних ресурсів – комунальної власності та місцевих податків і зборів, не завжди є достатніми в розрізі окремих регіонів, навіть враховуючи укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Адже, наприклад, зростання податків не є виходом та являється дуже непопулярною мірою, яка не зустрічає підтримки у населення. Тож виникає очевидна потреба в централізованому забезпеченні ряду важливих потреб муніципальної влади за рахунок державного бюджету. Таке фінансування, в свою чергу, викликає питання щодо цільового використання місцевою владою отриманих коштів та обумовлює потребу здійснення певного контролю за місцевою владою з боку центральної.

По-третє, існують визнані обмеження автономії муніципалітетів в питаннях загальнодержавного значення, які пов'язані із дотриманням встановлених стандартів, з контролем за законністю актів, що видаються органами місцевого самоврядування.

Тож, в цьому контексті заяви деяких дослідників, що місцева влада в Європі зараз починає виступати агентом держави, на нашу думку, не є

шокуючими, враховуючи той факт, що місцеве самоврядування є важливою та невід'ємною частиною політичного механізму управління державою, елементом публічного управління.

Незалежно від моделі муніципальної політики, яка реалізується в конкретній європейській країні, статус муніципальної влади багато в чому залежить від її підтримки з боку держави, а саме: від національного законодавства, податкової та фінансової систем держави; від загальної ситуації в державі, яку необхідно враховувати, реалізуючи власні муніципальні ініціативи. Але, така залежність не є однією, вона виступає частиною системи взаємозалежності та інтеракції, де муніципальна влада та державна влада являються рівноправними партнерами, які з повагою ставляться до обов'язків та повноважень один одного і шукають в цій взаємозалежності не спосіб захоплення більшої частини влади, а шлях до більш якісного та ефективного здійснення своєї діяльності.

Побудова та практична реалізація оптимальної моделі української муніципальної влади – це складний процес, але ми не є першопроходцями і можемо скористатись досвідом успішної реалізації таких завдань, набутим іншими європейськими країнами.

Характеристика основних проблем муніципальної реформи в Україні доводить, що якість публічного управління може бути досягнута лише за рахунок системного реформування всіх складових публічної влади, до яких, поряд з центральними органами державної влади, належать також територіальні органи виконавчої влади і місцевого самоврядування. Системний підхід вимагає, зокрема, усунути такі вади територіальної організації влади як: недостатньо окреслений правовий статус територіальних громад; територіальна невизначеність, яка полягає у відсутності повсюдності місцевого самоврядування, обмеженні його територіальної основи територією поселень; незавершеність інституціональної розбудови повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях; організаційно-правова, матеріально-фінансова та кадрова

несамодостатність; невідповідність доходів місцевих бюджетів реальним потребам територіального розвитку; низький рівень підготовки депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування; недостатня розвиненість інститутів громадянського суспільства.

Усунення зазначених вад місцевого самоврядування потребує суттєвого корегування підходів до різних за своїм функціональним призначенням напрямів політики, у першу чергу, з погляду впровадження системного підходу. Передусім, має бути врахований комплекс факторів, які заважають виробити послідовну муніципальну політику, узгоджену з іншими видами та напрямами політики. До основних факторів ми відносимо: відсутність дієвих механізмів політичної відповідальності суб'єктів влади; недостатній рівень політичної та управлінської культури та культури правозастосування; наявність конфліктів політичних сил та, в окремих випадках, суб'єктів влади на ґрунті різних ціннісних орієнтирів; непрозорість владно-управлінських відносин в частині формування муніципальної політики.

Зміна політико-управлінської моделі має передбачити удосконалення інституціональної структури муніципальної політики. Потребують конкретизації повноваження та відповідальність за результативність муніципальної політики усередині виконавчої влади.

Важливим є використання сучасних технологій бенчмаркінгу, краудсорсингу, проектного управління для ведення ефективної муніципальної політики. Порівняння показників органів місцевого самоврядування зі схожими за параметрами муніципальними утвореннями (чисельність населення, соціально-економічні показники, чисельність працівників ОМС і т.д.) дозволить узагальнювати досвід діяльності органів місцевого самоврядування, знаходити успішні практики вирішення питань місцевого значення та органічного їх узгодження з загальнодержавними проблемами.

Вітчизняний і європейський досвід муніципальної політики переконливо свідчить, що найважливішими умовами успішного вирішення завдань політичного і соціального розвитку країни, зростання рівня і якості життя населення є підвищення ефективності саме місцевого самоврядування, координація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; відновлення довіри між суспільством і владою, формування ефективного механізму їх взаємодії.

В центрі уваги при цьому мають бути інституційні проблеми: належний розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Повноваження місцевих державних адміністрацій не повинні дублюватись органами місцевого самоврядування. Слід використати досвід зарубіжних країн при розробці та вдосконаленні законів про місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування, відносно чіткого розмежування об'єктів управління. Таким чином будуть подолані так звані суперечності у сфері компетенції владних структур. Важливо також мати платформи для усунення розбіжності поглядів між обласними державними адміністраціями, обласними радами, місцевою владою та групами впливу на регіональному та місцевому рівнях. Це забезпечить налагодження дієвої взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів на засадах партнерства та взаємодії та підвищить ефективність самого інституту місцевого самоврядування. Важлива роль у формуванні та вдосконаленні цього інституту належить формальним інститутам, серед яких найвагоміше значення мають інститути та норми муніципального законодавства. Також сприятиме даному процесу подальший розвиток громадянського суспільства в цілому.

Європейський досвід формування та реалізації муніципальної політики у всіх цих аспектах може бути використаний Україною для прискорення реформ публічного управління та їх успішного впровадження на сучасному етапі державотворення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антоненко В. О. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.
2. Ахмеров О. О. Децентралізація влади як дієвий механізм демократизації політичної системи: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Політичне життя*. 2019. № 3. С. 5–10.
3. Ахмеров О. О. Проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: політико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць. Одеса. 2016. Вип. 58. С. 98–104.
4. Ахмеров О. О. Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць. Одеса, 2018. Вип. 62. С. 206–213.
5. Ахмеров О. О. Міжнародні та національно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльна характеристика. *Гілея*. 2019. Вип. 149. С. 10–15.
6. Ахмеров О. О. Політико-правові засади реалізації муніципальної політики в Республіці Польща. *Evropský politický a právní diskurz*. 2019. Svazek 6. 2. Vydání. P. 116–122.
7. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм та проблеми формування муніципального праворозуміння. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 4–8.
8. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право; муніципальне право». Київ: Вид-во «Лібра», 2011. 38 с.
9. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в Европейском сообществе. URL: <http://ieie.nsc.ru/~tacis/bachtler-rec.htm>.

10. Бойко Ю. В. Визначення концептуальних засад проведення муніципальної реформи в Україні: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Маріупольського державного університету*. 2014. Вип. 7. С. 148–157.
11. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія. Київ: Парламентське видавництво, 2007. 576 с.
12. Бухвальд Е. М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики. *Федерализм*. 2016. № 1. С. 19–30.
13. Внедрение аудита эффективности использования государственных средств в практику деятельности контрольно-счетных органов Российской Федерации: учебно-практическое пособие / под общ. ред. С. В. Степашина. Москва, 2006. 303 с.
14. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. *Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського союзу*. Київ, 2005. С. 9–15.
15. Габрель М. С. інституційні бар'єри реалізації структурної політики на муніципальному рівні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.7. С. 241–245.
16. Газизова Л. И. К вопросу о разграничении понятий «муниципальная власть» и «местное самоуправление». *Власть*. 2015. № 6. С. 129–133.
17. Гессер А. Свобода муниципальных образований как спасение Европы. URL: www.urbanecomomics.ru/texts.php7.
18. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. Серія: Політологія. 2015. №12/1(128). С. 57–63.
19. Горбатенко В. П. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. Київ: Генеза, 2004. 736 с.

20. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Ч. II. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. 495 с.
21. Грей К. Ф., Ларсон Э. У. Управление проектами: практическое руководство. Москва: Дело и сервис, 2003. 528 с.
22. Грицяк І. А. Розвиток європейського управління в контексті впливу на державне управління в Україні: Автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2006. 36 с.
23. Гурне Б. Державне управління: перекл. з франц. В. Шовкуна. Київ: Основи, 1993. 165 с.
24. Гусева Н. М., Медведев Г. Б. Применение механизмов стратегического управления, контроля и аудита в органах государственной власти (опыт развитых стран Запада). *Контроллинг*. 2010. № 2. С. 92–102.
25. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю (4 квітня 2008 р., м. Львів) : 2 ч. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. Ч. 2. 428 с.
26. Державна підтримка розвитку малих міст: проблеми та шляхи вдосконалення / С. М. Бугай, В. І. Мельничук, А. Є. Слівак. *Науковотехнічна інформація*. 2009. № 3. С. 10–13.
27. Державна регіональна і муніципальна політика: Президент України та державна регіональна і муніципальна політика : Зб. матеріалів та документації / О. Іщенко, В. Кампо, М. Пухтинський, В. Тихонов. Київ: Логос, 2002. С. 21–24.
28. Дитхелм Г. Управление проектами: в 2 т. Т. 1 / пер. с нем. СПб.: Бизнес-пресса, 2004. 400 с.
29. Дмитрук Б. П., Светлова Н. М. Світові міграційні процеси: мотивація, види й наслідки для країн виїзду та приймаючих країн. *Вісник Східноєвропейського університету економіки та менеджменту*. 2016.

№ 1 (20). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Vsuem_2016_1_5.pdf.

30. Дрешпак В. М. Забезпечення діалогу органів публічної влади з територіальною громадою: теоретичні та прикладні аспекти. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 5-6 (19-20). С. 57–65.

31. Елисеенко В. Ф., Головщинский В. Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти. Экспертный анализ. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. № 2. С. 118–130.

32. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої та регіональної демократії в Україні / упоряд. О. В. Бейко та ін. Київ, 2003. 396 с.

33. Європейська хартія місцевого самоврядування: міжнародний документ від 15.10.1985 року. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

34. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка. Київ: Видавництво Академії муніципального управління, 2009. 506 с.

35. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 12. С. 102–107.

36. Жовнірчик Я. Ф. Сутність формування кар'єри державного службовця в організації його діяльності. *Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія «Управління»*. Вип. 3 (2013). Київ: ВПЦ АМУ, 2013. С. 50–59.

37. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст». *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 24, ст. 332.

38. Закон України «Про місцеве самоврядування». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
39. Закон України «Про місцеві державні адміністрації». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
40. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. N 38. Ст. 249.
41. Збірник «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах» /В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ, ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.
42. Ильин В. А. Правящие элиты – проблема национальной безопасности России. *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2016. № 4. С. 10–18.
43. Использование информационных систем в реформе местных властей и оценке их развития / Г. Пилсетниекс, Г. Гутманис и др. Государственное управление. *Электронный вестник МГУ*. 2009. № 18. URL: www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/2009/18/Pilsetnieks_Gutmanis_Spade_Bruninieks.pdf.
44. Калитчак Р. Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах. Київ: Знання, 2007. 303 с.
45. Качмарський Є. І. Місцеве самоврядування в контексті становлення громадянського суспільства в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 18 с.
46. Кожевников С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти. *Вопросы территориального развития*. 2016. № 5. URL: <http://vtr.vscc.ac.ru/article/2037>.
47. Козловская О. В., Эльмурзаева Р. А. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и

реализации государственной политики. *Вестник Томского государственного университета*. 2012. № 363. С. 165–166.

48. Колехмайнен А. Некоторые итоги: «Новый муниципалитет-2017». *Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства* / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова. СПб., 2011. С. 74–76.

49. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C83/01). URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/23491.docx>.

50. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верхової Ради України 28 червня 1996 р. Київ: Парлам. вид-во, 1997. 99 с.

51. Концепція місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування та Конституції України. Державне управління та виконавча влада в Україні. URL: https://pidruchniki.com/84681/pravo/kontseptsiya_mistseвого_samovryaduvannya_yevropeyskiy_hartiyi_mistseвого_samovryaduvannya_konstitutsiyi_ukrayini.

52. Копиленко О., Демченко І. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування. *Вісник Львівського Університету*. Серія юридична. 2011. № 54. С. 139–145.

53. Корнієнко М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні проблеми. *Місцеве самоврядування в Україні. Історія, проблеми, пропозиції*. Київ, 1994. С. 49–65.

54. Костенок І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспектива та обмеження культурних трансферів. *Державне управління та місцеве самоврядування*, 2013. № 1 (16). С. 96–306.

55. Костюк Т. С. Децентралізація влади: модель для України. URL: <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-mo-del-dlya-ukraini>.

56. Кравченко Б., Гонціаж Я., Гнидюк Н. Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для

розвитку громадянського суспільства. Як хоріві гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню. Київ, 2001. 28 с.

57. Кравченко В. В. Конституційне право України. Друге вид., доповнене. Київ: Атіка, 2002. 480 с.

58. Кравченко Т. А. Конституційне забезпечення безпосередньої участі громадян України у місцевому самоврядуванні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 10 (14). С. 72-81.

59. Крегул Ю., Братименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17–27.

60. Лексин В. Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления. *Проблемы теории и практики управления*. 2017. № 5. С. 8–13.

61. Либоракина М. И. Зарубежный опыт организации местного самоуправления. *Полития*. 2003/2004. № 4 (31). С. 224-229.

62. Лысов П. В. Управление пространственными социально-экономическими системами: зарубежный опыт. Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. № 4 (132). С. 123–130.

63. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства: Монографія. Харків: Одісей, 2006. 352 с.

64. Ляпин И. Ф. Децентрализация государственной власти: опыт анализа конституционного феномена и факторов его развития. URL: <https://s.sovremennoepravo.ru/894595>.

65. Ляпин И. Ф. Децентрализация государственной власти в переплете смежных процессов. *Современное право*. 2011. № 2. URL: <https://s.sovremennoepravo.ru/387682>.

66. Мадер Л. Оценка законодательства – вклад в повышение качества законов. Оценка законов и эффективности их принятия. *Материалы*

Международного О-931 семинара. Москва: Издание Государственной Думы, 2003. 152 с.

67. Маликов Д. А., Слинко А. А. политические проблемы трансформации роли исполнительной власти в эпоху глобализации. *Регион : системы, экономика, управление*. Воронеж, 2014. № 2(25). С. 91–94.

68. Мартин П., Тейн К. Управление проектами / пер. с англ. СПб.: Питер, 2006. 224 с.

69. Маршаков В. А. Оценивание политик и измерение результативности: мировой опыт и российские перспективы оценивания эффективности государственного управления. *Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов*. Москва: Дело, 2006. С. 144–162.

70. Маслов Д. Обзор методов оценки эффективности государственного управления. *Стандарты и качество*. 2007. № 7. С. 76–80.

71. Местное самоуправление в зарубежных странах (информационных обзор). Под общей редакцией Медведевой Н. П. Москва: Юридическая литература. 1994. 80 с.

72. Митяева Е. Н. О проблемах реализации муниципальной политики. *Вестник ВГУ*. Серия: история. политология. социология. 2015. № 4. С. 73–76.

73. Молодцов О. В. Трансформація місцевого самоврядування – матриця реформаторської діяльності влади. *Збірник наукових праць НАДУ* / за ред. проф. Д. І. Дзвінчука. 2012. Вип. 1. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2012. С. 87–94.

74. Насыров И. Р., Савельев И. Л. Технологии краудсорсинга в государственном управлении. *Ученые записки Казанского университета*. 2012. № 6. С. 94–104.

75. Наумкіна С. М. Децентралізація як ключовий елемент реформування системи влади. *Регіональна політика: політико-правові засади*,

урбаністика, просторове планування, архітектура. Зб. наук. праць. Вип. V. Київ-Тернопіль: Бескиди, 2019. В 2-х ч. Ч. 1. С.103–106.

76. Нехайчук Д. В. Кризь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення. *Держава та регіони*. 2014. № 3. С. 34–39.

77. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 (ред. от 16.01.2015 № 1199). *Собрание законодательства РФ*. 2007. № 27. Ст. 3256.

78. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. *Полис. Политические исследования*. 1999. № 2. С. 155-167.

79. Пітнік М. Україна: курс на децентралізацію. *Місьцеве самоврядування*. 2015. № 12. С. 4–7.

80. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу), Р. Гекалюк та ін.; під заг. ред. Т. Мотренка. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 320 с.

81. Покатович Г. Г. Опыт децентрализации в Индонезии. *Вестник Московского университета*. Серия 13. Востоковедение. 2006. № 1. С. 44–49.

82. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I-IV рівнів акредитації / за наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2014. 779 с.

83. Попко В. В. Система місцевого самоврядування в Королівстві Норвегія. *Журнал європейського і порівняльного права*. 2017. № 1. С. 59–75.

84. Попович В. Моделі та типи державної муніципальної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 1 (20). С. 286–294. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01\(20\)/32.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/32.pdf).

85. Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. №106. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP070106.html.

86. Про Державний фонд сприяння місцевому самоврядуванню в Україні: Указ Президента України від 24.06.2010 № 723/2010. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/723/2010>.

87. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-УШ. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

88. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

89. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.

90. Пылин В. В. Готовы ли россияне осуществлять свою жизнедеятельность на современных принципах демократии? *Конституционное и муниципальное право*. 2011. № 3. С. 16–20.

91. Разу М. Л. Управление проектом. Основы проектного управления. Москва: КНОРУС, 2007. 768 с.

92. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : Монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Відп. редактор І. А. Грицяк. Київ: «К. І. С.», 2009. 240 с.

93. Ружецька І. В. Реформа місцевого самоврядування: досвід зарубіжних країн та вітчизняна практика. Теорія і практика державного управління і місцевого самоврядування. 2017. № 2. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2017_2/24.pdf.

94. Рысаев И. Ш., Хабибрахманова Э. Х. Участие социальных субъектов в принятии решений как основа преодоления социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении. *Власть*. 2010. № 8. С. 68–71.
95. Рысаева Э. Между централизацией и регионализацией: развитие муниципальной демократии в современной Европе. *Экономика и управление: научно-практический журнал*. 2016. № 4 (132). С. 54–57.
96. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2013. Вип. 26. С. 3–15.
97. Серьогіна С. Г. Напрями вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в аспекті європейської інтеграції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2016. № 3. С. 43–48.
98. Сидоренко С. Реформа, которой не избежать Украине: 10 примеров объединения общин в странах Европы. Европейская правда. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2017/12/27/7075538/>.
99. СИРЕНА: опыт влияния государственной политики на региональное развитие / под ред. С. А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2002. 359 с.
100. Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.
101. Соломатина О. В. Некоторые особенности правовой регламентации предоставления муниципальных услуг в странах Северной Европы. *Труды Института государства и права РАН*. 2013. № 5. С. 20–31.
102. Соляник К. Є. Муніципальна реформа в Україні як вимога часу. *Вісник центральної виборчої комісії*. 2014. № 2 (29). С. 80–84.
103. Стежар Т. Децентралізація: Уроки Естонії для України. УНІАН. 2015. 15 січня. URL: <https://www.unian.ua/decentralization/1038703-detsentralizatsiya-uroki-estoniji-dlya-ukrajini.html>.

104. Суспицын С.А. Подход к комплексной оценке влияния государственной политики на региональное развитие. *Регион: экономика и социология*. 2000. № 3. С. 42-60.
105. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія. Львів: Афіша, 2003. 167 с.
106. Татаркин А. И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов. *Проблемы экономики*. 2012. № 3. С. 71–80.
107. Тимофеев Н. С. Местное самоуправление – кризис развития или кризис идеи? *Вестник Московского университета*. Серия 11. Право. 2002. № 6. С. 3–21.
108. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація. Практичний посібник. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія. 2012. 120 с.
109. Ткачук А. Реформа місцевого самоврядування (децентралізація). *The Reforms Guide*. 2017. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/українська-реформа-місцевого-самовр/>.
110. Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. Київ: Заповіт, 1997. 188 с.
111. Трачук П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. URL: <http://www.kullib.narod.ru/bibl.files/chas2011/11-94.pdf>.
112. Удосконалення конституційних засад системи місцевого самоврядування в Україні. Аналітична записка НІСД при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/672/>.
113. Указ Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» від 01.02.2012 р. № 45/2012. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
114. Уорд П. Метод 360 градусів. Москва: ГИППО, 2006. 360 с.

115. Ускова Т. В., Копытова Е. Д. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти. *Проблемы развития территории*. 2017. № 4 (90). С. 7–27.
116. Федоркова Т. Децентрализация в Польше. 25 лет спустя. MediaPort. URL: <https://www.mediaport.ua/decentralizaciya-v-polshe-25-let-spustya>.
117. Фінський досвід місцевого самоврядування для українських міст / За загальною ред. О. І. Соскіна. Київ: Видавництво «ІТС», 2006. 64 с.
118. Фінський досвід місцевого самоврядування. Навчальний візит українських міських голів до Фінляндії 18-22 вересня 2006 року, Хельсінкі / Керава / Ярвенпяя / Туусула. URL: <http://soskin.info/news/2133.html>.
119. Цілі сталого розвитку 2016-2030. Представництво ООН в Україні. 2015. URL: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>
120. Шарий В. Сутність муніципальної політики як системи стратегічного управління самоврядною діяльністю. *Вісник Національної академії державного управління*. 2013. № 11. С. 171–177.
121. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія». 2012. 120 с.
122. Шишкин С. И., Лаврик М. А. К десятилетию ратификации Европейской хартии местного самоуправления. *Сибирский юридический вестник*. 2008. №4 (43). С. 30–40.
123. Щепачев В. А. О формах взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти. *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 12. С. 45–48.
124. Эффективность государственного управления, компетентность государства: 1-й ежегодный Доклад ИНОП «Оценка состояния и перспектив политической системы РФ в 2008 г. – начале 2009 г.» / О.В. Гаман-Голутвина [и др.]. Москва: ИНОП, 2009. 50 с.

125. Эстонские самоуправления активно ведут переговоры об объединении. 19.12.2015. URL: <https://rus.err.ee/221981/jestonskie-samoupravlenija-aktivno-vedut-peregovory-ob-obedinenii>.
126. A Guide to the Project Management Body of Knowledge. Project Management Institute, 3rd ed. USA, 2004. 388 p.
127. Akhmerov O. O. Municipal policy of EU countries. Актуальні проблеми політики: зб. наук. праць. Одеса, 2018. Вип. 61. С. 174–182.
128. Aritonang D. Politics of Deconcentration for Local Government: The Case of Indonesia. Journal of Law, Policy, and Globalization. 2016. № 55, IISTE. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2880289.
129. Basic services for all in an urbanizing world. Third Global Report of United Cities and Local Governments on Local Democracy and Decentralization, GOLD III Executive Summary. URL: https://www.uclg.org/sites/default/files/re_gold_eng.pdf.
130. Bonnal J. A History of Decentralization. The Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). URL: https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/history_fao.html.
131. Brickman R. Patterns of Administrative Decentralization in France: An Analysis of University Reform. 1979. URL: <https://doi.org/10.1177/009539977901100302>.
132. Carlà A. and Constantin S. Territorial and Cultural Self-Governance in Italy: Strengths and Challenges of South Tyrol's Autonomy. 2019. URL: https://doi.org/10.1163/9789004405455_008.
133. COE Best Practice in Local Government. Council of Europe. Strasbourg. 2015. 93 p. URL: <https://rm.coe.int/bpp-best-practice-programme-for-local-governments/1680746d97>.
134. Commune local government. Encyclopædia Britannica, Inc. URL: <https://www.britannica.com/topic/commune-local-government>.

135. Compilation of Venice Commission opinions concerning constitutional and legal provisions for the protection of local self-government. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2016. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2016\)002-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2016)002-e).
136. Constitution of the Greece. 1975. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gr/gr220en.pdf>.
137. Constitution of the Italian Republic. 1947. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
138. Constitution of the Portuguese Republic. 1976. URL: <https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic>.
139. Crawford J.K. The Strategic Project Office. Second Edition. New York: CRC Press, 2011. 316 p.
140. Desouza K.C., Evaristo J.R. Project management offices: A case of knowledge-based archetypes. International Journal of Information Management. 2006. No 26. P. 414–423.
141. Different Forms of Decentralization The World Bank Group. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
142. Forum of regions, United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.
143. France Constitution of October 4, 1958. URL: <https://wipo.lex.wipo.int/en/legislation/details/5560>.
144. Gaub F. Global trends to 2030. Challenges and choices for Europe. The European Strategy and Policy Analysis. ESPAS. 2019. URL: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf.
145. Getting to Know Europe: Local Communities and the European Union 2015-2017. Delegation of the European Union to the United States. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/37798/getting-know-europe-local-communities-and-european-union-2015-2017_en.
146. Government Effectiveness Indicator. MCC.GOV. URL: <https://www.mcc.gov/who-we-fund/indicator/government-effectiveness-indicator>.

147. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland 23.05.1949. URL: <https://wipolex.wipo.int/ru/text/224191>.
148. Higgs R. Government and the Economy since World War II. Independent Institute Working Paper. № 58. 2005. URL: https://www.independent.org/pdf/working_papers/58_government.pdf.
149. Jackson T. 18 Key Performance Indicator (KPI) Examples Defined. Clearpoint Strategy. URL: <https://www.clearpointstrategy.com/18-key-performance-indicators/>.
150. Johnson R., Kast F., Rozenzweig J. The Theory and Management of Sistem. New York, 1967. P. 410–411.
151. Kamiński R. Centralizacja i decentralizacja w systemie władzy państwowej jako problem organizacyjny i prawny. Rocznik Filozoficzno-Społeczny Civitas Hominibus. 2012. vol. 7, P. 51-63.
152. Kamiński R. The autonomy of local self-government units – legal and financial aspects. Central and Eastern European Journal of Management and Economics. 2018. No. 6 (3). P. 51-66.
153. Krahmman E. National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many? Global Governance. № 9 (3). P. 323-346.
154. Krahmman E. Conceptualizing Security Governance. Cooperation and Conflict. 2003. Vol 38. No. 1. P. 5-26. URL: 10.1177/0010836703038001001.
155. Kuokkanen R. From Indigenous Economies to Market-Based Self-Governance: A Feminist Political Economy Analysis. Canadian Journal of Political Science. Revue canadienne de science politique. № 44 (2). P. 275-297.
156. Kuokkanen R. To See What State We Are In: First Years of the Greenland Self-Government Act and the Pursuit of Inuit Sovereignty. Ethnopolitics. 2017. Vol. 16(2). P. 179-195. URL: 10.1080/17449057.2015.107439.
157. Lebedzik M. Some of the Theoretical Basis of Local Self-Government in the Czech Republic. Danube. 2017. # 8(1). URL:

https://www.researchgate.net/publication/316068190_Some_of_the_Theoretical_Basis_of_Local_Self-Government_in_the_Czech_Republic.

158. LGiU: Local government in Finland. Public Sector News. 2018. URL: <http://www.publicsectorexecutive.com/Comment/local-government-in-finland->.

159. Litvack J. What is Decentralization? The Center for International Earth Science Information Network (CIESIN). URL: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html.

160. Local government in Sweden – organisation, activities and finance. 2005. URL: <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>.

161. Local government in the Nordic and Baltic countries. An overview. SKL International ISBN 978-91-983336-0-2. 2016. URL: <http://sklinternational.org.ua/wp-content/uploads/2016/09/SKL20International20HELA20160426.pdf>.

162. Marume1 S. B. M., Jubenkanda R. R. Centralization and Decentralization Quest Journals. Journal of Research in Humanities and Social Science. 2016. №4 (6). P. 106-110.

163. May L. Dhonau B.A. Local Government in Germany; Historical and Constitutional Introduction. 1931. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1931.tb02020.x>.

164. McNeil K. A brief history of our right to self-governance. Pre-Contact to Present. 2007. URL: http://www.fngovernance.org/publication_docs/Self-Governance_Right_CFNG.pdf.

165. Michael E. Bratman. Three Theories of Self-Governance. Oxford Scholarship Online: October 2011. URL: [10.1093/acprof:oso/9780195187717.001.0001](https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195187717.001.0001).

166. Panara C. Concept and Role of Local Self-Government in the Contemporary State. Theoretical Foundations and Discussions on the Reformation Process in Local Governments. URL: [10.4018/978-1-5225-0317-0.ch003](https://doi.org/10.4018/978-1-5225-0317-0.ch003).

167. Poister Th.H. Measuring performance in public and non-profit organizations. San Francisco: Jossey-Bass, 2003. 480 p.

168. Policy paper. Local government finance report 2019 to 2020. GOV.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/local-government-finance-report-2019-to-2020>.
169. Regional and local government Italy. Encyclopædia Britannica, Inc. URL: <https://www.britannica.com/place/Italy/Regional-and-local-government>.
170. Reverso Context. Перевод «public affairs». URL: <https://context.reverso.net/перевод/английский-русский/public+affairs>.
171. Rochefourchat. Wikipedia. URL: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Rochefourchat>.
172. Schuster W., Vallier F. Local and regional government in Europe. Structures and Competences. 2017. URL: https://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf.
173. System (ESPAS). 2019. 48 p.
174. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). URL: <http://www.ccre.org>.
175. The Danish Local Government System. Local Government Denmark (LGDK). 2009. URL: https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF/.
176. The European Charter of Local Self-Government, article 3. URL: <https://rm.coe.int/168007a088>.
177. The Local Government System in England Today. Citizens' Assembly on Brexit. URL: <https://citizensassembly.co.uk/local-government-explained/>.
178. The World Bank Group. Different Forms of Decentralization URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
179. Thiry M., Matthey A. Delivering business benefits through Projects, Programs, Portfolios and PMOs. Proceedings of the Asia-Pacific PMI Global Congress. Singapore: Project Management Institute Publ., 2005. P. 89–91.
180. Torres Pereira A., Van Overmeire K. Local and regional democracy in Finland. 2017. URL:

<https://vm.fi/documents/10623/3779937/Local+and+regional+democracy+in+Finland+raportti/e07014aa-b438-4611-9a45-f75cfda36bdf/Local+and+regional+democracy+in+Finland+raportti.pdf>.

181. Twinning.org. Council of European Municipalities and Regions. URL: <http://www.twinning.org/>.

182. United Cities and Local Governments (UCLG). URL: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.

183. UNDP Intergated Framework to Support Local Governance and Local Development. URL: https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Local%20Governance/Integrated_Framework_LGLD.pdf.

184. What is the Common Assessment Framework? Nottingham City Council. URL: <http://www.nottinghamchildrenspartnership.co.uk/common-assessment-framework/what-is-the-common-assessment-framework/>.

185. Wilson G. N. Indigenous Self-Determination in Northern Canada and Norway. The Institute for Research on Public Policy. URL: <https://irpp.org/research-studies/indigenous-self-determination-in-northern-canada-and-norway/>.

186. Yuliani E. L. Decentralization, deconcentration and devolution: what do they mean? ResearchGate. 2004. URL: https://www.researchgate.net/publication/238785264_Decentralization_deconcentration_and_devolution_what_do_they_mean_1.

Додаток 1

Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Ахмеров О. О. (2016) Проблеми проведення муніципальної реформи в Україні: політико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць. Одеса, вип. 58, 98-104.
2. Akhmerov O. O. (2018). Municipal policy of EU countries. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць. Одеса, вип. 61, 174-183.
3. Ахмеров О. О. (2018). Система місцевого самоврядування окремих країн ЦСЄ: інституціональний вимір. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. праць. Одеса, вип. 62, 206-213.
4. Ахмеров О. О. (2019). Теоретичні аспекти децентралізації влади як дієвого механізму демократизації політичної системи: проблемні питання та шляхи їх вирішення. *Політичне життя*, 3, 5-10.
5. Ахмеров О. О. (2019). Міжнародні та національно-правові основи діяльності органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльна характеристика. *Гілея*, вип. 149. С. 10-15.

Статті у міжнародних наукових журналах:

6. Ахмеров О. О. (2018). Муніципальна політика Скандинавських країн: інституційний вимір. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 5, 3. Vydání*, 141-148.
7. Ахмеров О. О. (2019). Політико-правові засади реалізації муніципальної політики в Республіці Польща. *Evropský politický a právní diskurz, Svazek 6, 2. Vydání*, 116-122.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Ахмеров О. О. (2016). Основні моделі місцевого самоврядування в країнах Європи: загальна характеристика. *Актульні тенденції розвитку суспільних наук в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 11-12 листопада 2016 р.). Київ: КНСО, 89-92.

9. Ахмеров О. О. (2017). Основні проблеми децентралізації влади в Україні. *Верховенство права очима правників-початківців*: матеріали всеукраїнської наукової конференції (м. Одеса, 18 листопада 2017 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 575-576.

10. Ахмеров О. О. (2018). Особливості муніципальної політики в країнах Європейського Союзу. *Суспільні науки: виклики і сьогодення*: матеріали Міжн. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 8-9 червня 2018 року). Одеса: ГО «Причорноморський центр досліджень проблем суспільства», 94-98.

11. Ахмеров О. О. (2019). Децентралізація як засада муніципальної політики Республіки Польща. *Правове життя сучасної України*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 17 травня 2019 р.). Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2019, *Т.1*, 231-234.

12. Ахмеров О. О. (2019). Досвід децентралізації влади окремих європейських країн. *Потенційні шляхи розвитку науки*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 24-25 вересня 2019 року). Київ, 92-94.