

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД	
1.1. Наукові концепції та понятійний апарат дослідження категорії «децентралізація»: сучасний аспект	9
1.2. Правові засади формування об'єднаних територіальних громад..	18
1.3. Взаємодія громадськості та органів місцевого самоврядування: світовий досвід	24
РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМИ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯН	
2.1. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики	41
2.2. Оцінка ефективної взаємодії місцевої влади з громадськістю.....	51
2.3. Об'єднані територіальні громади в Україні: сучасність та перспективи	60
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ МЕХАНІЗМІВ	
3.1. Організаційно-правовий механізм створення та забезпечення сталого розвитку територіальних громад.....	72
3.2. Рекомендації щодо покращення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні об'єднаних територіальних громад	79
ВИСНОВКИ.....	87
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	92

ВСТУП

Актуальність дослідження. Удосконалення механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості при формуванні єдиної місцевої влади набуває все більшого значення в сучасних умовах. Ефективність взаємодії на місцевому рівні визначається здатністю місцевих органів влади та громадян співпрацювати у процесі прийняття рішень, що впливають на розвиток територій.

Реалізація реформи децентралізації в Україні є важливим кроком на шляху виявлення необхідності вивчення та вдосконалення механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян. Формування єдиних місцевих органів влади є центральним аспектом цієї реформи. Основними принципами формування об'єднаних спільнот є прозорість, інклюзивність та підзвітність, які забезпечують рівну участь усіх зацікавлених сторін у прийнятті рішень. При реалізації стратегій взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості можуть враховуватися різні підходи, у тому числі використання цифрових платформ для обміну інформацією, громадських слухань та залучення активістів до консультаційних процесів. Успішна взаємодія, заснована на цих принципах і стратегіях, може призвести до кращого управління, більшої довіри до влади та гармонійного розвитку. При цьому, посилюючи роль громадян у вирішенні проблем, пов'язаних із їх життям та розвитком свого регіону, а також вивчаючи механізми взаємодії та вдосконалюючи їх, ми можемо визначити ефективність участі громадян в управлінському процесі. Однак співпраця пов'язана з серйозними проблемами, такими як недовіра, несприйняття інформації та комунікацій, а також нерівний доступ до ресурсів. Усе це разом визначає актуальність обраного предмета для кваліфікаційного дослідження.

Вплив децентралізації на розвиток суспільства різноманітний, оскільки він стимулює інновації на місцевому рівні, сприяє більш ефективному використанню ресурсів та сприяє загальному суспільному прогресу. Ця

складність робить децентралізацію центральним предметом наукових досліджень та їх практичної реалізації.

Питанням досліджень проблем взаємодії влади та громадськості присвятили праці такі науковці як В. Барков, В. Баштанник, Ю. Воробйов, А. Колодій, М. Корнієнко, В. Плохих; цікаві та актуальні дослідження українських вчених у цій площині таких як В. Щербини, В. Гирич, С. Макєєва, Т. Рудницької та інших; зарубіжних науковців – М. Вебера, Р. Дарендорфа, Е. Дюркгейма, М. Кастельса, А. Дафа, Е. Тоффлера, Ф. Уебстера.

Аналіз літературних джерел на тему механізмів взаємодії місцевої влади та громадськості показує, що мало наукових праць проливають світло на цю проблему. Зрештою, в останні роки ХХІ століття Україна перебуває на шляху до європейської спільноти, де децентралізація публічної влади в Україні є одним із основних напрямків модернізації її суспільного устрою на користь демократичного та правового розвитку. Лише частково ці питання висвітлювалися у наукових працях О. Безпалько, О. Гостєвої, А. Колодія, М. Корнієнка, В. Плохих та інших. Це також є доказом того, що на сучасному етапі питання децентралізації є актуальним.

Мета кваліфікаційної роботи – дослідження механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні територіальних громад та їх удосконалення.

Завданнями кваліфікаційної роботи є:

1. Дослідити сучасні наукові концепції організації формування об'єднаних територіальних громад.
2. Висвітлити правові засади формування об'єднаних територіальних громад.
3. Дослідити європейський досвід децентралізації влади.
4. Визначити механізми ефективної взаємодії об'єднаних територіальних громад, органів місцевого самоврядування та громадян.

5. Проаналізувати проблему участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики та аспекти ефективної взаємодії місцевої влади з громадськістю.

6. Визначити перспективи та шляхи подальшого розвитку об'єднаних територіальних громад в Україні.

7. Здійснити розробку рекомендацій щодо покращення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні об'єднаних територіальних громад.

Об'єктом роботи виступають механізми взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні об'єднання територіальних громад.

Предметом дослідження є ефективність взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян в процесі формування об'єднаних територіальних громад.

Методи кваліфікаційної роботи. Для досягнення мети, вирішення поставлених завдань застосовано комплекс методів: систематизація та узагальнення теоретичного матеріалу з досліджуваного питання, вивчення європейського досвіду щодо аспектів організації децентралізації влади, що в результаті дало змогу сформулювати власний погляд на проблему дослідження, виокремити її теоретичні засади; застосування методів класифікації та групування опрацьованих теоретичних матеріалів, якісного, кількісного аналізу; синтезу та групування даних, дало змогу всебічно дослідити та проаналізувати проблематику дослідження. Інформаційною базою дослідження слугували підручники та посібники, методичні видання, наукові статті, праці вітчизняних та зарубіжних авторів, опубліковані у збірниках конференцій та форумів, Закони України, нормативно-правові акти, аналітичні матеріали, матеріали щорічників та моніторингів, статистичні дані.

Практичне значення отриманих результатів. Матеріали дослідження можуть бути використані при формуванні та реалізації державної політики у

сфері децентралізації, у проєктах законодавчих та нормативно-правових актів зазначеної сфери, цільових програмах, методичних розробках, у навчальному процесі при написанні контрольних та курсових робіт тощо.

Структура роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, восьми підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Робота викладена на 103 сторінках, із яких 91 сторінка – основного тексту.

Список використаних джерел включає 107 позицій.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

1.1. Наукові концепції та понятійний апарат дослідження категорії «децентралізація»: сучасний аспект

Наукові концепції та понятійний апарат дослідницької категорії «децентралізація» сьогодні стають дедалі актуальнішими в контексті сучасного суспільного розвитку. Децентралізація, як процес передачі влади та відповідальності від центральних органів до регіональних та місцевих, визначається як ключовий механізм сприяння ефективному управлінню та демократизації. Теорії децентралізації пропонують різні підходи до її реалізації: від фінансової децентралізації до адміністративної та політичної децентралізації, кожен з яких має свої особливості та переваги.

Важливою особливістю децентралізації є формування громадянського суспільства, яке можливе лише при оптимальному співвідношенні централізації та децентралізації. У багатьох ведучих країнах світу децентралізація дала поштовх до зростання економічного та соціального сектора, особливо сільських громад. У Європейських країнах вона в останні десятиліття набула особливого значення і стала єдиним гаслом економічного розвитку регіонів [87].

У теоретичних та практичних дослідженнях термін «децентралізація» сприймається по-різному. Понятійний апарат децентралізації включає такі поняття, як субсидіарність, місцева автономія та інтеграція місцевої автономії.

Субсидіарність (лат.субсидія – допомога) - організаційно-правовий принцип, згідно з яким співтовариство (наприклад, ЄС) діє лише в тому випадку, якщо воно ефективніше, ніж відповідна дія на національному, регіональному або місцевому рівнях. Це один із основних принципів

Європейського Союзу, що означає постійну оцінку обґрунтованості дій, беручи до уваги можливості, доступні на національному, регіональному та місцевому рівнях [93].

Автономія (грец. αὐτονομία – самоврядування, незалежність) – термін, що позначає особливий статус національно-територіальних одиниць, що існують у межах тієї чи іншої спільноти та діють на основі широкої внутрішньої системи.

Інтеграція місцевого самоврядування. Право та дієздатність органів місцевого самоврядування напряму та через представницькі органи місцевого самоврядування забезпечувати регулювання та управління значною частиною державних справ у межах своєї компетенції на користь місцевої спільноти [28].

Із сучасної точки зору децентралізація розглядається не лише як інструмент управління, а й як засіб стимулювання економічного розвитку, підвищення якості державних послуг та посилення участі громадян.

У своїх наукових дослідженнях У. Дорош, акцентує увагу на декількох поняттях сутності категорії «децентралізація»: 1) управлінські підходи є незалежними; 2) місцевим виконавчим органам передається частина управлінських функцій від центральних виконавчих органів; 3) повноваження та відповідальність перерозподіляються між центральними та місцевими органами управління [19].

В Енциклопедії державного управління поняття «децентралізація» окреслюється «метод організації територіальної влади, при якому держава делегує право приймати рішення з певних питань або у певній галузі структурам місцевих чи регіональних органів влади, які роблять це. Вони входять у систему виконавчої влади та щодо незалежні від неї» [22].

Дослідник Т. Гладка у своїх наукових працях наголошує, що децентралізація – це процес передачі повноважень та бюджетів щодо їх реалізації від органів державної влади єдиному місцевому самоврядуванню з

метою забезпечення ефективності всіх структур держави, підвищення якості державних послуг та сприяння регіональному розвитку [11, с. 16].

На думку О. Скрипнюка, децентралізація є однією з форм демократичного розвитку, яка дозволяє за збереження єдності держави та її інститутів розширювати місцеву автономію, стимулювати населення до досягнення власних потреб та інтересів, обмежити вплив держави на суспільство та замінити його механізмами саморегулювання, розробленими самим суспільством з метою зниження витрат держави та платників податків на утримання державного апарату [90, с.22].

Великий тлумачний словник сучасної української мови наголошує на тому, що це адміністративна система, за якої частина функцій центральної влади передається об'єднаним органам місцевого самоврядування [9].

За визначенням В. Козака, децентралізація – це посилення владних одиниць, які не входять до складу центральної влади; організувати ефективний процес управління на місцевому та середньому рівнях; ефективний механізм контролю усередині уряду; інструмент сприяння участі громадян та об'єднаних територіальних громад у державному управлінні; освітні центри розвитку демократичних навичок та практик [33, с. 3-4].

Справедлива думка про визначення категоричного поняття «децентралізація» М. Малиновського, який наголошує, що це процес передачі частини функцій та повноважень від вищих рівнів влади до нижчих (від центральних виконавчих органів до місцевих), у ширшому значенні – ослаблення чи скасування централізації [45].

Р. Колишко у своїх наукових працях акцентує увагу на процесі перерозподілу повноважень та відповідальності між центральним та місцевим рівнями децентралізації публічної влади зі зміщенням орієнтації місцевої діяльності у бік здійснення державою раніше визначених та гарантованих функцій [34, с.201].

На думку О. Бабича, це категоріальне поняття вказує на один із принципів здійснення державної влади як самостійної діяльності місцевого самоврядування, що виникає в результаті передачі (не делегування, а перетворення функцій держави на самоврядування) урядові повноваження держави [8, с.109].

Колектив дослідників проблем децентралізації влади, таких як О. Бориславська, І. Заверуха та О. Школік, підкреслюють концепцію «децентралізації» як засобу визначення та розмежування завдань та функцій, згідно з якою більшість із них передаються з рівня центральних комітетів на нижчий рівень та стають завданнями та повноваженнями підлеглих комітетів [7].

О. Карабін наголошує, що децентралізація – це не разова передача повноважень від органів державної влади органам місцевого самоврядування, а комплексний процес, що включає наступні елементи [31, с. 440].

У 2014 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція реформи місцевого самоврядування та організації територіальної влади в Україні [36]. Вона була мотивована політичними процесами, що відбуваються в державі та суспільстві на шляху до Європейського Союзу. Вона передбачає децентралізацію, створення відповідних матеріальних (майно, у тому числі землі органів місцевого самоврядування), фінансових (податки та збори, що виділяються на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці) та організаційних умов для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, автономні органи, які мають власні та делеговані повноваження [36, с. 6-7].

На погляд І. Косача, дана концепція є одним із напрямів реалізації регіональної політики державного управління. Вона є досить складною і може реалізуватися через вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, адміністративну систему державного управління, повноваження та фінансові ресурси [37, с.61].

Після того, як Україна стала на шлях приєднання до європейської спільноти, децентралізація публічної влади стала основним напрямком модернізації її суспільного устрою на користь демократичного та правового розвитку. Посилення реальної діяльності органів місцевого самоврядування та утворюваних ними органів місцевого самоврядування сприяє наданню регіональному та місцевому рівням державного управління вищого рівня повноважень та реальних можливостей для реалізації ефективного вирішення соціально значущих завдань за напрямками розвитку [44, с. 27-38].

Історично децентралізації сформувалася ще в XIX - початку XX століття. Їх можна розділити на три етапи:

- кінець XIX століття – перша половина XX століття;
- після Другої світової війни та до початку XXI століття;
- початок XXI століття - теперішній час [55, с. 118-126].

Децентралізація заснована на економічному підґрунті й містить в собі реальні практики:

1. Ефективно розподіляє ресурси в державному секторі. Рішення про їх розподіл обумовлюються і приймаються на регіональному та муніципальному рівнях. Це робить державні кошти більш точними та дозволяє відстежувати місцеві ринки державних послуг.

2. На органи державної влади покладається відповідальність за використання бюджетних коштів. При децентралізації зв'язок між сплаченими податками та отриманими суспільними благами та послугами стає більш прямим та прозорим.

3. Наявність власної податкової бази спонукає регіональні та місцеві влади у її підтримці, тобто сприяти розвитку регіональної та місцевої економіки.

4. Регіональне та місцеве самоврядування має право самостійно розпоряджатися бюджетними ресурсами. Це стимулює їх правильно розпоряджатися витратами у державному секторі.

Позитивною стороною децентралізації є те, що влада обирається територіальними громадами, а не посадовими особами чи представницьким органом центральної влади [11].

Необхідність децентралізації обґрунтовується тим, що, по-перше, «децентралізація, за якої управління переходить безпосередньо до рук зацікавлених сторін, представляє демократичні переваги», а демократія «набагато більш реальна на місцевому рівні, ніж на місцевому рівні». По-друге, «децентралізоване управління, за умови його реалізації необхідними інструментами та умовами, набагато менш значуще і набагато практичніше, ніж централізоване управління» [42].

Сьогодні важливою передумовою позитивного та стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між її інтересами та інтересами єдиного місцевого самоврядування, разом з тим – взаємодія та узгодження цих інтересів на різних рівнях виконавчої влади.

Своєрідною «глобальною передачею влади», яка дозволяє будувати демократію знизу – це і є перехід до децентралізації. Звичайно, оскільки в процесі демократичного розвитку дуже важливим є зворотний зв'язок між владою і народом, яка полягає в поінформованості громадян про дії влади та усвідомлення урядом реальних потреб конкретного громадянина – це зробити простіше. Найбільш базовим рівнем управління є місцевий рівень, де громадяни та держслужбовці проживають на одній території [42].

За своїми специфічними характеристиками, політичною значущістю та чинниками успіху децентралізація має три типи поділу, що набувають різних форм:

- політична децентралізація;
- адміністративна децентралізація;
- фінансова децентралізація [43, с. 11-13].

Політична децентралізація передбачає дві складові: 1) передачу повноважень нижчим органам влади, 2) спільну політику в розробленні та

реалізації політики за участю громадськості. Це досягається за рахунок децентралізації. Вважається, що рішення, які приймаються за широкої участі громадськості, краще і більш чутливі до різноманітних інтересів суспільства, ніж рішення політичної влади на державному рівні. Це означає, що обрання політичних представників на місцевих виборчих дільницях дозволяє громадянам краще знати своїх політиків, які своєчасно реагуватимуть на потреби та побажання своїх виборців. Слід зазначити, що політична децентралізація часто потребує конституційних чи правових реформ, розвитку політичних партій, зміцнення законодавства, створення місцевих політичних одиниць та підтримки ініціатив та інтересів груп громадянського суспільства [58].

Адміністративна децентралізація. Метою є передача повноважень щодо прийняття рішень, ресурсів та повноважень щодо надання державних послуг у певних сферах від центрального уряду до нижчих рівнів влади, філій та агентств, що перебувають у підпорядкуванні центрального уряду [42]. Це означає перерозподіл повноважень, фінансових ресурсів та відповідальності за планування, фінансування та управління окремими державними функціями від центральної влади та її відомств до відповідних гілок місцевого самоврядування, підвідомчих підрозділів на всіх рівнях управління та напівавтономних державних органів або регіональних органів влади або асоціацій (корпорації) та регіональних чи функціональних органів влади у конкретній галузі [42].

Фінансово-економічна децентралізація означає передачу фінансових ресурсів та повноважень та створення доходів бюджету. Узгодження умов такої передачі між центральною владою та місцевим самоврядуванням відбувається з урахуванням таких факторів, як взаємозв'язок регіонів, наявність ресурсів та можливості місцевої адміністрації. При фіскальній децентралізації місцеві органи влади та приватні компанії отримують кошти,

право на збір місцевих податків та право визначати витрати місцевих бюджетів на реалізацію децентралізованих завдань [92].

Серед форм децентралізації ми виділяємо такі основні, як: деконцентрація, деволюція, делегування та дивестиція.



Рис.1. Форми децентралізації

Адміністративна децентралізація може проявлятися у двох формах: деконцентрації та делегування. Деволюція використовується в унітарних державах. Вона вважається найслабшою серед усіх форм децентралізації; характеризується перерозподілом повноважень щодо прийняття рішень, фінансових та адміністративних повноважень та відповідальності між різними рівнями центрального уряду; територіальні чи галузеві адміністрації підпорядковуються лише центральному уряду.

Децентралізація передбачає розподіл адміністративних завдань між органами однієї й тієї самої державної одиниці. Вона може відбуватися як горизонтально, і вертикально. Вертикальна децентралізація – це передача завдань від управління підпорядкованим державним органам. Це перерозподіл повноважень та відповідальності на користь місцевих органів влади, які не є місцевими підрозділами центральної влади. Обов'язки, повноваження, ресурси

та джерела доходів повністю передаються органам місцевого самоврядування, що робить їх автономними та незалежними [92, с. 97].

Найкраща модель децентралізації – делегування. Воно передбачає передачу виняткової відповідальності органам місцевого самоврядування значної частини державних повноважень [92, с. 66]. При цьому згідно з чинним законодавством вони користуються певними правами у певних сферах, діють самостійно та мають власні джерела фінансування. Прийняття та виконання рішень входить виключно до їхньої компетенції, і у разі конфлікту між ними та центральним органом суди можуть втручатися лише у випадках порушень законів чи Конституції.

Делегування є компромісною моделлю децентралізації. У цьому випадку зазначимо, що низку суспільних завдань виконують місцеві органи влади (а не на центральні органи управління). Повноваження центральних органів управління при цьому виявляються в контролі за виконанням цих завдань та виділенні ресурсів з державного бюджету на їх виконання і передаванні їх місцевим органам влади [92].

Слід зазначити, що в розвитку та вдосконаленні місцевих демократичних інститутів в процесі реалізації децентралізації виникає проблема, що може призвести до радикальних змін у процесі управління бюджетною системою та сприянні розвитку демократичних відносин як в країні, так і на місцевому рівні. Бюджети територіальних громад мають бути самостійними та фінансово незалежними, мати збалансований бюджет, а на законодавчому рівні має бути чітко визначено розмежування функціональних обов'язків та повноважень між державними та місцевими виконавчими органами та органами місцевого самоврядування [46, с.614].

Проаналізувавши основні підходи до децентралізації, слід зазначити, що:

1) держава може децентралізувати владу на користь населення з урахуванням закону шляхом передачі частини повноважень виконавчої органам місцевого самоврядування;

2) принцип субсидіарності має враховуватися при децентралізації повноважень;

3) при передачі повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування з вищого рівня на нижчий має бути забезпечена передача необхідних ресурсів і орган місцевого самоврядування повинен мати повноваження щодо прийняття рішень, щодо переданих навичок з урахуванням місцевої специфіки.

Проаналізувавши поняття категорії «децентралізація» та фундаментальність її аспектів та підходів до сучасного розуміння, важливо зазначити, що децентралізація у найзагальнішому вигляді означає процес передачі влади, компетенція та рішення центральних органів влади чи владних структур на регіональному, місцевому чи іншому підпорядкованому рівні. Паралельно – це стратегія у перерозподілі влади та відповідальності, яка забезпечує більш ефективне та гнучке керівництво.

1.2. Правові засади формування об'єднаних територіальних громад

Правові засади формування єдиної місцевої влади відіграють стратегічну роль у політиці децентралізації, спрямованої на оптимізацію місцевої влади та підвищення рівня місцевого самоврядування в Україні. Законодавча база цього процесу включає низку нормативних правових актів, серед яких виділяється Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [63]. Цей закон встановлює критерії та механізми, які дозволяють спільнотам об'єднуватись на добровільній основі для більш ефективного управління місцевими ресурсами, розвитку функціонального потенціалу та покращення якості життя населення.

Організаційний процес створення унітарних місцевих органів влади включає комплекс заходів, що включає проведення громадських обговорень, консультацій з експертами, а також підготовку та затвердження рішень на місцевому рівні, покликаних підтвердити прозорість і гнучкість процесу [51].

Дослідники мають різні підходи до розуміння та інтерпретації поняття «територіальна громада».

Так, М.Лациба, визначаючи сутність поняття «територіальна громада», наголошує на наявності спільних ресурсів у мешканців громади та необхідності активної участі мешканців у вирішенні проблем функціонування громади [43, с. 123].

Дослідник Л. Беновська розглядає територіальну громаду у трьох позиціях: як соціальну спільність, як фундаментальну ланку адміністративно-територіальної системи та як суб'єкт місцевого самоврядування [6, с. 30-39].

Обґрунтовано думку вченої Г. Патицької, яка наголошує на якісних, екологічних, етнографічних, соціологічних та економічних підходах і дає власне визначення поняття «територіальна спільність», що наголошує на необхідності захисту інтересів кожного окремого члена спільноти, території та самої територіальної громади. Такий підхід дослідника відрізняється від інших поглядів [57, с. 320].

Важливо наголосити, що правові засади, що лежать в основі сутності поняття «територіальна громада», закріплені в Конституції України, Законі України «Про місцеве самоврядування» [75] та проекті закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України» [64].

Проаналізувавши документальні джерела, що визначають поняття «територіальна спільність», можна зазначити:

- територіальна громада наділена повноваженнями щодо вирішення проблем місцевого значення [35];
- воно є складовою системи місцевого самоврядування, основним суб'єктом та основним носієм її функцій та повноважень [75];

- є територіальною основою місцевої автономії її жителів [75].

У 2014 р. було заявлено та прийнято ефективну стратегічну реформу, концептуальні засади якої спрямовані на створення сучасної системи місцевого самоврядування в Україні [75]. Практична реалізація реформи стартувала у 2015 році та заснована на європейських цінностях місцевої демократії, зміцненні органів місцевого самоврядування та ресурсів, що забезпечують місцевий економічний розвиток, а також надання якісних та доступних населенню державних послуг. Ключову роль відіграє значення органів місцевого самоврядування, що захищають інтереси громадян у відповідних регіонах [75].

Відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування [24], прийнятої Радою Європи 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування означає право та здатність органів місцевого самоврядування регулювати та керувати значною частиною місцевого самоврядування, здійснення державних справ на користь місцевого населення у межах своїх повноважень та в рамках закону. Таким чином потенціал є важливою характеристикою місцевої автономії. Як і держава, вона є інститутом організації життя.

Визначення повноважень та обов'язків новостворених муніципалітетів відповідно до законодавства становить основу їх незалежності та відповідальності у таких ключових галузях, як управління спільним майном, підготовка та виконання бюджету, організація освіти та охорона здоров'я, що загалом має сприяти загальному розвитку територій [99].

Місцеве самоврядування як об'єкт регулювання соціально-економічного розвитку території наділене, зокрема, такими функціями [5, с. 116]:

- регулятивна функція (створення статутів органів місцевого самоврядування, ухвалення нормативних правових актів, що регулюють громадську діяльність);

- планування. Програмувати розвиток базової адміністративно-територіальної одиниці (стратегії розвитку місцевого самоврядування, програми соціально-економічного та культурного розвитку);

- управління ресурсним потенціалом (земля, ліси, водні ресурси і т.д.).

Відповідно до законодавства України єдиним територіальним одиницям передано такі повноваження:

- планування та підготовка бюджету розвитку співтовариства;

- економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва);

- розвиток місцевої інфраструктури: утримання та будівництво доріг, опалення, газ, водопостачання та каналізація;

- благоустрій території;

- організація пасажирських перевезень;

- громадська безпека;

- управління земельними ресурсами за межами міської території, дозволи на будівництво, введення в експлуатацію об'єктів;

- громадська безпека.

Крім того, до навичок, що передаються органам місцевого самоврядування, належать: соціальна допомога через територіальні центри (у муніципалітетах), адміністративні послуги через сервісні центри (у муніципалітетах), управління освітніми закладами, первинна медична допомога, обслуговування та організація клубної роботи, бібліотеки, стадіони та спортивні майданчики.

Таким чином, одним із основних принципів децентралізації є поділ влади. У цьому аспекті влада зближується з народом, вирішує проблеми та надає послуги. Такі дії є найбільш ефективними та найменш ресурсомісткими [8].

З утворенням єдиних органів місцевого самоврядування правова система вдосконалюється та регулюється з урахуванням практичних аспектів

її реалізації. Наприклад, у 2016 році було прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про зміну методів формування 7 дієздатних територіальних громад» [64], яка регламентує питання зміни подальших планів формування територій єдиних місцевих органів влади регіонів шляхом внесення змін на розгляд уряду та офіційного підтвердження складу, що міститься у відповідному перспективному плані.

У 2017 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного членства у територіальних громадах» [64]. Цей закон встановлює механізм добровільного входження до вже існуючих єдиних органів місцевого самоврядування та визначає критерії визнання співтовариства дієздатним. Він визначає формування єдиних місцевих органів влади відповідно до затверджених перспективних планів. Законодавство України передбачає, що у разі відмови Ради об'єднаних територіальних громад за її ініціативою ухвалити приєднання ще однієї територіальної громади, Кабінет Міністрів України може скасувати рішення про визнання здатності цих громад стати такими громадами.

Одночасно було ухвалено наступний Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних муніципальних утворень на територіях прилеглих районів» [67]. Цей закон встановлює механізм формування єдиних органів місцевого самоврядування, до складу яких також входять органи місцевого самоврядування сусідніх адміністративних округів. Також визначено можливість формування єдиної місцевої влади, центром якої є місто обласного значення.

У 2016 році було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старост села чи селища» [66]. Він регулює процедуру призначення перших місцевих виборів у рамках єдиних місцевих органів влади. Цей закон регулює діяльність інституту старост в об'єднаних територіальних громадах, визначає правовий їх статус, визначає

повноваження, форми взаємовідносин та відповідальності перед громадою та місцевою радою відповідної об'єднаної територіальної влади. Закон запровадив поняття «старостівського району» шляхом внесення змін до закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [66].

У 2017 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень голів сіл, муніципалітетів та міст» [65], який замінив Закон України «Про місцеве самоврядування» [75] зі змінами] та «Про місцеві вибори» [76] для уніфікації порядку отримання повноважень від сільських, селищних та міських голів. Ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку об'єднаних територіальних органів, визнаних дієздатними», у яких у 2016 році вперше відбулися вибори представників місцевого самоврядування та їх керівників [68]. Уряд має намір скласти список тих муніципальних утворень, які вважаються спроможними забезпечити нормативну підтримку переходу до прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом України для об'єднаних муніципальних утворень.

9 лютого 2017 року Верховна Рада ухвалила закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» [75]. Цей закон запроваджує оновлені принципи служби в органах місцевого самоврядування, створює правову основу регулювання статусу співробітників органів місцевого самоврядування, підвищує престиж та гарантує рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, сприяє кар'єрному зростанню, впроваджує оновлену модель оплати праці, запобігає корупції, підвищує рівень соціальної матеріального захисту працівників тощо.

6 червня 2017 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» (Про забезпечення фінансування місцевих виборів)». Він регулює питання фінансового забезпечення місцевих виборів, зокрема перших місцевих виборів у рамках єдиних місцевих органів влади.

Важливим кроком у правовій системі державної служби стало ухвалення постанови Ради Міністрів України [51] про систему оплати праці державних службовців органів місцевого самоврядування. Слід зазначити, що «у період воєнного стану працівникам державних органів, які здійснюють свої повноваження безпосередньо у зонах активних бойових дій, заробітна плата визначається з урахуванням коефіцієнта 2; у районах можливих бойових дій оклади визначаються з урахуванням коефіцієнта 1,5; підвищення посадового окладу з урахуванням коефіцієнтів здійснюється з урахуванням фактично відпрацьованого протягом місяця робочого дня; Заробітна плата співробітників державних органів розраховується відповідно до цих положень [16].

Тому, виходячи з вищевикладеного, важливо наголосити на тому, що правова система є невід'ємною частиною реформи децентралізації та розвитку місцевого самоврядування в умовах формування єдиної місцевої влади в Україні. Загалом вплив правових норм на систему місцевого самоврядування в Україні спрямовано на посилення можливостей муніципальних утворень самостійно вирішувати місцеві проблеми та ініціювати розвиток, який відповідає їх конкретним потребам та інтересам, тим самим підвищуючи рівень гарантій демократії. та соціально-економічний прогрес у регіонах [33].

1.3. Взаємодія громадськості та органів місцевого самоврядування: світовий досвід

У контексті взаємодії громадськості та місцевих спільнот світовий, а зокрема європейський досвід відіграють вирішальну роль у успішному розвитку місцевих спільнот. Різні моделі участі громадян, що склалися в Європі, демонструють різні підходи до залучення громадян до управління. Цей аспект визначається різною політикою та практикою, спрямованою на

вирішення різних проблем та забезпечення ефективного управління на місцевому рівні.

На сьогодні є велика кількість високорозвинених демократичних країн, які мають великий досвід взаємодії влади та суспільства та використовують різні технології та методи для організації цього процесу. Такі країни як Великобританія, Франція, Німеччина, Ізраїль та Японія, є світовими лідерами в галузі демократії та взаємодії уряду та суспільства. Не менш важливою є державна політика у сфері взаємодії громадськості з органами місцевого самоврядування в таких європейських країнах як Польща, Чехія, Угорщина та країни Балтії.

Яскравим прикладом відносин та взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю є Великобританія, де найважливішим чинником, що впливає на сучасний розвиток третинного сектора, є розвиток відносин з державою. Будучи прем'єр-міністром Великобританії у 1980-х роках, Маргарет Тетчер делегувала багато важливих соціальних питань приватному сектору та організаціям громадянського суспільства. У громадських організаціях відбулися суттєві зміни, більшість із яких були позитивними [1, с. 6].

У Сполученому Королівстві державні органи беруть активну участь у сфері освіти, культури, дозвілля та соціальних послуг. Значна частка витрат третинного сектора, 42%, йде на освіту, а саме на «державні школи» та незалежні університети. Водночас у Великій Британії сьогодні відбувається трансформація державних університетів та політехнічних інститутів у приватні навчальні заклади. 21% благодійних витрат виділяється для культурного сектору, при цьому найбільша частка припадає на соціальну та спортивну діяльність. Сфера соціальних послуг забезпечується правовим захистом та значними соціальними послугами. Важлива роль відводиться у міжнародній допомозі, та житловому сектору, який має сильну традицію житлових асоціацій робітників [105, с. 78].

Важливим аспектом у розвиненій країні є організація суспільних дебатів, яка активно працює для налагодження діалогу між громадськістю та владою. Кодекс практики проведення консультацій Великобританії підтверджує це зобов'язання і наголошує на тому, що просте розкриття інформації урядом або переговори із зацікавленими сторонами з єдиною метою збору фактичної інформації з конкретного питання не можуть вважатися справжніми громадськими консультаціями.

Організації громадянського суспільства завжди становили основу різноманітних громадських рухів у Британії. Нині це актуально в країні.

Приклад державної політики у взаємодії органів місцевого самоврядування із громадськістю у Німеччині є важливим прикладом для України. Однією з найважливіших рис німецької соціальної системи є «соціальна підтримка діяльності некомерційних організацій на національному рівні». Неурядові організації соціальної допомоги надають соціальну підтримку та допомогу різним групам населення. Багаторічний досвід у вирішенні проблем, пов'язаних із побудовою системи соціального захисту населення, відіграє велику роль у суспільстві. У цій сфері держава реалізує принцип надання громадянам можливості допомагати собі та іншим, намагаючись мінімізувати контрольні функції та віддаючи пріоритет розвитку механізмів ініціативи та творчості у сфері соціальної дії [105, с.80].

Щодо Німеччини, то кожен її громадянин реалізує своє право на своєчасну участь у вирішенні соціальних проблем. Ці права ґрунтуються на гнучкому використанні некомерційними громадськими організаціями, що беруть участь у соціальних проєктах. Соціальні проєкти є основним функціональним інструментом і своєрідним стимулом стійкості таких організацій. Це означає, що державне фінансування забезпечує не лише конкретну організацію із соціальними пільгами, а й проєкти, соціальну значущість яких необхідно довести. Тому над соціальними проєктами організації мають постійно творчо працювати і створювати низку нових.

Залежно від своєї визначеності, кожна з цих організацій належить до некомерційних об'єднань [106].

Громадські організації дотримуються наступних принципів рівноправної співпраці:

- повага до незалежності членських організацій;
- гуманітарна відповідальність та готовність допомогти;
- кожна членська організація незалежно від її розміру має один голос.
- повага до незалежності членських організацій;
- різноманітність, відкритість та толерантність;
- нейтралітет стосовно релігії, ідеології та політичних партій.

Ще одним важливим аспектом державного управління Німеччини є облік результатів суспільних дебатів при обґрунтуванні закону, що збільшує шанси на його ухвалення у парламенті.

Франція є однією з провідних країн світу в галузі демократії та системи державного управління. Перші реформи в незалежній Україні ґрунтувалися на досвіді цієї країни.

Прийнята реформа владних структур у Франції розпочалася 1989 р. зі створення «центрів відповідальності» та розвивалася за двома напрямками: участь громадськості та «контрактуалізація» як форма партнерства суспільства та влади.

Закон говорить, що відповідальні за «центри відповідальності» мають поєднувати національну політику з регіональною специфікою, в якій постійними учасниками є громадськість, для оптимізації своєї діяльності та реалізації реформ. Створення таких центрів вимагало розробки договірних угод між державою та підпорядкованими йому центральними органами влади, а також між цими органами та Міністерством державної служби та бюджету Франції. Іноді ці документи доповнювалися договорами з річними показниками, наприклад, у Міністерстві зв'язків із громадськістю. У таких випадках ці угоди нагадували перелік заходів, які сторона, яка підписала,

зобов'язалася реалізувати наступного року. Повноваження та обов'язки у цих механізмах були організовані ієрархічно: від директора до керівників відділів [59].

З погляду реалізації державної політики примітний французький досвід використання контрактів, оскільки «контракт» став інструментом координації між центральними та місцевими органами влади та громадянами при наданні державних послуг, що значно покращило їхню якість.

У 1901 році у Франції було прийнято важливий закон про асоціації, який став неоцінним для країни. Це суттєво змінило думку французького суспільства до створення асоціацій. Після набрання чинності цього закону кількість асоціацій та їх членів, а також сфери діяльності, в яких ці асоціації діяли в країні, швидко збільшилися. Його ухвалення дало значний імпульс розвитку громадських організацій та їх об'єднань. Простота і відкритість стали основними характеристиками позитивного ставлення до клубів, що є важливим і позитивним для сучасного суспільства. Участь громадян у реалізації державної політики Франції сприяє активізації співробітництва між державою та самими громадянами [59, с. 214].

У світовій економіці Японія вже кілька десятиліть вважається однією з провідних економік та відіграє важливу роль у міжнародних економічних та політичних відносинах. Вона розробила систему місцевого самоврядування, яка є частиною повоєнного конституційного ладу та гарантує автономію місцевих органів влади, закріплену у конституції країни [107].

Національний рівень координує та суворо контролює діяльність органів місцевого самоврядування через відповідне Міністерство місцевого самоврядування. Фактично саме вона їх очолює, бо вона контролює їх на місцях. Крім того, отримання та використання державних коштів здійснюється виключно за рішенням підконтрольного йому парламенту [107].

Хоча Японія є унітарною державою та її конституція не передбачає федеральної структури, префектури та муніципалітети користуються певним

ступенем незалежності в управлінні, бюджетних питаннях та прийнятті місцевих законів та постанов [107]. У цілому нинішній японська система місцевого самоврядування уніфікованіша, ніж британська чи американська системи.

Зупинимося на особливостях японської системи місцевого самоврядування.

Перше. У Японії місцеве самоврядування має особливий правовий статус. Принципи «Закону про місцеве самоврядування» (1946 р.) проголошують повагу до місцевої автономії, поділ виконавчої та законодавчої влади та створення особливого статусу місцевих рад стосовно центральної влади. У японському суспільстві громадська поінформованість досить висока, а інтерес до громадських справ залишається незмінним.

Друга японська муніципальна модель – сучасніший винахід, народжений внаслідок хвилі злиття центральних урядів на початку 1950-х років, коли кількість муніципалітетів скоротилася вдвічі. Частково на цей розвиток вплинула необхідність зміцнення місцевої автономії, але більшою мірою швидка урбанізація, що мала місце під час повоєнного відновлення країни.

Третій. Місцеві органи влади в Японії мають повноваження, які в багатьох країнах належать лише центральному урядовому рівню. Воно часто відповідає за соціальне забезпечення та охорону здоров'я, хоча центральний уряд діє паралельно з префектурами та муніципалітетами та надає послуги національній системі соціального забезпечення.

Існує певний розподіл обов'язків між різними рівнями місцевого самоврядування. Наприклад, муніципалітети відповідають за первинну медико-санітарну допомогу, а префектури керують лікарнями. Дороги поділяються на шосейні та дороги республіканського значення, а також префектурні та муніципальні дороги [107].

Діяльність японської місцевої влади фінансується за рахунок безлічі різних податків. В правах префектури – стягувати податки на тютюн, паливо,

продаж автомобілів та загальний податок з продажу, тоді як муніципалітети можуть стягувати податки на майно, нерухомість, житло та міське планування [107].

Службовці місцевих органів влади в Японії є державними службовцями і мають той самий мандат і статус, що й їхні національні колеги.

Місцеві органи влади Японії, всупереч репутації країни як країни з діловою хваткою, обережно ставляться до використання можливостей приватного сектору з надання місцевих послуг. Країна, що зіткнулася з найшвидшим старінням населення у світі, має вирішити, як реагувати на цей процес – як зміцнювати та розвивати соціальні та житлові послуги [107, с.83]. Місцеве самоврядування також глибше проникає у сферу культурних послуг та займається просуванням туризму, що суттєво стимулює економіку. Наразі час місцеві органи влади Японії надають великого значення своїм міжнародним відносинам, які, ймовірно, становитимуть великий інтерес майбутньому місцевого самоврядування в глобалізованому суспільстві.

У світовій практиці державного будівництва Ізраїль став унікальним прикладом для реалізації політичної ідеї. Причиною та механізмом заснування держави став національний рух (сіонізм), метою якого була побудова єврейської держави.

Її лідери розробили концепцію державного будівництва, забезпечили суспільну мобілізацію, встановили пріоритети реалізації цієї ідеї та використали для її реалізації дипломатичні, військово-політичні та економічні зв'язки. Перед українською державою також стоять аналогічні завдання; її існування та процвітання залежать від її вирішення. Більше половини проблем, з якими стикаються громадяни у повсякденному житті, пов'язані з діяльністю органів місцевої влади, і ми зацікавлені в їх ефективності в нашій країні [26].

Держава поводитьсь по відношенню до муніципалітетів за схемою: делегує муніципалітетам максимум своїх повноважень та забезпечує суворий контроль за їх виконанням, фінансову (бюджетну) дисципліну тощо.

1. Орган місцевого самоврядування поселення з чисельністю населення понад 20 000 осіб називається муніципальною освітою.

2. Орган місцевого самоврядування малонаселеного поселення (великих сіл, селищ) називається муніципальною радою.

3. Орган місцевого самоврядування, який займається справами кількох населених пунктів (мошавів, кібуців, общинних поселень), називається обласною радою.

На муніципалітети покладаються такі основні завдання:

1. Підготовка проєктів благоустрою та розвитку населених пунктів, включаючи визначення майданчиків для будівництва, планування доріг та вулиць, планування їх освітлення.

2. Надання державних послуг населенню:

- вивіз сміття, прибирання вулиць, будівництво, ремонт та монтаж каналізації; водопостачання;
- моніторинг здоров'я;
- встановити правила контролю за виробництвом харчових продуктів;
- організовувати та забезпечувати роботу пожежників;
- забезпечувати безпеку мешканців у громадських місцях;
- визначати роботу магазинів, ресторанів, театрів та інших об'єктів дозвілля, забезпечувати роботу аварійно-рятувальних служб;
- надання медичних послуг;
- надання соціальної допомоги нужденним (будинки для людей похилого віку) [13].

3. Будівництво та допомогу у будівництві: релігійних установ (синагоги, єшива), виділення землі для цих цілей; освітні заклади (школи, дитячі садки), заклади культури (театри, стадіони та клуби).

Для успішного функціонування та вирішення покладених на них завдань органам самоврядування необхідна власна нормативно-правова база, що

складається із допоміжних законів. Вони приймаються ними, але мають бути схвалені міністром внутрішніх справ. Без них ці закони не мають сили.

Райони та підрайони перебувають у віданні районних адміністраторів, що призначаються міністром внутрішніх справ та відповідальних перед ним. Створення спеціальної ради чи комісії є одним із механізмів контролю та законодавчого регулювання роботи з нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Другий спосіб контролю – діяльність державного контролера [27].

Аудитор незалежний від уряду і звітує лише перед Парламентом. До державних установ, які підлягають контролю аудитора, належать також органи місцевого самоврядування. Що шукає держінспектор? Його цікавить:

- фінанси (наприклад: чи дотримувалася установа затвердженого бюджету, чи були надмірні витрати чи неефективне використання державних ресурсів);

- незаконні дії, зловживання в управлінні установами або компаніями (наприклад: призначення родича на державну посаду, укладання договору з компанією без попереднього повідомлення про процес відбору);

- протиправні дії (наприклад: використання державних коштів чи громадського майна в особистих цілях) [27].

Фактично аудитор служить стримуючим фактором для органів влади штату та місцевих органів влади. Результати перевірок публікуються у річному звіті, який також містить рекомендації щодо усунення виявлених недоліків. Однак відповідальна особа не має повноважень змусити структуру дотримуватись цих рекомендацій.

Нас цікавлять «моделі кібуців» в Ізраїлі як приклади місцевої демократії, заснованої на прямій демократії, та можливість реалізації такої моделі у невеликих українських селах (до 500 мешканців) у рамках адміністративно-територіальної реформи як «малих здійснювати».

Однією з основних цінностей кібуца є максимальна реалізація фундаментальної (прямої) демократії. Це особливо очевидно у численних політичних та адміністративних інститутах кібуцу, метою яких є забезпечення високого рівня участі членів кібуцу у прийнятті управлінських рішень. Особливість у тому, що люди, які виконують різні ролі та функції, намагаються мати в кожній з них приблизно однаковий статус, тому кібуц навмисно створює розрив – ті, хто займає високе становище у сфері праці, не досягають аналогічного рівня [105].

На думку багатьох дослідників, зокрема К. Закоморної, кібуцний рух вплинув на весь процес становлення Ізраїлю. Він навчив ізраїльську еліту, заклав основу національної армії, визначив стиль керівництва та сформував домінуючу систему цінностей, особливо у роки становлення держави. Таку ж роль відігравали й сільські поселення України, які, по суті, були берегами українського духу і мали національну еліту. Саме тому питання їх збереження сьогодні дуже актуальне [23].

Тут як ніколи необхідний досвід кібуцного самоврядування (майже така сама система місцевого сільського управління існувала в Україні до більшовицького перевороту 1917 року), запобігання корупції та програма його індустріалізації для підвищення продуктивності сільського господарства. Реформування місцевого самоврядування в Україні та підвищення його ефективності на місцевому рівні має бути пов'язане не лише з посиленням ролі партій та громадських організацій як інститутів громадянського суспільства, а й із використанням досвіду перших демократичних країн чи країн з державною системою, що виникла відносно недавно [23].

На сучасному етапі розвитку місцевої демократії в Україні дуже актуальним є ізраїльський досвід (механізми) запобігання корупції через створення інституту контролю за діяльністю місцевих органів влади через Міністерство внутрішніх справ та Державного контролера; формування ефективної системи місцевого самоврядування на основі базових

територіальних громад; виборчий бар'єр у 2% для муніципалітетів та місцевих рад, що призводить до значно ширшого представництва у них різних суспільно-політичних груп; Досвід децентралізації та субсидіарності між місцевими органами влади та державними органами. Ізраїль пропонує нам корисний приклад того, як працює демократичний принцип вертикального розподілу влади та повноважень, виражений у чіткому поділі повноважень між центральною та місцевою владою [23].

Аналіз державної політики в умовах взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування в деяких європейських країнах є актуальним сьогодні: Польща, Чехія, Угорщина, Латвія, Литва та Естонія. Це країни, що визначаються своєю регіональною приналежністю, своєю історичною та політичною спадщиною.

Постсоціалістичні країни, такі як Польща, Чехія та Угорщина, використовували різні моделі державної політики для підтримки організацій громадянського суспільства. Політика їх національних урядів у галузі розвитку громадянського суспільства та взаємодії органів державної влади з громадськими організаціями визначається законом «Про благодійну та волонтерську діяльність». Цей закон вважається Конституцією державних органів країни.

Практичний досвід цих країн виявився позитивним. Але були й негативні сторони, адже уряди штатів також зіткнулися з проблемами та невдачами у впровадженні та вдосконаленні методів взаємодії з громадськістю у взаємодії із владою.

У 1992 році в Чехії було засновано Урядову раду, некомерційну неурядову організацію та Фонд громадянського суспільства. Його кошти використовувалися для реалізації та інвестування політики чеського уряду у сфері розвитку громадянського суспільства.

Чеська міжурядова рада відрізняється довголіттям (це найстаріший подібний інститут у Східній Європі). Вона має здатність виробляти

рекомендації як і для конкретних міністерств, так і для всього уряду. До складу ради входить рівна кількість представників державного та неурядового секторів. Області, напрями та цілі діяльності цієї організації визначені у її статуті [40].

Чеська Республіка в даний час має найсильніший сектор грантування в порівнянні з іншими європейськими країнами: понад 300 фондів, що звільняють уряд від тягара фінансування інноваційних пілотних проєктів, малих або організацій-початківців та інших організацій, економічно нежиттєздатних або ризикованих [40].

Польський досвід взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування також становить інтерес для України. Модернізація польського державного управління проходила за кількома напрямками. Видання Польського інституту соціальних проблем зосередило увагу на реформі державного управління (основні засади, реформа самоврядування та державних фінансів), реформах системи соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти, а також взяло до уваги соціальні аспекти та політичні наслідки реформ [97].

Основними цілями адміністративно-територіальної реформи у Польщі були децентралізація влади для вдосконалення державного та територіального управління, створення територіальних суб'єктів публічного права, вдосконалення регіонального управління та зміна системи публічного права. Фінанси, розширення участі населення у державному управлінні та адаптація територіального устрою країни до європейських стандартів Союзу. Тому основними внутрішніми чинниками реформи територіального самоврядування у Польщі були розвиток громадянського суспільства та необхідність підвищення ефективності державного управління, а зовнішнім фактором – створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог Євросоюзу.

Територіальна автономія є найважливішим елементом державного управління Республіки Польща. Він поділений на місцевий (муніципальний та районний рівні) та регіональний (рівні воєводств), які не мають ієрархічних залежностей. Необхідно наголосити на діалектичній єдності діяльності органів державної влади та самоврядування в Польщі. Якщо органів державної виконавчої характерне вертикальне підпорядкування, то органи територіального самоврядування всіх рівнів незалежні один від одного і від органів державної виконавчої влади. Але ця незалежність пов'язана з необхідністю спільного вирішення територіальних проблем, що неминуче спричиняє співпрацю [53].

Основними принципами діяльності органів державного управління є субсидіарність (надання максимальними повноваженнями органу, найближчого до громадянина), повага державної єдності (територіально-адміністративні одиниці діють у рамках закону, встановленого державою), мають однакові правові статуси та підлягають державному контролю, дотриманню законності) та комплементарності (мережева взаємодія та взаємодоповнюваність органів влади). Крім того, дотримуються принципів законності, демократії, децентралізації влади, прямих виборів та колегіальності представницьких органів, свободи об'єднання автономних органів місцевого самоврядування, партнерства, фінансової незалежності, правового захисту тощо [53].

Основними формами муніципального співробітництва є угоди, асоціації, торгівля та єврорегіони. Загальнопольськими організаціями місцевого самоврядування є Асоціація воєводств Республіки Польща, Асоціація польських округів, Асоціація польських митрополитів, Асоціація польських міст, Асоціація польських міст, Асоціація волостей Республіки Польща. Діє також Спільна комісія з самоврядування та територіального самоврядування. На території Польщі також діють міжнародні організації, у тому числі Комітет регіонів, Конгрес європейських муніципалітетів та

регіонів, Рада європейських муніципалітетів та регіонів та Союз європейських регіонів. Єврорегіони - це інститути співробітництва між двома чи більше регіональними одиницями різних держав, які діють на основі їхнього національного законодавства та угод про співпрацю для вирішення спільних завдань [53].

Територіальна автономія вважається найважливішим інструментом децентралізації суспільної влади. Проте теоретичні дебати щодо значення державної територіальної автономії продовжуються.

Не менш цікавий приклад – взаємодія державного сектора та органів місцевого самоврядування в Угорщині. Сучасна посткомуністична система місцевого самоврядування та управління в Угорщині виникла в результаті двох послідовних хвиль конституційних реформ у 1990 і 1994 роках, за якими пішли спеціальні закони в галузі місцевого публічного управління. Таким чином, законодавство країни визнає право муніципалітетів на самоврядування та перетворює всю систему державного управління: місцеві ради, які перебували під централізованим контролем ще з комуністичних часів, в органи місцевого самоврядування, автономні та демократичні. Нова система реалізує принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування, підписаної членами Ради Європи [13].

Особлива тема місцевого самоврядування в Угорщині стосується органів місцевого самоврядування меншин. Меншості в Угорщині розкидані по всій країні, і тому їхня система місцевого представництва не може ґрунтуватися на системі територіальних одиниць. Етнічні та національні меншини в Угорщині мають право формувати органи місцевого самоврядування за допомогою спеціального виборчого процесу. Місцеві ради повинні отримати згоду органів місцевого самоврядування меншин на прийняття рішень щодо освітніх та культурних інтересів меншин тощо.

Кожен муніципалітет в Угорщині має право на місцеве самоврядування і кожен орган місцевого самоврядування має однакові основні права, які захищаються Конституційним судом та іншими судами.

Першим із цих прав є право місцевого самоврядування «регулювати та керувати справами місцевого самоврядування самостійно; його рішення можна оцінювати лише з погляду їхньої легітимності. Стаття: Місцева влада управляє самостійно свої фінансово-господарські справи, мають право фінансувати виконання своїх завдань та вдаватися до місцевих податків. Місцеві податки можуть визначатися лише законом [13].

Місцеві політики вказують на Конституцію Угорщини та Закон про місцеве самоврядування, в яких чітко зазначено, що вони мають право на державну допомогу залежно від обсягу своїх завдань. Відповідно до змісту цього аргументу органи місцевого самоврядування мають право на повну підтримку.

Сфера діяльності органів місцевого самоврядування в Угорщині обмежена відсутністю коштів на виконання обов'язкових завдань. Аналогічна, можливо, навіть важливіша проблема – це фінансова залежність місцевих органів влади від державних ресурсів. Державні субсидії залишаються головним джерелом поповнення місцевих бюджетів.

Реформа місцевого самоврядування та управління була проведена у трьох країнах Балтії – Естонії, Латвії та Литві – після затвердження (оновлення) їх національної держави та декомунізації. Проведення місцевого самоврядування та адміністративної реформи в прибалтійських республіках стало одним із найважливіших завдань періоду переходу від радянської влади до ринкової економіки. В організації реформ місцевого самоврядування в країнах Балтії є кілька спільних рис, але кожна з цих держав має свої відмінності та особливості в організації системи самоврядування та місцевого управління [23].

У Латвії, Литві та Естонії загальні принципи організації та розвитку місцевого самоврядування почали відтворювати основні цінності та принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 року.

Цілі реформ місцевого самоврядування у трьох прибалтійських республіках схожі. Ці реформи спрямовані, зокрема, на забезпечення більшої демократизації та децентралізації державної влади та управління, покращення якості державних послуг, призначених для місцевого населення, та їх інтеграцію до адміністративного процесу.

При розподілі завдань між центральним урядом, органами місцевого самоврядування, приватним сектором та неурядовими організаціями в прибалтійських республіках на повну силу набуває принципу субсидіарності: кращі моделі та інструменти вирішення проблем використовуються на найнижчому рівні [23].

У деяких муніципалітетах було впроваджено комплексне та систематичне управління якістю та стандарт ISO 9000. В органах місцевого самоврядування країн Балтії популярні такі елементи «Нової моделі управління суспільством» (НМУ). Основна увага приділяється типу лідерства; лідерство підприємців та стиль керівництва, типовий для приватного сектору; децентралізація державного управління та державних послуг; приватизація, правоохоронна діяльність, регулювання та прозорість/підзвітність; конкуренція та право голосу; покращити управління людськими ресурсами; впровадження інформаційних технологій; Гнучкість; споживча орієнтація; Залучайте громадян до процесу прийняття рішень.

Діяльність органів місцевого самоврядування прибалтійських республіках регулюється законами. Так, наприклад, у Латвії зміст статутів органів місцевого самоврядування, в яких визначається організація роботи місцевих рад, має відповідати Закону «Про органи місцевого самоврядування» та типовим положенням, які затверджує Рада міністрів.

Важливим завданням трансформаційного періоду для республік Балтії є реалізація реформ місцевого самоврядування. Принципами реформи місцевого самоврядування є демократизація та децентралізація управління; незалежність органів місцевого самоврядування від центральної влади; свобода дій у рамках закону; незалежність місцевих бюджетів; Застосовувати економічні (а чи не командні) методи управління [23].

На нашу думку, республіки Балтії, як важлива частина ЄС та надійний партнер української зовнішньої політики, нині є не лише доказом успішної модернізації системи місцевого самоврядування та управління, а й гарним прикладом поведінки при реалізації цінностей та принципів ЄС, що стосуються розвитку сильної місцевої автономії та ефективної територіальної організації публічної влади на основі децентралізації.

Таким чином, згадані вище розвинені демократії мають досвід участі громадськості в державних справах та використовують при цьому різні форми та методи. Цим досвідом може скористуватися Україні, особливо з огляду на проблеми та перешкоди, з якими ці країни, як і Україна, зіткнулися під час реалізації певних елементів участі громадськості. Органи державного управління та місцевого самоврядування цих країн використовували форми співпраці з населенням лише на формальному рівні. Вони не завжди були готові передати владу народу. Світовий досвід показує, що на сучасному етапі суспільного розвитку влада всіх рівнів має працювати у тісній та гармонійній взаємодії з громадянами. Тому що тільки у взаємодії із суспільством держава може вирішувати спільні соціальні проблеми.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМИ ЕФЕКТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДЯН

2.1. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики

Активна участь громадськості в управлінні державними справами та у процесі ухвалення рішень виводить Українську державу на новий рівень розвитку. Основними умовами такої участі є наявність відповідних правових механізмів та процедур і беззаперечна обізнаність широких верств населення про можливість такої участі та наявність у членів громад певних знань та навичок територіальних органів щодо аналізу діяльності органів влади та вироблення пропозицій для подальшого розгляду органами влади.

Активність громадянського суспільства у всіх сферах життя суспільства та держави нині актуальна. Актуальним стало питання функціонування механізму ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства та державного управління (виконавчих органів та органів місцевого самоврядування).

У сучасних умовах важливо розуміти формат участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Найважливішим та вирішальним документом у цьому питанні є Основний Закон – Конституція України, яка у статті 38 закріплює: «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнських та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до державних органів та органів місцевого самоврядування. Громадяни мають таке саме право доступу до державної служби, як і до служби в органах місцевого самоврядування» [35].

Таким чином, громадяни реалізують свої права в управлінні державою шляхом участі у виборах, референдумах, у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування, у діяльності різних політичних партій та громадських організацій. Користуються державними послугами, мають доступ до інформації про урядову діяльність, звертаються до органів влади з різних питань, оскаржують офіційні рішення тощо [52].

Участь громадськості також включає організацію та проведення:

- конференції, форуми, громадські слухання, круглі столи, зустрічі, зустрічі з громадськістю;
- теле- чи радіодебати, Інтернет-конференції, електронні консультації [106].

Крім того, сучасні реалії зробили ефективними такі форми як пікети, мітинги, публічні акції, демонстрації, цивільні суди, прояви цензури тощо.

Однак ці форми суспільної участі не претендують на повноту. Крім того, до основних форм участі громадськості в управлінні державними справами належать: громадська інформація; публікація планів діяльності та звітів органів влади; публікація проєктів законів з метою отримання зауважень та пропозицій громадян та їх об'єднань; надавати громадянам та їх об'єднанням коментарі та пропозиції щодо діяльності органів влади; громадський розгляд; громадський нагляд; громадський контроль; консультації із громадськістю; громадські дебати; залучення громадян до консультативно-дорадчих органів; залучення громадян та їх об'єднання до розробки проєктів нормативно-правових актів та контроль за їх ефективністю; соціологічні опитування, та дослідження [18].

Відповідно до визначення Енциклопедії державного управління, громадськість – «це активна частина суспільства, яка бере участь у житті всього суспільства, представляючи його інтереси. Зазначимо також, що до громадськості не належать посадові особи та владні структури, які формально відповідальні за рішення, спрямовані на конкретний результат, а саме: органи

виконавчої влади (їх посадові особи), органи судової влади (їх посадові особи), законодавча влада (законодавці)» [22, с. 63-64].

Особливість участі громадян у тому, що вона здійснюється переважно через інститути громадянського суспільства.

Участь громадськості одна із обов'язкових умов існування громадянського суспільства, що дозволяє: забезпечити облік думки громадян під час здійснення управлінської діяльності держави; вирішити найбільш гострі проблеми та підвищити ефективність та результативність використання бюджетних коштів; оновити перелік соціальних проблем та забезпечити їх включення до порядку денного влади [18].

Стратегічні пріоритети та завдання державної політики, спрямовані на сприяння розвитку громадянського суспільства, включають забезпечення участі громадськості не тільки у розробці, а й у реалізації національної та регіональної політики.

Із метою реалізації права на забезпечення участі громадськості у розробці та реалізації державної політики Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [3], яка обмежує межі участі громадськості у процедурі громадських консультацій з питань розроблення та реалізації державної політики.

Зі змісту пункту 2 Порядку випливає, що «слухання з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до управління державними справами та надання їм можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади та забезпечити гласність, відкритість та прозорість діяльності цих органів» [63].

Важливо зрозуміти: спілкування з громадськістю – це лише форма? Чи зміст? Чи можемо ми поставити ще одне питання: навіщо комунікувати з громадськістю, якщо ви не маєте наміру вирішувати її проблеми?

Слід зазначити, що ситуація у суспільстві нині досить напружена з окремих питань, тому будь-які заходи, створені задля спілкування з

громадськістю з цих питань, найчастіше призводять до негативної реакції із боку громадськості.

Зрозуміло, що громадяни почуваються обдуреними через велику кількість невирішених бюджетних проблем. Вони хочуть вирішити конкретні питання, але це також вимагає попереднього обговорення. Дискусія приносить очікуваний результат, який і є основним результатом участі аудиторії. Таке спілкування викликає появу розуміння та схильності прийняти результат, запропонований законодавцем. З іншого боку, можливе роздратування через нерозуміння чи незадоволеність запропонованим результатом.

Тут необхідно зрозуміти: чому громадськість не відчувається включеною до процесу прийняття рішень? Ймовірно, головним чином тому, що публічні слухання не передбачають спілкування з людьми, підконтрольними ЗМІ. Громадськість прагне, щоб її почули. Тому рівень та активність громадської участі, очевидно, залежить від того, як влада приймає цю участь. Це означає, що необхідно заохочувати громадську активність та виробляти правила гри для спілкування з громадськістю. Зазначимо, що йдеться про інституціоналізацію механізму участі громадськості.

Відповідно до визначення Енциклопедії державного управління, громадянська участь – це справедлива та реальна можливість громадян та їх об'єднань брати участь у процесі розробки та реалізації державної політики, проводити громадські експертизи, контролювати та оцінювати діяльність державних органів, які проводять громадські слухання, обговорення, участь у дорадчих органах, підвідомчих органам влади, громадських радах тощо. Це справжнє здійснення конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами [22].

Отже, за допомогою громадської участі можна своєчасно виявити прихильників та противників політичного чи управлінського рішення, проблеми реалізації цієї політики чи рішення, виявити необхідні ресурси та розглянути можливі альтернативи. Більше того, участь громадськості, якщо

вона правильно організована, дозволяє здійснювати правильний обмін важливою інформацією, створюючи необхідні умови для прийняття оптимальних рішень, де враховуються інтереси різних осіб та груп, які інакше могли б залишитися непоміченими [63].

Для ефективної участі громадськості необхідно розуміти очікувані та бажані канали зв'язку з владою. Іншими словами, якщо уряд очікує на реакцію громадськості, участь громадськості є доцільною. Саме нерозуміння з боку влади, особливо місцевої влади, характеру громадської участі призводить до виникнення опозиційних настроїв серед населення. Тому що публічні дії, зокрема, дебати, дуже схожі на критику влади. І тут необхідно визнати різницю між опозиційною діяльністю та публічною діяльністю. Сам уряд має продемонструвати свою волю та розраховувати на участь громадськості. Іншими словами, коли участь громадськості доцільна, вона справді братиме активну участь. Там, де її всіяко зневажають та ігнорують, вона буде або формальною, або бездіяльною, або опозиційною.

Можна зробити висновок, що участь громадськості не є самостійним процесом, а, швидше за все, наслідком ставлення влади до місцевих проблем та громадськості як інституту загалом.

Щодо регулювання участі громадськості, то цілком логічно, що стаття 12 Порядку вимагає «обов'язкових консультацій з громадськістю у формі громадського обговорення. Обговорюються:

- проекти нормативних правових актів, які мають важливе соціальне значення та стосуються конституційних прав, свобод, інтересів та обов'язків громадян, а також правові акти, що передбачають надання пільг, переданих від компетентних рад органам виконавчої влади;
- проекти юридичних документів;
- проекти державних та регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішення про стан їх реалізації;

- звіти основних розпорядників бюджетних коштів свої витрати за попередній рік» [63].

Хоча слід зазначити, що законодавча влада встановила обов'язкові консультації, але не розробила механізму обліку громадської думки.

Крім того, на наш погляд, законодавець має враховувати той факт, що в процесі спілкування з громадськістю виявляється територіальний дисбаланс підходів, тобто, насамперед, розробник – має враховувати реакція на дію нововведення. Далі місцева виконавча влада повинна мати механізм реагування на реакцію суспільства на нові реформи, програми, підходи тощо уряду. Крім того, саме суспільство має знати та розуміти, що можна певним чином впливати на державну політику та обирати територіальні особливості її реалізації.

Можна однозначно сказати, що державний службовець, який не відчуває впливу громадської думки, стає сліпим. Він більше не ефективний і не чутливий до результатів своєї роботи. Неефективність його роботи в окремому населеному пункті викликає негатив місцевого населення, що може вплинути на всю державну систему країни. Іншими словами, громадянське суспільство починається з місцевої демократії, оскільки більшість питань, що безпосередньо стосуються громадян, виникають та вирішуються на місцевому рівні [14, с. 65].

Таким чином, громадськість змушена набути форми опозиції з боку самого уряду, звичайно, місцевого уряду. Тому що держава на рівні кожного міського району – це насамперед місцева автономія. Тому ще раз наголосимо, що громадськість насамперед бачить місцеве самоврядування та через його дії робить висновки про державне управління країни загалом.

У державному управлінні участь громадськості у прийнятті рішень є безперервним процесом взаємодії місцевих виконавчих органів, відповідальних за прийняття рішень, з громадянами, інтереси яких можуть

бути порушені прямими чи непрямыми наслідками рішення, а також органами влади різних рівнів влади. окремий вид регульованої діяльності.

Концепція суспільної участі виникла у процесі розвитку демократії як системи державного управління. Її розробка була зумовлена вимогою громадян враховувати їхню думку.

Участь громадян означає представництво та облік інтересів усіх верств населення у процесі прийняття рішень. Громадськість має брати участь в обговоренні та розробці політичних, соціально-економічних та культурних програм та проєктів, вирішувати питання місцевого самоврядування, впливати на прийняття рішень та контролювати їх реалізацію. Участь громадськості особливо важлива у вирішенні місцевих проблем, таких як охорона здоров'я, освіта та стан довкілля.

Основними засадами організації участі громадськості є:

- 1) наявність конкретної мети;
- 2) альтернативність;
- 3) наявність «зворотного зв'язку» (аналіз зауважень та їх облік після ухвалення остаточного рішення;
- 4) надавати достатню інформацію, навчити процесу прийняття рішень та надавати технічну підтримку;
- 5) участь громадськості з ранніх етапів підготовки проєкту;
- 6) залучити всі сторони, зацікавлених проєктом. Ніхто не може бути виключений із процедури з дискримінаційних причин;
- 7) відкритість та контрольованість процесу участі громадян;
- 8) використання якісної методологічної основи для організації процесу прийняття рішень та контролю його результатів [101, с. 83].

При аналізі ситуації за участю громадськості у формуванні та реалізації державної політики, особливо на місцевому рівні, часом створюється враження, що суспільство створює конкретні проблеми лише для конкретного чиновника, відповідального за цей комплекс робіт. Але реальність така, що

спілкування з громадськістю – це не особиста проблема фахівця та не забаганка ЄС, а об'єктивний фактор, який необхідно враховувати. Однак для цього – до алгоритму реалізації державної політики на місцевому рівні необхідно включити суспільний фактор.

У цьому аспекті можна виділити кілька складових.

Насамперед у штатному розкладі кожного структурного підрозділу місцевого виконавчого органу має бути як мінімум один фахівець, закріплений за напрямом «Сприяння розвитку громадянського суспільства». Тобто спеціаліст, який працює з організованими суб'єктами з експертного середовища у своїй галузі знань. І це має бути не доповнення до основних функцій спеціаліста, а його основна робота.

По-друге, відповідні функції, спрямовані на забезпечення взаємодії з громадськістю, мають бути відображені у положенні про структурний підрозділ місцевого виконавчого органу та у посадових інструкціях відповідних працівників.

По-третє, у кошторисі витрат на утримання місцевого виконавчого органу окремим рядком мають бути передбачені витрати, пов'язані з організацією та реалізацією заходів щодо взаємодії з громадськістю (публічні та електронні консультації з громадськістю тощо).

Четверте і, мабуть, найважливіше. В даний час формат спілкування з громадськістю іноді виглядає так: «Ми працюємо тут, а ви спілкуєтеся з громадськістю там». Коли є певні пропозиції та доповнення з боку громадськості, ситуаційні кроки стають зрівнювальними або взагалі «замилування очей». В результаті громадськість незадоволена тим, що її не почули, а її думку не враховано, навіть якщо це не завжди вбачають представники місцевих виконавчих органів.

Спробуємо з'ясуємо причину проблеми. Цілком імовірно, що вертикаль влади в Україні не особливо любить територіальні капризи, але саме

в цьому і є мета пошуку компромісу між намірами влади та громадською думкою. Зауважимо, що це не заклик до федералізації країни.

Зрозуміло, що чинник громадської участі має територіальні відмінності, і навіть на рівні Президента України та Кабінету Міністрів України має бути роз'яснення, згідно з яким територіальні характеристики закладаються в роботи через співпрацю з громадськістю. Лише таким чином було досягнуто найбільшого визнання у кожному регіоні курсу реформ, запропонованого Президентом України, національної стратегії розвитку регіону до 2020 року та інших основних документів.

Згадаймо ухвалу, яка чомусь не визначає механізм обліку громадської думки, а також не передбачає базових критеріїв розгляду чи відхилення громадських пропозицій та доповнень. Більше того, якщо детально проаналізувати суб'єктивність прийняття рішень з урахуванням громадської думки, можна дійти майже однозначного висновку, що остаточні рішення про ігнорування громадської думки приймає конкретний фахівець у цій галузі, місцевий виконавчий орган, що курирує цей напрямок. І як не дивно, основними критеріями можуть бути переконання та особистий погляд людини, відповідальної за ситуацію.

Таким чином, узагальнення демонструє банальну зневагу до суспільної думки. Зокрема, якщо співтовариство висловило принципову позицію з того чи іншого питання, немає можливості переконати владу врахувати її у нормативних правових актах та інших рішеннях та діях місцевих органів влади. Тому у будь-якому разі необхідно дочекатися визначення законодавцем механізму обліку громадської думки під час розробки чи реалізації державної політики. Однак насправді багато залежить від політичної волі та рівня кваліфікації фахівців, які відповідають за розвиток громадянського суспільства [99].

Продовжуючи аналіз, слід зазначити, що увага місцевих керівників у вигляді певних форм спілкування з громадськістю цілком могла б

задовольнити значну частину потреби в участі громадськості і дозволити місцевій владі максимально використовувати цю участь громадськості.

Громадськість зазвичай хоче бути почутою або робити те, що їй потрібно. Влада має коригувати свій курс та відчувати «температуру» суспільства через спілкування з громадськістю.

Під час обговорення соціально значущих питань необхідно дослухатися експертів, які мають громадську думку. Важливим є також питання про статус експертів. Тому що є авторитетні експерти, які «все знають» і можуть коментувати ті чи інші питання з погляду «загальних підходів», з власного досвіду чи національної практики вирішення проблем. А є середньозважена думка громадськості, тобто узагальнена інформація, отримана, наприклад, в результаті опитування чи іншого методу збирання реальних думок місцевих жителів щодо якихось соціально значущих повсякденних суспільних питань. Отже, остання форма буде набагато потужнішим і кориснішим інструментом участі громадськості, ніж компетентна думка компетентного експерта.

Хоча якісна соціологія і може виміряти громадську думку, це коштує набагато дорожче, є можливості та спокуси для маніпулювання, а головне, що зворотного зв'язку більше немає. Тому, на наш погляд, необхідне проведення публічної дискусії має бути в обов'язковому порядку. Це можуть бути традиційні громадські слухання, до яких місцеві жителі вже звикли. Тим не менш, ці слухання є деяким місцем, де можна зняти надмірну соціальну напруженість, а з іншого боку, це саме те місце, де справді можна почути голос народу.

Головне, щоб це була справжня подія, а не змагання «розумних ідей» з обох боків. Зокрема, коли громадськість незадоволена ситуацією, вона одразу ж критикує уряд та формалізм

Отже, будучи активною частиною суспільства, громадськість бере участь у житті суспільства загалом, представляючи його інтереси. Стратегічні пріоритети та завдання державної політики, спрямовані на сприяння розвитку

громадянського суспільства, включають забезпечення участі громадськості не тільки у розробці, а й у реалізації національної та регіональної політики. Проте процедура консультування громадськості з питань формування та реалізації державної політики не стала ідеальною основою громадської участі.

2.2. Оцінка ефективної взаємодії місцевої влади з громадськістю

В Україні вже є багато ініціатив та практик з боку органів державної влади та місцевого самоврядування щодо належної взаємодії з громадськістю. Проте життєздатність такої практики часто-густо залежить від лідерства цих організацій. Існуючі правові механізми часто фіксують недосконалість окремих форм і методів такої взаємодії, а сама тема взаємодії держави та суспільства все більше переміщається до центру стратегії комунікації та зв'язків із громадськістю.

Взаємодія з громадськістю включає:

- Інформування – односторонні відносини, за яких виконавчий орган інформує громадськість про свої рішення, ініціативи та дії. Ці відносини включають надання інформації з ініціативи органу влади та її надання на запит громадськості (в рамках доступу до публічної інформації).
- Консультації – двосторонній зв'язок, при якому виконавчий орган публікує проекти своїх рішень для отримання зауважень та пропозицій від громадськості або проводить консультації з громадськістю щодо ходу реалізації вже прийнятих рішень та політик, реалізація яких уже ухвалена.
- Активну участь громадськості у розробці та реалізації державної політики – рівень взаємодії, на якому виконавча влада залучає представників громадськості до робочих груп, експертних нарад тощо у процесі розробки проектів рішень та політики. Представники громадськості повною мірою беруть участь у процесі прийняття рішень та проектах.

- Партнерство – ступінь взаємодії, коли виконавча влада та громадськість через свої об'єднання здійснюють взаємний обмін різними видами ресурсів (наприклад, залучення громадських об'єднань до надання окремих видів послуг на ім'я виконавчої влади) органів виконавчої влади, підтримка громадських об'єднань під час підготовки та проведення заходів органами виконавчої влади, субсидії органів виконавчої влади на реалізацію громадських ініціатив тощо) [99].

Тема взаємодії органів державної влади та громадськості є актуальною з початку 2000-х років. На цю тему є безліч досліджень та наукових статей. Ця тема також активно обговорюється на громадських заходах та у ЗМІ. При цьому в дискусіях про оцінку взаємодії влади з громадськістю представники інститутів громадянського суспільства найчастіше спираються або на загалом негативні припущення, або на конкретні випадки такої взаємодії, в яких очікувані результати не були отримані.

З іншого боку, представникам виконавчої влади властиво «прикриватися» лише статистикою кількості опублікованих проєктів рішень чи проведених публічних заходів. При цьому в такій «чутливій» сфері, як взаємодія з громадськістю, часто мають значення не цифри, а реакція на потреби громадськості. Тому необхідно розглянути проблему детальніше та звернути увагу на такі аспекти: інституційний та персональна підтримка, процедурні питання, практику та отримані результати. Для цього важливо оцінити самі органи виконавчої влади, а також інститути громадянського суспільства, які мають реальний досвід роботи з конкретними органами виконавчої влади. Однак для досягнення об'єктивності цих двох оцінок їх необхідно збирати та аналізувати за чітко визначеними критеріями за участю незалежних експертів.

Проведемо наше дослідження стосовно оцінки взаємодії окремих виконавчих органів із громадськістю.

Обговорення між чиновниками та громадськими експертами питань взаємодії виконавчих органів із громадськістю - це крок уперед до встановлення відповідної оцінки діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері.

При цьому важливо зазначити, що проведення оцінки роботи органів виконавчої влади з громадськістю дозволяє виявити недоліки у роботі з громадськістю як окремих органів виконавчої влади, так і органів виконавчої влади загалом і вище. Загалом це становить основу для розробки рекомендацій, спрямованих на вдосконалення відповідних змін у законодавчій базі та проведення відповідного навчання.

В Україні було здійснено кілька спроб запровадити оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади. З метою реалізації стратегії державної політики розвитку громадянського суспільства в Україні Національне агентство державної служби у 2012 та 2013 роках проаналізувало стан взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю за такими напрямками: структурний потенціал, організаційний потенціал та персональний супровід блок з питань із взаємодії з громадськістю, планування та організації роботи, проведення консультацій із громадськістю, взаємодії із Громадською радою та сприяння розвитку громадянського суспільства. Результати аналізу опублікували НАДН та Секретаріат Кабінету Міністрів України [99].

Пілотний метод оцінки діяльності органів виконавчої влади щодо «взаємодії з громадськістю» був розроблений у 2016 році робочою групою, до якої увійшли представники Департаменту державного управління та громадських комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України, Центр адаптації держслужби до стандартів ЄС та Національна академія державного управління під керівництвом Президента України, БФ «Креативний центр ОТГ», експерти інших організацій громадянського суспільства.

За даними дослідження Київського міжнародного інституту соціології 2021 року, представники органів місцевого самоврядування та експерти

вказали, що ефективність органів місцевого самоврядування загалом покращилася. Умови роботи цих організацій змінилися, що пов'язано з процесом децентралізації, що почався в країні.

При цьому дати загальну оцінку діяльності всіх органів місцевого самоврядування виявилось досить складно, оскільки одні органи місцевого самоврядування діють уже давно, інші створені лише як унітарні і тільки починають свою діяльність.

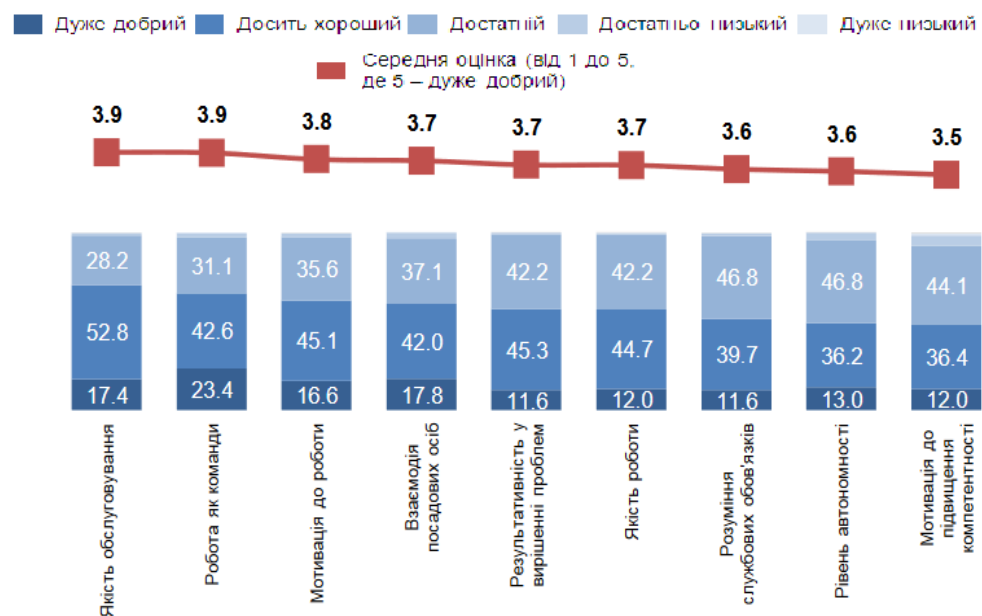


Рис.2. Середні оцінки місцевого самоврядування за окремими напрямками

На думку представників місцевих органів влади та керівників єдиних територіальних органів, при оцінці діяльності необхідно враховувати зміни, що відбулися в них, тобто порівнювати їх з тим, хто передував об'єднанню і що було досягнуто в процесі діяльності. Керівники об'єднаних місцевих органів влади здебільшого поставили своїй роботі оцінку «4» (оскільки у їхній роботі ще є куди вдосконалюватися), у деяких випадках – оцінку «5» [20].

Деякі лідери об'єднаних територіальних громад вважають, що тільки місцева спільнота може дати відмінну оцінку їхній роботі. На користь такої оцінки було висунуто такі аргументи: системність роботи місцевої ради;

розробка та організація умов для діяльності центру щодо надання адміністративних послуг, відновлення роботи освітніх установ тощо.

Усі лідери об'єднаних місцевих органів влади погоджуються з тим, що вони успішні в одних областях, але в інших ні. Але невдачі - це також можливості для покращення. Водночас існують певні проблеми, наприклад, у сфері вторинної медичної допомоги, яка, однак, залежить не так від єдиних місцевих органів влади, як від центральної влади. Це може бути обмеженість фінансових ресурсів, часу чи інші труднощі, які дозволяють щось зробити чи зробити.

Голови обласних рад також оцінили свою роботу непогано: «4» та «5». У тих випадках, коли голови обласних рад ставлять за свою діяльність оцінку «4», вони вважають, що відмінна оцінка неможлива через надмірну політизацію депутатів обласних рад.

Оцінки представників об'єднань органів місцевого самоврядування значно різняться від рівня місцевого самоврядування. За деякими винятками, лише на рівні округу середній показник становить «1»; сільські та селищні ради перебувають на «1» – «1,5», ОТГ – десь на «3», оскільки місцеве самоврядування сьогодні активніше працює і прогресує в об'єднаних територіальних громадах. У той самий час існують окремі органи місцевого самоврядування, ефективність яких можна оцінити лише на рівні показника «2» [20].

Значення загалом вищі для обласних міст, оскільки вони виділяються із низки органів місцевого самоврядування і можуть досягати значення 4 і навіть вище. У середньому оцінка всіх органів місцевого самоврядування представниками об'єднань становить від 2 до 3,5-4 бали.

Експертні оцінки також різняться залежно від різних рівнів місцевого самоврядування. Для об'єднаних місцевих органів влади, що раніше об'єдналися, оцінка варіюється від 3 до 4 балів. Найвищу оцінку експерти

дають міським органам місцевого самоврядування, але є також сільські та муніципальні спільноти, діяльність яких оцінюється вище [20].

У той же час складно оцінити всі новостворені унітарні органи місцевого самоврядування, оскільки вони тільки-но почали свою діяльність. Новостворювані органи місцевого самоврядування в рамках добровільно об'єднаних громад мають більше дізнатися про свої можливості та навички організаційно-управлінських інструментів, реалізувати отримані повноваження, посилити аналітичну складову кадрів для підвищення ефективності використання наявних ресурсів, керувати проєктами із залучення інвестицій тощо.

Сільські, селищні та муніципальні ради (як правило, міста районного значення), які не об'єднані та не мають ні достатніх фінансових ресурсів для наповнення місцевих бюджетів, ні повноважень для реалізації «повноцінної» місцевої автономії, оціненої експертами на «2». Низько – 2 бали – також оцінено діяльність районних рад, які мають переглянути свої повноваження у рамках реструктуризації базового рівня місцевого самоврядування [20].

На думку деяких експертів, діяльність органів місцевого самоврядування доцільно оцінювати за такими аспектами, як ефективність, прозорість та відсутність корупції.

Оцінюючи ефективності функціонування органів місцевого самоврядування слід враховувати такі види ефективності:

Область оцінки ефективності

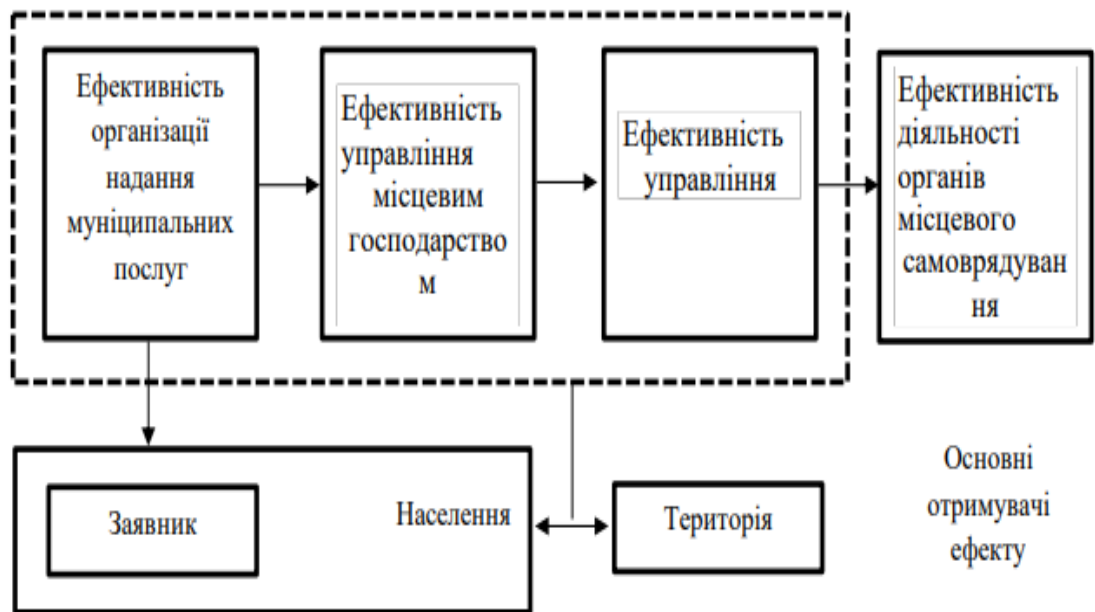


Рис.3. Видове різноманіття ефективності діяльності органів місцевого самоврядування

На наш погляд, управління ефективністю місцевого самоврядування – це система, що складається з організаційних процесів, які дозволяють місцевим органам влади визначати стратегічні цілі, а потім оцінювати та керувати діяльністю для досягнення цих цілей, оптимально використовуючи наявні ресурси. Система показників оцінки ефективності включає такі аспекти:

1. З урахуванням основних функцій органів місцевого самоврядування система показників поділена на три блоки:

- показники ефективності муніципальних послуг;
- показники ефективності управління муніципальною економікою;
- показники ефективності управління соціально-економічним розвитком території.

2. Впровадження індикаторів оцінки діяльності на місцевому рівні є одним із ключових елементів. Наявна методика оцінки ефективності не враховує важливості аналізу діяльності органу місцевого самоврядування. Нова технологія покликана усунути ці прогалини.

3. Врахування індивідуальних показників визначає диференційований підхід до оцінки. Крім показників, які є обов'язковими для всіх муніципалітетів регіону, пропонується запровадити переліки індивідуальних показників залежно від слабких сторін території та завдань комплексного соціально-економічного розвитку муніципалітетів.

4) Перевірка повноважень та об'єктів управління органів місцевого самоврядування.

При формулюванні показників ефективності потрібно враховувати особливості конкретної сфери. Повна відмова від стандартів оцінювання неможлива, оскільки існують блоки оцінок, на які не впливають умови конкретного регіону. До таких блоків належать, наприклад, організація надання муніципальних послуг та визначення громадської думки місцевого співтовариства щодо її задоволеності роботою органів місцевого самоврядування. Ці показники мають розроблятися на регіональному рівні. Наприклад, перший блок показників використовується з метою оцінки діяльності органів місцевого самоврядування, другий блок – з метою оцінки ефективності органів місцевого самоврядування міських і сільських поселень [20].

Після проведення дослідження ефективності місцевого самоврядування слід зазначити, що воно має відповідати таким характеристикам:

- приймає виважені, доцільні та обґрунтовані рішення, завдяки яким розвивається відповідна територіальна громада міста, села, селища, району чи області;
- забезпечує розвиток угруповань, тобто підвищує добробут їх мешканців; у центрі уваги завжди знаходяться інтереси спільнот та їх благополуччя, а не внутрішньополітичні інтереси окремих груп;
- пропонує жителям муніципальної освіти доступ до якісних послуг (адміністративних, соціальних та інших) певної моделі (стандартів);

- гарантує раціональне використання всіх наявних ресурсів – природних, фінансових та людських;
- засновує свою роботу за принципами належного управління, тобто є прозорим та відкритим органом, який приймає рішення на основі принципу участі;
- вміє розставляти пріоритети, тобто реально оцінювати власні можливості та ставити цілі;
- має відповідне обладнання з достатньою потужністю та професіоналізмом, здатне забезпечити якість різних послуг;
- забезпечує лідерство у суспільстві;
- здатні досягати політичного компромісу із різними групами інтересів;
- здійснює діяльність у законодавчій сфері;
- залучає максимальні податкові надходження до місцевого бюджету за рахунок створення робочих місць та розмежування видів діяльності);
- розумно використовувати кошти місцевого бюджету технічне обслуговування системи (енергоаудит, енергозбереження) [99].

Отже, оцінка ефективної взаємодії місцевої влади з громадськістю включає ряд заходів для подальшого і покращеного розвитку громад. Запропонована методика розрахунку загального показника ефективності діяльності місцевого самоврядування ґрунтується на поєднанні диференційованого та стандартизованого підходів. Поєднання цих підходів, дозволяє об'єктивніше оцінити діяльність органів місцевого самоврядування та сприяє усуненню вразливих місць території, оскільки від цього залежить ефективність місцевого самоврядування.

2.3. Об'єднані територіальні громади в Україні: сучасність та перспективи

Концепція взаєморозуміння та ефективної співпраці між місцевою владою та громадянським суспільством у розробці, реалізації та моніторингу національної та місцевої політики, що відповідає безпосереднім інтересам спільного блага, є однією з основних характеристик сучасного демократичного суспільства та розвиненого суспільства, яка служить своїм громадянам. В останні роки було проведено комплексну оцінку ролі та функцій організацій громадянського суспільства в європейських країнах, у тому числі в Україні. Уряди переглянули свої відносини з громадянським суспільством, щоб забезпечити більш ефективну участь громадськості у прийнятті рішень та покращити національну та місцеву політику надання соціальних послуг у багатьох галузях.

Із огляду на значне підвищення ролі громадянського суспільства у переважній більшості сфер діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування очевидна необхідність налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, організації громадянського суспільства, головним чином з питань забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також реформування суспільних відносин у різних галузях.

Надаючи дедалі більше ресурсів та повноважень місцевим органам влади, потрібно встановити ефективний громадський контроль за їх використанням. При цьому максимально залучити мешканців громад до процесів місцевого розвитку та прийняття рішень. Забезпечити це можуть існуючі інститути прямої місцевої демократії, такі як громадські слухання, сходи громадян, місцеві ініціативи та пропозиції, органи самоорганізації населення тощо. Однак цей елемент комплексної реформи децентралізації залишається найслабшим [99].

З початку перетворень у цьому напрямі практично нічого не змінилося, хіба що з 2015 року з'явилася можливість подання локальних електронних петицій і активно реалізується бюджет участі. В результаті багато досліджень показують, що громадяни недостатньо залучені до процесів об'єднання співтовариств та у розвиток об'єднаних територіальних громад, що створюються знову. Вони також не відчують достатнього впливу місцевої автономії.

Суть проблеми полягає в тому, що чинне українське законодавство у сфері прямої місцевої демократії є неповним та багато в чому застаріло. По моделі, що склалася в попередні роки, можливість громадян брати участь у прийнятті рішень на місцевому рівні залежить від доброї волі місцевих рад, їх посадових осіб та наявності якісного місцевого нормативного законодавства, зокрема статуту муніципальної територіальної громади, що також є обов'язково. Тому якщо муніципальне керівництво захоче залучити громадян до прийняття рішень, воно це зробить. В іншому випадку (що і відбувається в більшості випадків) існує безліч способів знищити будь-яку громадську ініціативу [44].

Як показують результати дослідження, взаємодія органів місцевого самоврядування з представниками органів місцевого самоврядування відбувається по-різному. Загальною проблемою для всіх органів місцевого самоврядування є недовіра громадян до влади, що суттєво обмежує їхню активність у вирішенні місцевих проблем. Тому гострою необхідністю новоствореної об'єднаної територіальної громади було «зламати» інерцію громадян, активізувати їх та переконати в тому, що місцева автономія працює в їхніх інтересах. Цей процес дуже трудомісткий і займає багато часу. Але деякі успіхи у цьому напрямі є. Наприклад, громадський бюджет, який стає дедалі популярнішим у містах України і не лише у містах. Коли враховується думка пересічних людей при виділенні хоча б певної частини коштів місцевого

бюджету і що є можливість вирішити місцеву проблему, вони позитивніше сприймають інші ініціативи місцевої автономії.

Асоціація муніципалітетів відіграла важливу роль в активізації участі місцевих органів влади у розробці та прийнятті місцевих рішень. Нарешті, деякі обіцянки мешканцям було дано ще до об'єднання, особливо коли жителі збиралися та виступали за об'єднання територіальних громад. Метою було провести переговори з жителями: без цих угод асоціація не існувала б. Місцеве самоврядування має ефективно пояснювати, інформувати та звітувати перед суспільством, чому те, що було обіцяно, наприклад, до об'єднання, не може бути реалізовано за рік-два. Але цей діалог зовсім інший, він конструктивний і ґрунтується на інших принципах співробітництва на рівні «місцева влада-громадяни» [41].

Сам процес об'єднання змінив відносини між жителями муніципалітету та органами місцевого самоврядування. Громадяни стали партнерами. Жителі громади стали партнерами змін на рівні територіальної громади. Баланс сил тепер за громадян. Як вони це використовуватимуть – інше питання. Звичайно, громадян не цікавить ні сам процес об'єднання, ні питання формування відповідних організаційних структур чи виконавчих органів міської ради. Їх цікавить дуже просте запитання: чи отримуватимуть послуги щодня. Бажано, щоб вони отримували ці послуги саме в тих населених пунктах, де одночасно проживають [41].

Необхідно вести активний діалог з жителями, так само, як необхідно контролювати їхній діалог.

Таким чином, жителі населених пунктів мають брати участь як у плануванні, так і в реалізації всіх місцевих ініціатив. Вони повинні комунікувати, залучати, пояснювати як успіхи, так і невдачі. Сьогодні просто неможливо створити єдину територіальну громаду без участі її мешканців. Від планування розвитку селища до об'єктів, які мають залишатися та розвиватися на території селища.

Багато місцевих органів влади пройшли довгий шлях у роботі з жителями через проекти та програми міжнародної технічної допомоги, впровадження передової практики, такої як посередництво та спільне бюджетування, які досить активно використовуються на місцевому рівні. Більшість органів місцевого самоврядування мають місцеві закони, що передбачають запровадження державних іспитів, громадських дебатів та іншого.

На думку представників місцевої влади та експертів, у відносинах між владою та суспільством є недолік: це сама спільнота, оскільки мінімум 80% громадян не хочуть у чомусь брати участь – це пасивність спільноти, неосвіченість експертно-суспільного середовища. Більшість громадських організацій поділяються на кілька категорій [30]:

- 1) ті, хто просто зареєстрований і нічого не робить, а вичікує – можливо, вони комусь для чогось потрібні;
- 2) повністю протестантські, якими вони протестують проти всього, часто неконструктивно, просто виступають проти всього;
- 3) ті, хто живе на субсидії, які завжди так чи інакше спілкуються з владою, бо інакше листів підтримки вони не отримають;
- 4) є «нормальні» організації, які функціонують, існують чи, можливо, не повною мірою виконують свої функції, наприклад, волонтерські організації.

Тобто рівень активності мешканців регіону та суспільного середовища у вигляді інститутів громадянського суспільства неоднорідний.

Серйозною проблемою залучення громадян у життя спільнот є пасивність громадян.

Визнається важлива роль мешканців органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, причому ця роль значно зросла у процесі реформи децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад. Процеси розвитку останніх об'єктивно сприяли посиленню ролі місцевої влади як носія місцевої автономії. Водночас існують проблеми,

пов'язані з активністю громадян, їх завищеними очікуваннями, нестабільністю процесів участі громадян та нездатністю органів місцевого самоврядування взаємодіяти з громадянами [94].

У рамках нашого дослідження – співпраці органів місцевого самоврядування та місцевих виконавчих органів – ми з'ясували, що відносини між органами місцевого самоврядування та місцевими виконавчими органами будуються по-різному, де є приклади позитивних взаємин, а де такі, що протистоять ним.

Приклади позитивного співробітництва обумовлені не усталеними правилами та практикою, а головним чином особистими зв'язками між керівниками органів місцевого самоврядування та виконавчими органами.

Відносини між єдиними органами місцевого самоврядування та місцевими виконавчими органами є не інституційною взаємодією, а взаємодією на особистісному рівні між працівниками єдиних органів місцевого самоврядування та працівниками районної державної адміністрації та обласної державної адміністрації. Останні залишилися ізольованими з моменту об'єднання, і чим більше об'єднуються місцева влада, тим більше вона втрачає розуміння місцевої влади.

Деякі облдержадміністрації зараз намагаються працювати з об'єднаними громадами. Раніш такого не було. Раніше найвищим рівнем контакту з виконавчою владою для голови муніципалітету була держадміністрація району. Сьогодні облдержадміністрація безпосередньо спілкується із керівниками об'єднаних місцевих органів влади.

У деяких регіонах облдержадміністрації є найважливішим партнером у процесі децентралізації, оскільки вони не підтримують місцеву владу і нині немає ефективної співпраці з місцевою владою.

Більшість проблем з єдиною місцевою владою походять від повітових урядів. Регіональні адміністрації не розглядали всерйоз реформу

децентралізації та не вірили в неї. При цьому ці проблеми, аж до конфронтації, розпочалися із самого початку процесу об'єднання.

Проблеми у відносинах з об'єднаними територіальними громадами часто виникають через нечіткий розподіл повноважень та фінансових ресурсів між різними адміністративними органами. Так, згідно з нашими дослідженнями, це є проблемними аспектами з погляду соціального забезпечення. Районна влада відчуває брак ресурсів і тому передає цю функцію єдиним місцевим органам влади на тій підставі, що соціальний захист необхідний насамперед на території конкретного населеного пункту [94].

Невирішеними залишаються питання збору даних, формування та передачі звітів до інших органів. Щодо звітності до обласної адміністрації, то раніше деякі дані передавалися через районні адміністрації, які їх збирали та узагальнювали, а тепер регіональна влада робить це безпосередньо.

Процес об'єднання громади поступово призводить до того, що районна адміністрація у її нинішньому вигляді стає непотрібною. Причому це стосується як районних рад, і значною мірою районних публічних адміністрацій. Таким чином, в округах, де всі або більшість муніципалітетів об'єдналися, існування районної ради як такої перестає існувати, а повноваження окружних урядів суттєво обмежуються. Проте за умов Реформації.

Оскільки субрегіональний рівень територіальної системи фактично заблокований, об'єднаним муніципалітетам доводиться підтримувати зв'язок із районною владою. Загалом культура взаємодії з районною владою та виконавчою владою на регіональному рівні потребує підвищення. Об'єднані територіальні спільноти мають розвивати свій потенціал для ведення діалогу з виконавчою владою та участі у конструктивних переговорах [89].

Організації громадянського суспільства є одними з найважливіших зовнішніх партнерів об'єднаних територіальних громад. У демократичних умовах вони відіграють провідну роль у спілкуванні між урядом та

суспільством, представляючи громадську думку та інтереси своїх цільових груп при розгляді та вирішенні конкретних проблем. Місцева влада співпрацює з цими організаціями, інформуючи їх, залучаючи їх до консультацій щодо проєктів рішення, організовуючи з ними спільні заходи та виступаючи партнерами у реалізації різних проєктів [89].

На думку багатьох дослідників цього напрямку, об'єднана місцева влада сьогодні починає розуміти, що співпраця з пасивним громадянином неефективна, він має бути максимально залучений до суспільного життя. Тому взаємодія із громадськими організаціями сьогодні займає одну з перших позицій серед пріоритетів об'єднаних територіальних громад. Державні органи виступають їх партнерами у багатьох проєктах.

Інша важлива група партнерів – бізнес. Компанія є платником податків, створює робочі місця для мешканців населеного пункту, може провадити діяльність з корпоративної відповідальності і тим самим сприяти вирішенню проблем спільноти та її розвитку. Компанії можуть співпрацювати з місцевою владою для реалізації інвестиційних проєктів та залучення зовнішніх інвесторів.

При цьому серед компаній різного розміру для об'єднаних територіальних громад найбільш важливими є середні компанії. «Сьогодні найважливішими партнерами кожного місцевого самоврядування є представники середнього бізнесу. Зазвичай вони мріють про великі справи, коли на думку спадає велика сонячна система. Ну, зрозуміло, що ці інвестори приходять за допомогою регіональних структур. Але для них середній клас — найнеобхідніша структура, з якою сьогодні можна працювати та розвивати спільноти. І вони намагаються. Сьогодні основна увага приділяється середньому бізнесу у муніципалітетах» [89].

Представники місцевих органів влади наголошують на освітніх установах як важливих зовнішніх партнерів. При цьому результати їхньої роботи не завжди позитивні. «Освітні установи не такі гнучкі, вони жорсткіші.

Вони дуже обмежені програмою і тому не так швидко реагують на зміни. А місцевій владі іноді потрібні швидкі рішення та підтримка» [84].

Проекти міжнародної технічної допомоги входять до найвпливовіших партнерів місцевої влади, дозволяючи їй застосовувати кращі практики і, звичайно ж, отримувати ресурси для свого розвитку. Проект U-LEAD та його регіональні центри розвитку місцевого самоврядування стали певною мірою опорою новостворених організацій місцевого самоврядування. Вони були незалежними і не потребували підтримки з боку регіональних адміністрацій у своїй роботі. Плюс їм не потрібно було узгоджувати свої дії із співробітниками, і це спрацювало.

Один із керівників об'єднаних територіальних громад заявив: «Завдяки співпраці з міжнародними програмами технічної допомоги ми виходимо на новий рівень позабюджетних відносин. За останні три роки (станом на вересень 2023 року) ми зібрали 30 млн. грн» з різних джерел: від інфраструктурних субсидій до іноземних субсидій. Вони працюють із нами, бо розуміють, що таке громада, а не сільрада чи сільрада. Це U-LEAD, USAID, Український фонд соціальних інвестицій [84].

Водночас, на думку представників експертної групи, «міжнародна технічна допомога також знаходиться в мінусі», можливо навіть не через проекти, а через політику донорів, які фінансують їх. Кожен донор диктує свої інтереси. Але винні не лише проекти та донори, а скоріше Мінекономрозвитку, де є відомство, яке фактично займається лише реєстрацією цих проектів. Цей департамент має розробити політику допомоги. Але спільної стратегії роботи з донорами та проектами не існує.

Більше того, незважаючи на значну освітню підтримку з боку місцевих спільнот у підготовці та управлінні міжнародними проектами технічної допомоги, багато спільнот не розвинули достатній потенціал. Основні проблеми зі збором коштів у рамках міжнародних програм розвитку співтовариства включають відсутність довгострокового стратегічного плану

розвитку співтовариства; недостатня кваліфікація, професіоналізм державних службовців та органів місцевого самоврядування; небажання органів місцевого самоврядування брати на себе відповідальність за реалізацію проєктів міжнародної технічної допомоги.

При цьому багато в чому завдяки діяльності проєктів та програм міжнародної технічної допомоги на районному чи регіональному рівні стали формуватися експертні кола, які в майбутньому можуть вважатися важливими зовнішніми партнерами об'єднаної місцевої влади. Однак повноцінного ринку консультаційних послуг для місцевих органів влади поки що не існує.

Нерозуміння органів місцевого самоврядування та їхніх керівників щодо оплати праці експертів, хто розробляє місцеві нормативні акти, створює сприятливе нормативне середовище та якісні програмні документи, є також проблемним викликом.

На думку багатьох представників держорганів, органи місцевого самоврядування мають звертатися до різних інститутів, які можуть надати їм не лише фінанси, а й ресурси, а також надати технічну допомогу у будь-якій формі. Їм слід створити мережу цих партнерів, мережу різних експертних організацій, щоб використовувати їх ресурси та зміцнювати власний потенціал, свої організації, які ще більше підтримують стійкість процесів, що проводяться [42].

Найважливішими зовнішніми партнерами місцевих органів влади є асоціація місцевих органів влади. Об'єднання відіграли важливу роль як у процесі створення об'єднаних територіальних громад, і у їх формуванні. Асоціації консультують місцеву владу, яка бажає об'єднатися, про те, як повинен проходити процес злиття і яких заходів їм слід вжити.

На думку дослідників-практиків роль асоціацій має охоплювати кілька напрямків. Насамперед, асоціації мають представляти інтереси об'єднаних територіальних громад у державних структурах. Асоціації мають відігравати таку роль, наприклад, надаючи консультативну підтримку, розробляючи

відповідні програми. Єдина система, яку може створити місцева влада – це асоціації, і якщо вони створюють міцний зв'язок, то вони розуміють, що це держава як система усередині системи. На рівні регіональних та державних об'єднань представники органів місцевого самоврядування висловлюють свою думку Кабінету Міністрів України, Комісії з питань місцевого самоврядування Верховної Ради та Міністерству регіонального розвитку [42].

На думку представників асоціації, шведську модель Асоціації місцевого самоврядування можна реалізувати в Україні. У них було кілька асоціацій, згодом вони сформували національний конгрес. Відповідно до чинного законодавства у нас також є три всеукраїнські об'єднання: Асоціація міст, Асоціація обласних та районних рад та Асоціація сільських та селищних рад. Решта, яка буде створена, не зможе отримати статус всеукраїнської. Є національний конгрес, який об'єднує усі органи місцевого самоврядування, але в Україні він існує лише на папері. Рано чи пізно, після проведення реформ, в Україні доведеться створити єдиний національний конгрес органів місцевого самоврядування з відповідними секціями, які будуть представляти (у хорошому розумінні) інтереси місцевого самоврядування, державних органів та сприятиме підтримці державної політики у цій галузі [34].

По-друге, асоціації мають створювати ресурси, доступні органам місцевого самоврядування. Повинні бути великі онлайн-мережі. Вони повинні функціонувати як експертні майданчики з метою максимальної консультативної підтримки, експертизи та навчання з питань, які можуть бути порушені органами місцевого самоврядування. Саме тому сюди добре вписується концепція НАДУ про систему професійної підготовки державних службовців та представників місцевого самоврядування, яка дозволяє використовувати потенціал об'єднань та стати реальним партнером місцевих органів влади.

У цій частині також доцільно запровадити елементи шведської моделі. У Швеції, створивши умови та забезпечивши роботу потужного конгресу

асоціації, держава наділила її повноваженнями щодо підготовки кадрів. Національний Конгрес є не лише клієнтом, а й постачальником відповідних послуг.

Прикладом такої роботи, до війни Росії з Україною, було об'єднання органів місцевого самоврядування Харківської області. Постійна співпраця з Харківським обласним інститутом Національної академії наук та з вищими навчальними закладами за участю їх спеціалістів. У рамках асоціації створено ресурсний центр та підписано чотири угоди з провідними вищими навчальними закладами, що спеціалізуються на підготовці кадрів з питань розвитку співтовариств. Це Каразінський національний університет, Університет міського господарства імені Бекетова, Національний інженерно-економічний університет імені Симона Кузнеця та Харківський обласний інститут Національної академії наук. На їх основі проводилися різноманітні заходи, на які запрошувалися експерти для обговорення. Це була взаємовигідна робота, для практиків – це теоретичні знання та системний підхід, для тих, хто займається теорією – це означає системно мислити та наповнюватися практичним досвідом.

По-третє, асоціація місцевої влади є дуже хорошим інструментом і платформою для спілкування, обміну передовим досвідом і поширенням успішного досвіду. Модель Асоціації місцевого самоврядування Харківської області також може бути прикладом такого комунікаційного майданчика. У регіоні асоціація місцевої влади об'єднує усі органи місцевого самоврядування регіону без винятку. Це формальне об'єднання. Один із віце-президентів також є керівником відділу районних рад. Ще один віце-президент очолює відділ міст, а ще один – очолює відділ сільських рад. Також було створено секцію «Об'єднані територіальні громади», керівник якої одночасно виконував функції віце-президента. І таким чином є можливість вислухати всі проблеми, сформулювати їх та збалансувати на фундаментальному рівні у відносинах між районом, областю та громадами [34].

Отже, незважаючи на безперечно важливу роль об'єднань місцевого самоврядування, не всі місцеві влади про це усвідомлюють. Вони повинні визнати необхідність взаємодіяти один з одним - формувати та зміцнювати зв'язки для формування єдиного голосу. Тому для них дуже важливим є усвідомлення необхідності об'єднуватися та об'єднуватися всередині асоціації.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ПІСЛЯВОЄННОЇ ВІДБУДОВИ УКРАЇНИ: ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЇЇ МЕХАНІЗМІВ

3.1. Організаційно-правовий механізм створення та забезпечення сталого розвитку територіальних громад

Військова агресія Російської Федерації проти України справила значний вплив не лише на соціально-економічний та демографічний розвиток, а й на позитивну динаміку реформ, які успішно розпочалися в Україні до масштабного вторгнення. Це, безсумнівно, позначилося на демократизації місцевого самоврядування та ході реформи децентралізації, яка має досить високу ефективність: на місцевому рівні кількість органів місцевого самоврядування скоротилася у 7,5 разів (з понад 11 тисяч до 1470 р.), і вони стали відповідати за понад 31% всіх державних витрат (12,5% ВВП) [21]. За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), рівень децентралізації в Україні вищий, ніж у середньому щодо ОЕСР [85].

Війна ускладнила весь процес децентралізації, оскільки нинішній стан спільнот значно варіюється залежно від їхньої віддаленості від лінії фронту та ступеня їхнього впливу на бойові дії. З іншого боку, у суспільстві та політиці існує явний консенсус щодо того, що реформи останніх років, які дали більше відповідальності та ресурсів місцевим радам, сприяли підвищенню стійкості та життєстійкості спільнот у сьогоденних складних обставинах. Зокрема, реалізація нових функцій щодо забезпечення озброєних Сил України (Військ Територіальної Оборони) та розміщення вимушених переселенців, а також продовження надання базових послуг населенню територіальних громад, що постраждали від війни.

Проблеми, поставлені перед впровадженням реформ, створені великомасштабною російською агресією, серйозні: 13 мільйонів людей були змушені покинути свої будинки, з яких майже 8 мільйонів залишили Україну, а решта мігрували всередині країни, переважно у безпечніші райони на заході країни [21].

За різними дослідженнями, понад 1500 компаній подали заявки на урядову програму релокації, з них 510 уже перенесли виробництво із охоплених війною регіонів на захід; цьогоріч ВВП знизиться приблизно на 48%, а доходи із основних місцевих джерел (податок на майно, оренда землі тощо) скоротяться на 39-40%. В результаті таких подій місцеві бюджети переструктурувалися і стали більш залежними від трансфертів із центрального бюджету. У деяких районах проблемно провести засідання місцевих рад, оскільки депутати можуть бути відсутніми в громаді, а відносини між виборними органами влади та військовою адміністрацією, які загалом мають спільний характер, є новою реальністю, яка потребує подальшого правового регулювання [85].

Забезпечення сталого розвитку органів місцевого самоврядування пов'язане з формуванням та ефективним використанням їх можливостей та потенціалу для досягнення фінансової стабільності. Таким чином, їх сталий розвиток – це режим роботи, спрямований на позитивну динаміку показників добробуту населення, що отримується за рахунок сталого та збалансованого відтворення соціального, виробничого, фінансового, ресурсного та екологічного потенціалів.

Між Україною та Європейським Союзом у рамках поглиблення стратегічного партнерства, яке засноване на сталому розвитку, органи державної влади мають забезпечити системні зміни у системі державного управління на різних рівнях. Тому, на наш погляд, організаційно-правовий механізм, спрямований на створення та забезпечення сталого розвитку

місцевого самоврядування, має бути орієнтований на ключові напрямки його вдосконалення.

Облік складових структури організаційно-правового механізму є поштовхом для успішного формування та розвитку єдиних місцевих органів влади та гарантує їхню довгострокову стабільність і самодостатність.

Розглянемо зміст організаційно-правової системи створення та забезпечення сталого розвитку органів місцевого самоврядування, яка включає наступні напрями:

- 1) Правові рамки. Основним етапом є прийняття відповідного законодавства про порядок створення єдиних органів місцевого самоврядування, які можуть визначатися законом або рішенням вищого органу влади. Законодавство має містити положення, що визначають фундаментальні засади сталого розвитку суспільства, включаючи економічні, соціальні, екологічні та культурні аспекти.
- 2) Консультаційне юридичне забезпечення. Розробити та прийняти нормативно-правові актів, що регулюють розвиток єдиної місцевої влади та забезпечують її правову стійкість. Забезпечити громадам доступ до юридичної допомоги для вирішення конкретних питань та захисту своїх прав.
- 3) Формування та організація влади. Провести вибори для обрання членів місцевих рад та лідерів територіальних громад для формування представницької влади. Формування виконавчих органів, відповідальних за реалізацію рішень та реалізацію програм розвитку.
- 4) Участь громадськості. Проводити консультації з жителями для виявлення їхніх потреб та включення їхніх поглядів до програм розвитку. Забезпечити активну участь громадськості у процесах прийняття рішень та розробці стратегії.
- 5) Планування та розвиток. Створити стратегії розвитку спільноти, які визначають пріоритети, цілі та завдання для досягнення сталого

розвитку. Реалізувати місцеві програми та проєкти для підтримки соціального та економічного розвитку спільнот.

- 6) Фінансова допомога. Створити систему місцевих бюджетів, що забезпечує фінансування реалізації стратегій та програм розвитку. Забезпечити фінансову автономію муніципалітетів для самостійного управління ресурсами та вирішення місцевих проблем.
- 7) Механізми моніторингу та оцінки. Створити системи моніторингу та контролю реалізації програм та стратегій, що дозволяє своєчасно виявляти проблеми та коригувати дії. Регулярна оцінка соціально-економічних та екологічних результатів розвитку місцевих громад для адаптації стратегій та програм.
- 8) Міжнародна співпраця. Залучити міжнародні організації та партнерів для обміну досвідом та отримання підтримки. Встановити партнерські відносини з міжнародними інституціями та інвесторами для залучення фінансових ресурсів [86].

Зміна територіальних засад функціонування органів місцевого самоврядування у процесі добровільного об'єднання органів місцевого самоврядування супроводжувалося передачею на місцевий рівень додаткових повноважень та ресурсів, як із центру, так і з рівнів влади (районів) за принципом субсидіарності. У сфері місцевого самоврядування виникають питання розмежування повноважень місцевих та державних виконавчих органів, питання адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з дотриманням принципів законності та доцільності дій. Діяльність наглядового органу і значення інтересів, що їм захищаються, залишаються незрозумілими у сфері місцевого самоврядування [24].

На законодавчому рівні вже робляться спроби запровадити інститут префектів на регіональному рівні. Положення законопроекту № 2598 про розпуск місцевих державних адміністрацій та створення інституту префектів викликали великі суперечки. Проаналізувавши повноваження префектів,

можна зробити висновок, що йдеться не про посилення ролі місцевої влади в управлінні місцевими справами та розширення їх повноважень за рахунок делегатів, а про повний контроль їхньої діяльності з боку префектів, прийняття рішення про скасування закону та рішення про розпуск місцевого самоврядування.

Ще однією спробою перетворення місцевих державних адміністрацій у префектури є проєкт закону «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та інші законодавчі акти України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (прийнятий за основу у березні 2021 року) [77].

Законопроєкт пропонує створити умови та правові засади для функціонування місцевих публічних адміністрацій префектурного типу до внесення відповідних змін до Конституції України (у частині децентралізації влади), адаптації законодавства про місцеве публічне управління до сучасних стандартів та проблеми, з якими стикаються державні службовці обласних та районних державних адміністрацій при реалізації конституційних повноважень у відповідних районах та областях, а також при реалізації конституційних положень про функціонування правової системи при здійсненні діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб своєї діяльності з метою забезпечення системи поділу влади на частини збалансованого дотримання Конституції України та законів України всіма суб'єктами, об'єктами публічної влади у державі.

Ключовим моментом є визначення трьох напрямів діяльності місцевих державних адміністрацій:

- координація діяльності місцевих органів влади (підрозділів) центральних виконавчих органів;
- забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб;

- реалізація окремих повноважень органів місцевого самоврядування. Створюється багаторівнева система забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб.

Вважаємо участь префекта у процесі контролю за бюджетною справою особливо актуальною. У той же час цікавим є досвід Франції.

У межах свого аналізу префект за необхідності звертається до регіональної Рахункової палати, а не до суду. Слід зазначити, що Мінфін здійснює попередній контроль поточних платежів під час виконання бюджету. Таким чином, префект контролює лише рішення місцевих органів влади щодо бюджету, а саме: дотримання умов ухвалення первинного бюджету; підтримувати збалансований бюджет; реєстрація обов'язкових витрат. Порадившись із Рахунковою палатою регіону, префект звертається до місцевої влади з проханням видалити зауваження щодо бюджету. Якщо місцева влада ігнорує зауваження або відмовляється ухвалити рішення, префект приймає рішення самостійно. Префект також затверджує місцевий бюджет, якщо його не схвалить представницький орган місцевого самоврядування до 31 березня. У цьому випадку префект може ухвалити рішення про розпуск територіального самоврядування у зв'язку з його неплатоспроможністю.

Враховуючи ситуацію в державі, мова йде лише про внесення змін до закону «Про державні місцеві адміністрації» та перетворення місцевих державних адміністрацій в органи місцевого самоврядування префектурного типу, і тільки після закінчення війни не буде лише законодавче, а й конституційне оформлення.

У рамках подальшого реформування місцевого законодавства мають бути створені механізми забезпечення матеріальної та фінансової незалежності місцевого самоврядування, а також економічного стимулювання бізнесу, зокрема зниження податкових ставок або звільнення його від податку на певний термін. При цьому варто використовувати такий інструмент, як

територіальна кооперація, що дозволяє об'єднати не лише організаційно-правові, а й матеріальні та фінансові зусилля місцевої влади.

Економічному відновленню територіальних громад сприяє утворення агломерацій, що, у свою чергу, ставить на порядок денний реорганізацію функціональних призначень районів та регіонів. Наступним етапом має стати правове регулювання утворення міських поселень: визначення організаційно-правових засад освіти міських поселень територіальною громадою сіл, селищ та міст, принципів та механізмів взаємодії територіальних органів усередині міських поселень, гарантії та відповідальність міських поселень, а також форми державної підтримки міських громад. При цьому ми не можемо розглядати агломерацію як складову частину адміністративно-територіальної системи, оскільки це вимагає внесення змін до Конституції що неможливо в умовах воєнного стану. Натомість пропонується доповнити закон «Про співробітництво органів місцевого самоврядування» та деякі інші закони окремими положеннями, що регулюють правовий статус територіальних громад, що передбачають формування муніципальної ради та включають до її компетенції розгляд питань, що стосуються громадськості, інтересів місцевих органів влади, що входять до складу агломерації та надання списку основних навичок, які можуть змінюватись в залежності від рівня інституційного потенціалу кожної агломерації. Основним принципом має стати взаємна вигода всіх спільнот, що утворюють агломерацію, що забезпечує їхню самодостатність та ефективність [85].

Вважаємо, що запропоновані механізми законодавчого регулювання функціонування місцевого самоврядування сприятимуть розвитку територіальних громад, економічному зростанню регіонів та повоєнному відновленню України.

3.2. Рекомендації щодо покращення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні об'єднаних територіальних громад

Суть реформ у сфері децентралізації влади, що розпочалися з ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні 1 квітня 2014 року, полягають у формуванні ефективної місцевої та територіальної організації самоврядування, створення та підтримання повноцінного довкілля громадян, надання якісних і доступних державних послуг, створення інститутів безпосередньої народної влади, що розглядаються, координація інтересів держави та місцевих органів влади.

Сьогоднішня реальність показує, що в Україні орієнтація державної політики на механізм взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян у питаннях формування єдиних територіальних громад має особливе значення, але водночас вона не вільна від недоліків та потребує значних покращень.

У результаті вивчення проблем та недоліків адміністративного законодавства, що регулює взаємодію Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України з його суб'єктами, аналізу та узагальнення теоретико-правових підходів щодо його вдосконалення, ми пропонуємо визначити наступні ключові напрями щодо вдосконалення механізмів взаємодії місцевої влади та громадян.

Результати більшості досліджень механізмів ефективності взаємодії влади та суспільства, проведених різними державними дослідницькими інституціями, показують, що найбільшою проблемою у таких відносинах є не лише значна недовіра суспільства до влади, а й навпаки. Подолання цієї проблеми та вихід на новий рівень взаємовідносин залежить лише від відкритості та прозорості роботи влади. Здатність високопоставлених державних службовців та керівників місцевих органів влади інформувати про

свою діяльність та позицію влади, прислухатися до пропозицій спільноти та разом виробляти рішення – основні принципи, що дозволяють подолати недовіру та змінити країну разом.

Аналізуючи результати досліджень, представлених у нашій роботі, можна зробити певні висновки та рекомендації щодо вдосконалення механізмів та ефективності взаємодії органів місцевого самоврядування та громадськості при формуванні органів місцевого самоврядування.

1. Інформування громадян. Так, в інформаційному полі це дуже схожа проблема у всіх органів влади. Крім наявності різних інформаційних каналів, залежно від наявних людських ресурсів, а також матеріально-технічного забезпечення місцевого самоврядування, інформація, що надається, зазвичай складна для сприйняття населенням і насичена спеціалізованою термінологією, що ускладнює її сприйняття і розуміння. Особливо це стосується інформації про прийняті нормативно-правові документи, документи нормативного характеру. Офіційні ресурси влади будуються не з точки зору громадян, які швидко і легко шукають інформацію та отримують відповіді на свої питання, а як звіт влади про виконану роботу. Публікація інформації про збори, які проводять керівник або його заступник, на офіційних сайтах не може вважатися інформацією. І якщо в більшості органів виконавчої влади ситуація з доступом до публічної інформації задовільна, що зумовлено чітко визначеною відповідальністю кожної посадової особи за ненадання інформації, то жодних єдиних критеріїв чи правил інформування громадян не встановлено. Тому логічно, що якість та ефективність інформації повністю залежать від рівня підготовки та обізнаності держслужбовця. У цьому контексті слід зазначити, що існує велика потреба державних службовців у навчанні ефективного інформування громадськості, інтеграції нових інформаційних каналів та використання новітніх технологій та методів.

Часто помилково вважають комунікаційну стратегію обов'язковою на етапі інформування. Питання існування такої стратегії ставиться цілком чесно

і справедливо. Проте, можливо, варто акцентувати увагу на розвитку інформаційно-комунікаційних стратегій. Такі детальні документи можуть бути розроблені тільки на основі спеціальних досліджень і передбачати не лише форми та методи інформування, а й найбільш ефективні форми комунікації для кожного регіону з урахуванням переваг членів спільноти за віком, професією, місце проживання (місто, селище, село) тощо.

Наразі можна стверджувати про необхідність обов'язкової розробки таких інформаційно-комунікаційних стратегій, які мають бути визначені на державному рівні та схвалені представниками місцевих рад. Такі документи не можуть створювати виключно держслужбовці, бо насправді це є відображенням іншої сторони розуміння. Відповідно, на ці дослідження мають бути виділені окремі бюджетні ресурси. Усі європейські країни реалізують свою політику, що базується на інформативних та комунікативних стратегіях. В Україні держслужбовці, голови органів місцевого самоврядування та депутати місцевих рад не мають ні досвіду, ні розуміння такої необхідності. Тому, на наш погляд, необхідно ухвалити рішення щодо необхідності розробки такого документа. Це має стати обов'язковим не лише на рівні місцевого самоврядування, а й на рівні держави.

2. Проведення консультацій. Коли ми говоримо про консультації, ми говоримо про комунікації, в яких місцевий орган влади публікує проєкти своїх рішень з метою отримання коментарів, зауважень та пропозицій громадськості або проводить консультації з громадськістю про хід реалізації рішень, які вже існують та реалізуються або реалізація яких завершена, то слідує відзначити такі моменти: ці консультації ініціюються органом влади. Державний орган має бути зацікавленим у проведенні таких консультацій. Якщо йому стає ясно, що консультації по суті «легітимізують» рішення, що приймаються владою в очах суспільства, усувають негативні моменти і підвищують довіру до влади, то якісні та кількісні характеристики цих консультацій зростають. Але, на наш погляд, необхідно орієнтуватися не лише на наявність чи відсутність

затвердженого плану громадських консультацій, а й на те, як влада враховує пропозиції громадян.

Важливим елементом проведення таких консультацій є здатність місцевої влади дати пояснення представникам громадянського суспільства, чому їх пропозиція не була прийнята до уваги чи відхилена. Насправді, це не таке просте завдання, як здається. Деякі документи надто складні та перевантажені цифрами та термінологією, і те, що чудово зрозуміло держслужбовцеві, не обов'язково зрозуміле громадянам. Ось чому під час консультацій надзвичайно важливим є збалансований зворотний зв'язок.

Прийом громадян державними службовцями є також важливим елементом цієї проблеми. Це вважається формою консультування. Однак прийом громадян та розгляд скарг є прямим обов'язком посадової особи і може впливати на прийняття рішень щодо окремого громадянина.

На етапі участі громадськості у розробці та реалізації державної політики місцеве самоврядування має досить широкий спектр можливостей своєї роботи. Місцеве самоврядування може створювати численні дорадчі органи як з власної ініціативи, так і з ініціативи громадськості, проте ступінь цієї взаємодії визначається якістю спільно вироблених рішень. При цьому подібні спільні рішення можуть виникати у рамках ситуативної співпраці без створення додаткових комітетів. Важливу роль відіграє конструктивний характер аудиторії, а не лише її активна позиція.

Для міста Києва створення парку «Наталка», відновлення велодоріжки, реконструкція сходів на Володимирській гірці тощо є яскравими прикладами такої співпраці. У цих випадках ми бачимо явно конструктивну позицію з боку державного сектора, готового реалізувати проєкт спільно з владою та взяти на себе частину відповідальності. За таких підходів органи місцевого самоврядування повинні приймати свої рішення на основі підтримки спільноти.

Очевидно, що місцева влада створює громадські ради та координаційні ради на місцях і публікує плани консультацій. І це пов'язано, перш за все, з їх прямим підпорядкуванням Кабінету Міністрів України, виконанням відповідних рішень та необхідністю звітувати про виконану роботу.

На жаль, наявність таких органів, публікація попередніх планів консультацій та публікація проєктів законів на сайті жодним чином не є доказом ефективності самих консультацій, залучення та максимальної поінформованості суспільства. У принципі, місцева влада не повинна створювати громадські ради та координаційні ради. Проте Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» надає їм право формувати консультативні органи з будь-якого питання.

На підставі проведених досліджень місцева влада в цілому вважає, що їх дії достатні для залучення спільноти та висловлювання своєї точки зору, тоді як спільнота стверджує, навпаки, що вона не має всіх механізмів інформування та впливу. Загалом обидві позиції виправдані. Складність законодавства щодо можливості впливу на владу змушує спільноту максимально використати механізми письмових скарг та публікацій у соціальних мережах.

3. Партнерство місцевої влади та громадян. Розглядаючи партнерство як вищий рівень взаємодії місцевої влади та спільноти, необхідно розуміти якісні та кількісні характеристики інститутів громадянського суспільства, які готові прийняти делеговані державою повноваження. Головним критерієм тут є не лише передача навичок, а й ресурсів, зокрема, державних коштів. Наявність угод про співробітництво, спільну реалізацію донорських проєктів, підтримка державного органу з боку влади у реалізації своїх ідей не можуть розглядатися як партнерство. Це може бути «підтримка», «заступництво», «допомога», «співпраця» тощо.

Партнерство є двосторонніми договірними відносинами з чітко визначеними обов'язками, відповідальністю та умовами сторін.

Поки що Україна перебуває на ранніх стадіях встановлення таких відносин. Влада має навчитися довіряти та делегувати, громадськість має навчитися реалізовувати та брати на себе відповідальність. І цей взаємний рух назустріч один одному.

На що слід звернути особливу увагу? Найбільша проблема та потреба у цьому плані – це кадри. Насправді змінилося законодавство щодо прав громадянського суспільства, змінилося і саме громадянське суспільство. Воно стало більш активним, компетентним, вимогливим та усвідомленим. Проте держава не передбачила можливості збільшення кількості місцевих чиновників, завданням яких буде виключно спілкування із населенням. Це призводить до того, що в багатьох органах місцевого самоврядування ці функції виконуються, крім основних повноважень, і тому їхня якість може постраждати. Якщо суспільству потрібен якісний зв'язок, держава має насамперед його забезпечити, створивши власні підрозділи, які професійно та компетентно займатимуться цими питаннями.

У цьому контексті дуже цікавим є приклад Польщі, а саме Варшавської мерії, де створено окремий центр громадських комунікацій з представництвом у всіх районах міста. Це особливо актуально за умов децентралізації, передачі повноважень та ресурсів органами місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування ближче до суспільства, органи місцевого самоврядування не зобов'язані створювати громадські ради, затверджувати плани громадських консультацій чи реалізовувати інші стандарти, встановлені Кабінетом Міністрів України та є обов'язкові для органів виконавчої влади. Тому аналіз їхньої взаємодії з громадськістю не менш цікавий і необхідний.

Оскільки взаємодія з громадськістю – це не лише рух від влади до спільноти, а й зворотний рух, нам є корисним проаналізувати ефективність державного сектору. Велика кількість громадських організацій, благодійних фондів та трудових організацій ніколи не намагалися направити своїх

представників до громадських рад, ефективно здійснюючи свої статутні повноваження.

Виділимо ще, не менш важливий, ланцюжок рекомендацій, який, на наш погляд, дозволить удосконалити механізм взаємодії місцевої влади та громадян при формуванні унітарних територіальних органів влади:

- правомірне визначення меж територіальних органів державної влади та місцевого самоврядування;
- законодавче закріплення статусу спільної власності;
- запровадження принципу субсидіарності до системи поділу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які є адміністративно-територіальними одиницями різного рівня;
- продовження фіскальної децентралізації та вдосконалення механізмів участі регіонів у розробці державного бюджету;
- впровадження заходів, спрямованих на вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні унітарних територіальних органів влади;
- розробка механізму передачі повноважень від органів місцевої державної влади органам місцевого самоврядування;
- створення ефективного механізму підзвітності представницьких органів влади та їх виконавчих комітетів муніципалітетам;
- правове регулювання взаємної передачі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування та їх взаємодії у повсякденній управлінській діяльності.

У рамках дослідження було б цікаво зрозуміти, якою мірою держсектор готовий використати право громадського контролю над діяльністю органів виконавчої влади і чи має він для цього всі можливості? Чи готові державні органи взяти на себе відповідальність за реалізацію державного соціального замовлення та ефективно використовувати бюджетні ресурси для реалізації

проектів тощо? Наразі складно відповісти на ці питання, оскільки Україна перебуває у стані війни. Однак слід зазначити, що на етапі реформ необхідність збереження сильної вертикалі державної виконавчої влади беззаперечна. Вона має забезпечити ефективність системи державного управління та стабільність національної економіки у всіх регіонах країни.

Беззаперечним є і те, що ситуація у відносинах влади та суспільства кардинально змінилася за останні чотири роки, і особливо за останні два, і ще далека від ідеалу. Систематичні дослідження можуть забезпечити основу поліпшення цих відносин.

ВИСНОВКИ

У ході виконання кваліфікаційного бакалаврського дослідження, ми дійшли таких висновків:

1. Вивчивши сучасні наукові концепції низки авторів щодо організації формування об'єднаних територіальних громад та визначивши аналіз поняття «децентралізація», ми дійшли висновку, що децентралізація у найзагальнішому вигляді означає процес передачі повноваження та рішення центральних органів влади чи владних структур на регіональному, місцевому чи інших підпорядкованих рівнях. Відзначено, що децентралізація поділяється на такі види як політична, адміністративна, фінансова та економічна. Існують базові форми, такі як децентралізація, делегування, деінвестування та деконцентрація. Зазначили, що децентралізація – це стратегічний підхід, метою якого є розподіл влади та відповідальності для забезпечення більш ефективного та гнучкого управління. Її головна мета – створення необхідних умов для формування ефективного та відповідального місцевого самоврядування, здатного забезпечити комфортне та безпечне середовище проживання мешканців на всій території України. Після того, як Україна стала на шлях приєднання до європейської спільноти, децентралізація публічної влади стала основним напрямком модернізації її суспільного устрою на користь демократичного та правового розвитку.

2. Висвітлили правові засади формування об'єднаних територіальних громад та зазначили, що Конституція України відіграє ключову роль у забезпеченні правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади, встановлює основні засади місцевого самоврядування, встановлює повноваження місцевих органів влади та надає їм ресурси. Вона гарантує законність діяльності місцевих органів влади та створює умови для співпраці між муніципалітетами. Визначили, що Європейська Хартія місцевого самоврядування є міжнародно-правовою основою права на місцеве самоврядування, яка встановлює основні стандарти

організації та функціонування об'єднаних місцевих органів влади та гарантує їхню легітимність. Зазначили, що Європейська Хартія місцевого самоврядування є ефективним інструментом розвитку єдиного місцевого самоврядування в Україні, що наближає українську систему місцевого самоврядування до європейських стандартів та сприяє європейській інтеграції України та на розвиток міжнародного співробітництва. Встановлено, що нормативно-правові засади організації та функціонування єдиної добровільної територіальної громади в Україні є результатом складної адміністративної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, до якої належать: правові акти (закони, ухвали, правила, інструкції тощо); окремі дії та протиправні дії (програми, рекомендації); контракти управління. З'ясувалося, що специфіка нормативно-правових засад організації та функціонування добровільної об'єднаної територіальної громади в Україні полягає у її формуванні на основі: спільної ідеї місцевого самоврядування, встановленої міжнародними органами та конституційними нормами; спеціалізація діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, яка визначається законами та статутами України; специфічні умови функціонування окремого місцевого органу влади, створювані внаслідок внутрішньої нормативної діяльності місцевого органу влади (прийняття внутрішніх документів, правил, укладання договорів тощо).

3. Із огляду на європейський досвід децентралізації влади ми поставили завдання пошуку найбільш оптимальної моделі державного устрою країни, оскільки необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між національними інтересами та інтересами населення регіонів і місцевих громад. Аналізуються передумови, політична історія та періоди становлення децентралізованої влади у більшості європейських середньовічних держав, а також наукові позиції вітчизняних та зарубіжних правознавців щодо доцільності запровадження децентралізації влади. Встановлено, що більшість

західноєвропейських держав відмовляються від моделі унітарної держави шляхом запровадження децентралізації. Керівною ідеєю реформи є перенесення центру вирішення місцевих проблем на місцевий, у тому числі регіональний рівень, що досягається за рахунок оптимізації відносин між різними рівнями організації територіальної влади. Національні традиції, формування та функціонування органів державної влади у минулому, особливості адміністративно-територіального устрою держави, наявність автономних територій, поліетнічний склад населення істотно впливають на формування конституційної системи, заснованої на принципах децентралізації в країнах ЄС та інших країнах. Враховувався позитивний досвід Ізраїлю, Німеччини, Японії, Франції, Великої Британії, країн Центральної та Східної Європи: Польщі, Чехії, Угорщини та країн Балтії.

Теоретично доведено, що принцип децентралізації успішно реалізовано на практиці держав ЄС. Слід зазначити, що передумовою успішної реалізації процесів децентралізації, спрямованих на створення ефективної управлінської моделі децентралізованої системи влади України, є затвердження принципу верховенства закону; визнання та гарантії місцевої автономії; рівноправний правовий захист усіх форм власності; демократичне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність та прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративної юстиції; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність відповідних соціальних норм; розвинений державний сектор та постійна тенденція до його розвитку.

4. Виявивши механізми ефективної взаємодії об'єднаних територіальних органів, органів місцевого самоврядування та громадян, визначено, що їх можна умовно поділити на культурно-ціннісні традиції, вірування, прагнення людей та спільноти людей тощо, що встановлені відповідними документами. Також було наголошено, що передбачено низку механізмів взаємодії органів місцевого самоврядування та державних виконавчих органів, у тому числі регулярні громадські зустрічі, онлайн-консультації та мовні майданчики, що

сприяють активній участі громадян у прийнятті рішень. Крім того, проведення громадських дебатів, створення консультаційних груп та місцевих референдумів дає мешканцям можливість безпосередньо впливати на розвиток своєї території. Успішні проекти, такі як спільне планування міського розвитку та екологічні ініціативи, зміцнюють довіру до міської/сільської влади та участь громадськості.

Однак взаємодія на місцевому рівні стикається з такими проблемами, як недостатня обізнаність громадян та брак ресурсів для реалізації ініціатив. Оптимізація контактів між громадськістю та місцевою владою вимагає використання ефективних засобів комунікації, які можуть допомогти створити більш відкритий та конструктивний діалог. Завдяки таким ініціативам стає можливим досягти сталого розвитку та покращити якість життя на місцевому рівні.

5. Проаналізувавши проблему участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики та аспекти ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, можна зробити висновок про процес реформування системи державного управління в Україні. Інститут політичної участі поєднує громадян зі світовими та європейськими стандартами.

Участь громадян у вирішенні проблем місцевого (регіонального) самоврядування є взаємовигідною. За допомогою участі громадськості можна приймати більш ефективні та дієві рішення за допомогою більш глибокого та широкого розуміння проблем та питань. Офіційні рішення та пропозиції легко приймаються громадськістю, якщо її думка враховується під час підготовки цих рішень. Встановлений процес участі громадян спонукає окремих осіб і окремі групи активніше брати участь у справах спільноти, тим самим поширюючи відповідальність за те, що відбувається у співтоваристві, на ще більшу кількість громадян. Залучення громадян у процес прийняття рішень, особливо тих, кого безпосередньо зачіпають питання або програми, що

приймаються, підвищує взаєморозуміння, мінімізує конфлікти і створює умови для широкого соціального консенсусу при прийнятті рішень.

Нині в Україні існує безліч різних форм участі громадськості у процесах прийняття рішень. Ефективність кожного їх залежить від трьох основних факторів: 1) нормативно-правового регулювання цих механізмів на місцевому рівні; 2) поінформованість громадськості про ці механізми; 3) наявність у громадськості відповідних знань та навичок щодо використання того чи іншого механізму.

6. Визначивши перспективи подальшого розвитку єдиного місцевого самоврядування України, встановлено, що перспективи розвитку місцевого самоврядування у процесі побудови сервісно-орієнтованої держави визначаються спільною метою розвитку територіальних громад, що полягає у поліпшенні соціально-економічних та екологічних умов територій, умов життя та праці всіх їх мешканців. Такі зміни мають бути засновані на залученні нового додаткового фінансування з різних джерел, прискоренні передачі та застосування досвіду та технологій, децентралізації повноважень, зміцненні місцевого потенціалу та партнерстві між державним та приватним секторами та спільнотами в інтересах покращення інфраструктури та соціальних послуг та забезпечення умов для їх раціонального управління, широкої участі у процесі прийняття управлінських рішень громадських груп та організацій.

7. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та громадян при формуванні єдиних територіальних громад. А саме: налагодження зв'язку між місцевою владою та населенням; проведення консультацій, тренінгів та навчань; участь у програмах фінансування; отримання фінансування; аналітична робота, генерація ідей; контроль, зокрема фінансовий; підтримка у реалізації проєктів; пошук діалогу, роз'яснень; подання ініціатив.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аль-Атті І.В. Механізми формування ефективної взаємодії влади та громадськості як основи удосконалення системи публічного управління. Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення. № 2. – Київ : 2022. С. 6-30.
2. Беззубко Б. І. Вдосконалення стратегічного планування розвитку територій на регіональному та місцевому рівнях. Актуальні проблеми державного управління. Харків : ХарРІ НАДУ. 2015. № 2. С. 9 –18.
3. Безуглий Д. Г., Шаров Ю. П. Підхід до оцінювання рівня проектної зрілості органів місцевого самоврядування. Аспекти публічного управління. 2015. № 11/12 (25/26). С. 89–97.
4. Бец Б. Б. Формування об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації. Ефективна економіка. 2018. № 11. – URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6860> DOI: 10.32702/2307-2105-2018.11.209 (дата звернення : 15.03.2024).
5. Безпалько О. М. Роль ТГ у забезпеченні місцевого економічного розвитку: теоретичні засади дослідження. Економіка і організація управління. 2019. № 1 (33). С. 116- 123.
6. Беновська Л. Я. Територіальна громада як суб'єкт регулювання розвитку територій: теоретичні аспекти. Регіональна економіка. 2018. № 1. С. 30-39.
7. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ : 2012. 212 с.
8. Бабич О. М. Співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні. Часопис Київського університету права. 2011. № 12. С. 109-113.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.

10. Використання інструментів місцевої демократії під час дії воєнного стану - роз'яснення. URL: <https://decentralization.gov.ua/en/news/16695> (дата звернення: 15.03.2024).
11. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937.75> (дата звернення: 15.03.2024).
12. Горохова Л., Невинна Г. Досягнення та перспективи реформи децентралізації в Україні. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2023. Випуск 46. С. 253–261
13. Гостєва О.М. Європейський досвід взаємодії органів державної влади та громадських організацій. Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1124> (дата звернення : 17.03.2024).
14. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. ; А.О. Красносільська, М.В. Лациба, А.В. Волошина, В.О. Купрій та ін. – Київ : Україна, 2013. – 180 с.
15. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/> (дата звернення : 11.04.2024).
16. Деякі питання оплати праці працівників державних органів та ОМСВ під час воєнного стану. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення : 22.04.2024).
17. Дзюбіна А. В. Модель зрілості управління проектами для вітчизняних підприємств. Вісник Національного університету "Львів. політехніка". 2010. № 690. С. 235–239.

18. Дорожня карта децентралізації. URL: <http://surl.li/oikel> (дата звернення : 15.03.2024).
19. Дорош У. До визначення поняття децентралізації влади. Ефективність державного управління. - 2017. Вип. 3 (52). Ч. 1. С. 130-137.
20. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України. Аналітичний звіт. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. URL:<https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5>. (дата звернення: 15.03.2024).
21. Дробуш І.В. Організаційно-правове забезпечення функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови України. Матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції 12 травня 2023 р., м. Львів.
22. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 8 :
23. Естонська концепція розвитку громадянського суспільства. URL: <http://www.emy.ee/alusdokumendid/concept.html>. (дата звернення: 14.03.2024).
24. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 10.04.2024).
25. Жук П. В. Проблеми практичної реалізації адміністративно-територіальної реформи. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації. / НАН України. ДУ “Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України”; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2017. С. 22-30.
26. Закоморна К. О. Міжмуніципальне співробітництво як напрям конституційної реформи в постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу. Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. Харків, 2017. Вип. 33. С. 90-101.

27. Іноземний досвід роботи комісій з питань майбутнього / Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційнодослідницьким центром на запит народного депутата України. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Infodovidka-Inozemnyjdosvid-roboty-komisij-z-pytan-majbutnogo.pdf>. (дата звернення: 10.03.2024).
28. Інтеграція місцевого самоврядування. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>. (дата звернення : 15.03.2024).
29. Калінічева Г. Державна політика підтримки розвитку організацій громадянського суспільства в країнах ЦСЄ. № 20. 2013. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/3898/>. (дата звернення : 01.03.2024).
30. Каплан Ю. Механізм прямого народовладдя на місцевому рівні : стан та напрями підвищення ефективності. URL: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli08/10.htm>. (дата звернення: 15.03.2024).
31. Карабін Т. О. Проблеми децентралізації виконавчої влади в Україні та можливі напрями їх вирішення. Форум права. 2012. № 4. С. 439-444.
32. Карпенко В.В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції / В.В. Карпенко // УАДУ, Одеський філіал. – Одеса, 2000. – 19 с.
33. Козак В. І. Аналіз наукового доробку у визначенні децентралізації як явища. Дер-жавне будівництво. 2017. № 1. С. 1–12.
34. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади: історія та сучасні тенденції розвитку. Вісник КНУ. Серія: міжнар. відносини. 2003. Вип. 27. С. 198–204.
35. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 року № 254к/96-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. (дата звернення: 15.03.2024).

36. Концепція сталого розвитку населених пунктів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14#Text> (дата звернення : 05.04.2024).
37. Косач І. А., Кулик О.С. Децентралізація в Україні: тенденції та проблемні аспекти. Проблеми сучасних трансформацій. Серія: економіка та управління. №2. 2021. С. 61-66.
38. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.
39. Крупник А.С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. Ефективність державного управління: зб. наук. праць ЛПІДУ. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2007. Вип. 14. С. 146–154. URL: <http://www.ucipr.kiev.ua/publications/zarubizhnii-dosvid-gromadskogo-kontroliu-uroki-dlia-ukraïini1>. (дата звернення: 15.03.2024).
40. Кудряченко А.І., Піляєв І.С. та ін. Формування взаємовідносин «особа – суспільство – держава» в країнах Центрально-Східної Європи: досвід для України : аналіт. доп.; Держ установа «Ін-т всесвіт. історії Нац. акад. наук України». Київ : Ін-т всесвіт. історії НАН України, 2014. 55 с. 77.
41. Куйбіда В. С., Возний С. О. Сутність та методи взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної виконавчої влади щодо формування дієздатності територіальних громад//Державне будівництво : електрон. наук. фах. вид. 2016. № 1. URL: [http:// www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf](http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/01.pdf). (дата звернення : 05.05.2024).
42. Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017.110 с.
43. Линьов К.О. Централізація, децентралізація та нелінійність у державному управлінні: автореф. дис. кандидата наук з державного управління: 25.00.01. Нац. академ. держ. упр. при През. Укр. Київ, 2001. 20 с.

44. Магновський І. Й. Теоретико-правові аспекти сучасного розуміння категорії «децентралізація». Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. 2021. Вип. 3 (95). С. 27-38.
45. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. 2-ге вид., доповн. і виправл. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. С. 51.
46. Мацедонська Н.В., Клівіденко Л.М. Децентралізація в Україні та основні шляхи її впровадження в сучасних умовах. Економіка та суспільство. 2017. Вип. 8. С. 613–618.
47. Методичний посібник «Технології активізації громади». Християнський дитячий фонд. Київ, 2006. 90 с.
48. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні : колект. монографія / кол. авт. ; за заг. ред. Р. М. Плюща. Київ : Рідна мова, 2016. 744 с.
49. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на жовтень 2023 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (дата звернення : 09.04.2024).
50. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на січень 2022 року. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf>. (дата звернення: 09.04.2024).
51. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. URL : <https://mtu.gov.ua>. (дата звернення : 15.04.2024).
52. Наші права. Участь громадян в управлінні державними справами / Н.К. Дніпренко [та ін.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – Вінниця : Консоль, 2006. – 64 с, с. 4-5.
53. На шляху до Європейського Союзу. Досвід Польщі. ГО Фондація «Відкрите суспільство». Київ, 2006. 148 с.

54. Панасюк В.М. Інструменти громадської участі: поняття, види та конституційно-правові проблеми застосування. URL: <http://surl.li/gsmcf 78>. (дата звернення : 15.03.2024).
55. Панов І. В., Татаренко Г. В. Генеза концепцій децентралізації влади. Актуальні проблеми права: теорія і практика. №1 (43). 2022. С. 118-126.
56. Парсонс Т. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська», 2006с.
57. Патицька Х. О. Територіальна громада в політико-правовій практиці сучасної України. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4 (108). С. 320-328.
58. Пережнюк Б., Бальцій Ю. Категорія «децентралізація» в сучасному муніципалізмі: поняття та сутність. Державне управління та місцеве самоврядування. 2018. С. 11-16.
59. Полтавець В. Д. Міжмуніципальне співробітництво у Франції. Досвід та уроки. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 214-218.
60. Правове регулювання громадських слухань. URL: <https://civil-rada.in.ua/pravove-regulyuvannyagromadskikh-slukhan>. (дата звернення: 15.03.2024).
61. Приходько В. П., Єгорова О.О. Децентралізація в Україні. Економіка регіонів. URL: <http://surl.li/oikgw> . (дата звернення : 17.03.2024).
62. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/>.(дата звернення : 15.03.2024).
63. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>. (дата звернення : 15.03.2024).

64. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів ТГ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення : 15.03.2024).

65. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T171850> (дата звернення : 11.04.2024).

66. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text> (дата звернення : 11.04.2024).

67. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо добровільного приєднання ТГ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1851-19#Text> (дата звернення : 11.04.2024).

68. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання ТГ, розташованих на територіях суміжних районів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1923-19#Text> (дата звернення : 14.04.2024).

69. Про внесення змін до Методики формування спроможних ТГ: постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 601. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення : 14.04.2024).

70. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15#Text> (дата звернення : 14.04.2024).

71. Про затвердження Методики формування спроможних ТГ : постанова Кабінету Міністрів України від 08 квіт. 2015 року № 214. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення : 15.04.2024).

72. Про затвердження переліку спроможних ОТГ, у яких відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови у 2016 році. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D1%80#Text> (дата звернення : 15.04.2024).

73. Про звернення громадян. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 15.04.2024).

74. Про інформацію. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text>. (дата звернення : 15.04.2024).

75. Про місцеве самоврядування. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 25.03.2024).

76. Про місцеві вибори. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text> (дата звернення : 25.04.2024).

77. Про місцеві державні адміністрації. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення : 25.03.2024).

78. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. Відомості Верховної ради України. 2017. № 29. с. 315.

79. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. Відомості Верховної ради України. 2017. № 29. Ст. 315.

80. Про ратифікацію Європейської ландшафтною конвенції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-15#Text> 80 (дата звернення : 15.04.2024).

81. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20 березня 2018 р. Відомості Верховної ради України. 2018. № 16. Ст. 138.

82. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення : 15.03.2024).

83. Райони України. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення : 15.03.2024).

84. Рекомендації Ради Європи стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни.(м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3). URL : <http://http://www.slg-coe.org.ua>. (дата звернення : 27.04.2024).

85. Рекомендації Ради Європи стосовно формування політики з питань Плану відновлення місцевого самоврядування від наслідків війни. (м. Страсбург, 30 червня 2022 року CEGG/PAD(2022)3). URL : <http://http://www.slg-coe.org.ua> (дата звернення : 27.04.2024).

86. Самоврядування: досвід для України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право. 2014. Вип. 7. С. 138–147.

87. Самойленко Л. Я. Етапи реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні. Науковий вісник Академії муніципального управління / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. Київ : Видавничо-поліграфічний центр Академії муніципального управління, 2009. С. 404–415.

88. Сергієнко О., Ватаманюк О. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 92 с. URL <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/80/Gromadskaychast.pdf> (дата звернення : 27.04.2024).

89. Сірик З. О. Проблеми та можливості співробітництва територіальних громад України. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 16. С. 102–107.

90. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика. Віче. 2015. № 12. С. 22–24.
91. Слухай С.В. Міжурядові трансферти: теорія і практика: монографія. Київ: Аграр Медіа Груп, 2013. 422 с.
92. Сметанін Р.В. Управління процесом децентралізації державної влади і розвитку місцевого самоврядування: дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.04. Донецьк: Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України, 2010. 177 с.
93. Субсидіарність. <https://uk.wikipedia.org/wiki/> (дата звернення : 05.05.2024).
94. Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти : монографія / С. М. Серьогін, Ю. П. Шаров, Є. І. Бородін, Н. Т. Гончарук та ін.; за заг. та наук. ред. С.М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2016. 276 с.
95. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики / О. Б. Бабич // Держава та регіони. Сер. : Державне управління. - 2014. - № 2. - С. 78-84. : URL http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_2_16. (дата звернення : 15.03.2024).
96. Формування ОТГ: стан, проблемні питання та шляхи їх вирішення. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2017-07/terutor_gromad-86ead.pdf. (дата звернення : 15.03.2024).
97. Чотири реформи. Від проектування до завершення. За редакцією Л. Колярсько-Бобінської – Варшава : ОФІЦИНА-НАУКОВА. - 396 с.
98. Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні : наук. доп. / за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.
99. Юшкевич Ю.Г. Форми участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики URL

:https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/27_10_2017/pdf/77.pdf. (дата звернення : 15.03.2024).

100. Янісімцев М.В. Правове регулювання діяльності виконавчої Японії // Фрідичний світ. - 2015. - № 2. - С. 83-98.

101. Яременко Т.Ф. Значення громадського контролю в управлінні державними справами. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. № 3(22). С. 82–86.

102. Expert discussion on Prospects of Decentralisation. URL: <https://case-ukraine.com.ua/en/publications/expert-discussion-on-prospects-of-decentralisation/> (дата звернення : 15.03.2024).

103. Rules of Procedure of the Saeima 2013. Saeima of the Republic of Latvia. URL: <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure> (дата звернення : 11.04.2024).

104. Statute. The Government Council for Non-Government, Non-Profit Organisations. URL: http://www.vlada.cz/assets/ppov/rmno/statut_EN_1.pdf. (дата звернення : 09.05.2024).

105. The World Bank Participation Source Book. Washington, DC, 2003. 394 p.

106. World Bank. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead. Poverty Reduction and Economic Management Unit. Europe and Central Asia. 2001. pp. 3–11.

107. Japan. URL: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1703/3/upravlinnya_book_fin.pdf, с. 174. (дата звернення : 15.03.2024).

