

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

В. С. Куйбіда

**ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Монографія

Київ 2004

УДК 352.075.001.3/001.76
ББК 67.9(4УКР)301
К89

Рецензенти: *І. В. Розпутенко*, д-р наук з держ. упр., проф.
В. П. Тронь, д-р наук з держ. упр., проф.
В. М. Шаповал, д-р юрид. наук, проф.

Рекомендовано Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 2 від 20.02.04)

Куйбіда В. С.

К89 Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.: іл. — Бібліогр.: с. 373–431.

ISBN 966-608-407-4

У монографії пропонується цілісна концепція вдосконалення методів та диверсифікації принципів функціонування самоврядних органів у контексті розвитку системи місцевого самоврядування. Досліджується система конституційно-правових засад місцевого самоврядування України. Розкриваються особливості процесу становлення конституційно-правових засад місцевого самоврядування та аналізуються теоретичні та практичні аспекти їх реалізації, осмислюються напрями вирішення виявлених проблем. Розглядаються організаційно-правові питання територіальної та матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, проблеми функціонування його представницьких та виконавчих органів.

Для науковців, муніципальних службовців, студентів вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться місцевим самоврядуванням.

ББК 67.9(4УКР)301+66.3(4УКР)12

ISBN 966-608-407-4

© В. С. Куйбіда, 2004
© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2004

ЗМІСТ

ВСТУП	6
Розділ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	9
1.1. Місцеве самоврядування як об'єкт дослідження науки управління	9
1.2. Зміст організаційно-функціональних принципів діяльності органів місцевого самоврядування	26
1.3. Сутність методів діяльності органів місцевого самоврядування	46
1.4. Дослідження організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	56
1.5. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування у світлі теорій та концепцій науки управління	66
<i>Висновки до першого розділу</i>	88
Розділ 2	
ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	92
2.1. Сутність і класифікація факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	92
2.2. Історичні фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	101
2.3. Політико-правові фактори формування організаційно- функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	127
2.4. Соціально-економічні фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	131

2.5. Інші фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування	139
<i>Висновки до другого розділу</i>	151

Розділ 3

ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ЙОГО СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ	154
--	------------

3.1. Класифікація сучасних проблем функціонування органів місцевого самоврядування в умовах трансформації суспільства	154
3.2. Аналіз політико-правових проблем	167
3.3. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в світлі соціально-економічних проблем	183
3.4. Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування	194
3.5. Роль місцевого самоврядування в сучасній регіональній політиці	202
<i>Висновки до третього розділу</i>	207

Розділ 4

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	209
---	------------

4.1. Інформатизація як фактор побудови інформаційного суспільства	209
4.2. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні	224
4.3. Інформатизація діяльності органів місцевого самоврядування	235
4.4. “Електронне врядування” в системі місцевого самоврядування	249
<i>Висновки до четвертого розділу</i>	271

Розділ 5

ТЕНДЕНЦІЇ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ
І ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-
ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ І
МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

275	275
5.1. Пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування	275
5.2. Зміцнення економічних основ місцевого самоврядування	303
5.3. Перспективні напрями удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування: необхідність пошуку нових принципів та застосування нових методів	331
5.4. Нові форми самоорганізації населення та їх взаємовідносини з органами місцевого самоврядування	340
<i>Висновки до п'ятого розділу</i>	<i>350</i>
<i>Висновки</i>	<i>353</i>
<i>Додатки</i>	<i>360</i>
<i>Список використаної та рекомендованої літератури</i>	<i>373</i>

ВСТУП

Проголошення Україною після відновлення незалежності побудови демократичної, соціальної, правової держави породило потребу цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління ним з урахуванням його нових якостей.

Проте реалізація напрацьованих системних реформ зіткнулася з величезними труднощами. В першу чергу це стосується реформ публічної влади. Незважаючи на певні кроки в цьому напрямі, в Україні досі існує неефективна за сьгоднішніх умов система управління, складовою якої є місцеве самоврядування. Саме на його рівні нагромадилась критична маса нерозв'язаних проблем, що перешкоджає становленню громадянського суспільства, адже сучасна демократична, соціальна та правова держава немислима без розвиненого інституту місцевого самоврядування. У зв'язку з цим Україна повинна, забезпечуючи правове регулювання інтеграційного процесу до Європейського співтовариства, переймати позитивний досвід управлінської діяльності, трансформуючи власні принципи та методи здійснення демократії на місцевому рівні. Тому зрозумілою є увага, яка приділяється інститутам місцевого самоврядування в положеннях Концепції адміністративно-правової реформи в Україні.

Багатоманітність факторів історичного, політико-правового, соціально-економічного, географічного, культурологічного характеру безпосереднього та опосередкованого впливу, що зумовлюють природу місцевого самоврядування, сприяє утворенню думки про те, що місцеве самоврядування є одним з найсуперечливіших політико-правових та соціально-економічних явищ. Як суспільна реальність, місцеве самоврядування стало об'єктом ряду галузей знань, які останнім часом інтенсивно формуються в самостійні науки.

Серед проблем науки державного управління проблематика місцевого самоврядування є однією з найскладніших, а відтак таких, що потребують особливого розгляду. Це пов'язано з низкою обставин, першочерговою з яких є те, що, з одного боку, Конституція України закріплює місцеве самоврядування як одну із засад конституційного ладу, самостійну форму волевиявлення народу, а з іншого — прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування та його реалізація на практиці гальмуються нестачею спеціальних знань щодо форм та методів здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Крім того, частина принципів і методів діяльності, успадкована органами місцевого самоврядування від системи рад, не відповідає

сучасній парадигмі управління, є неефективною в сьогоденних умовах і не сприяє вирішенню завдань, що стоять перед Україною.

Тому є актуальними пошуки такої організації системи органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг і розвиток людини як особистості.

Таким чином, оскільки кількість надаваних органами самоврядування управлінських та громадських послуг з часом збільшується, зростають вимоги до якості їх надання, з'являються альтернативні джерела надання громадських послуг (конкуренція), від органів місцевого самоврядування вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націленість на інновацію, пошук нових організаційно-функціональних принципів і методів діяльності.

Усе це актуалізує необхідність дослідження проблем діяльності органів місцевого самоврядування, осмислення тенденцій розвитку місцевого самоврядування з урахуванням сучасної парадигми управління, в основі якої лежить нова управлінська культура, спрямована на споживача-громадянина, та оптимальне, з точки зору отримання кінцевого результату, задоволення його потреб та інтересів, співвідношення: централізації — децентралізації, політичного — адміністративного управління, муніципального управління — менеджменту.

У цьому зв'язку вивчення принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування в контексті проблем становлення і перспективного розвитку місцевого самоврядування в Україні є актуальним.

Актуальність їх дослідження зумовлюється також практичною відсутністю робіт, в яких би цілісно й комплексно аналізувалися принципи та методи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, необхідністю подолати наявну суперечність між потребою застосування нових принципів і методів у діяльності органів місцевого самоврядування, що відповідали б сьогоденним реаліям, та відсутністю теоретико-методологічного і науково-прикладного їх обґрунтування.

В основу пропонованої праці покладена концептуальна ідея про те, що задоволення проблем конкретної людини, забезпечення її розвитку як особистості має здійснюватися через повноту послуг органів місцевого самоврядування, причому наближеними до громадян мають бути не тільки надавані послуги, а й організатори (принцип субсидарності). У зв'язку з цим коректно говорити про систему органів

місцевого самоврядування. Громадяни формують органи, співпрацюють з ними, впливають на них, оцінюючи ефективність їх діяльності. Ці органи є суб'єктами місцевого самоврядування — автономної частини цілісної системи державного управління, що функціонує і розвивається разом з іншими складовими останнього, відповідно до ієрархії соціально-культурних цінностей, культивованих в якісно різних територіально-локалізованих спільнотах.

Цей процес зумовлений як закономірностями еволюції суспільства, так і розвитком теорії та практики місцевого самоврядування.

Управління наданням усієї повноти послуг для задоволення потреб кожного громадянина розглядається як логічна, обґрунтована, взаємопов'язана, інтегрована система, на яку впливають політичні, економічні, соціальні, культурні, психологічні та ін. чинники. Вона має свій зміст, функції, структуру, принципи і методи здійснення. Її життєздатність визначається поєднанням елементів жорсткості — надійності збереження на протипагу різним руйнівним впливам та гнучкості — здатності до новації.

При проведенні досліджень автор виходив з того, що за умов демократизації суспільних відносин і ресурсного обмеження розвитку як людини, так і територіально локалізованих спільнот; зростання кількості параметрів, за якими оцінюється ефективність управління таким розвитком; необхідності зміни розуміння завдань місцевої влади відповідно як до трансформаційного періоду, так і до стратегії на євроінтеграцію; впровадження у практику діяльності органів місцевого самоврядування сучасних науково-обґрунтованих принципів і методів діяльності, а відтак управлінських моделей і технологій забезпечить керованість суспільними процесами у напрямі досягнення соціально визначеного результату і є засобом реального впливу на здійснення (реалізацію) муніципальної політики.

Відповідно до цього ставилася і мета: науково-теоретичне обґрунтування методологічних підходів до визначення ролі та принципів, форм і методів діяльності органів місцевого самоврядування; науково-прикладних засад, моделей застосування принципів і методів діяльності органами місцевого самоврядування на сучасному етапі державотворення в Україні; основних завдань розвитку діяльності органів місцевого самоврядування в контексті інтеграції до Європейського співтовариства.

Наскільки це вдалося — судити читачам. Але якщо навіть мета виявиться не повністю досягнутою, а запропонована робота спонукає до роздумів чи породить дискусії, автор вважатиме свою працю немарною.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Місцеве самоврядування як об'єкт дослідження науки управління

Завданням цього розділу є дослідження інституту місцевого самоврядування з метою розроблення принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення через розвиток особи стійкого розвитку громади. Діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана із законотворчими процесами в державі; вирішенням щоденних проблем громадян; територіальною організацією влади; здійсненням державної регіональної політики; питаннями національної безпеки держави; іншими проблемами. Відмічені аспекти зумовили вивчення місцевого самоврядування як конкретного об'єкта опанування наук управління, теорії держави і права, конституційного права, регіональної економіки тощо.

У статті 140 Конституції України зазначається, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [271]. Визнання місцевого самоврядування однією із засад конституційного ладу України передбачає встановлення демократичної системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [488, с. 37]. І одразу ж виникають питання, на які чинні закони не дають відповіді: якщо місцеве самоврядування право, а не обов'язок, то чи може територіальна громада скористатися цим правом частково? Як тоді бути з власними функціями? Адже в такому разі єдиним органом, який може їх виконувати, є держадміністрація, що суперечить логіці. А якщо територіальна громада відмовилася повністю від свого права на самоврядування, то чи повинна вона влитися в іншу територіальну громаду? Якщо так, то при чому тут референдум? Зреш-

тою, якщо кілька територіальних громад об'єдналися, то межі нового утворення встановлюються автоматично, чи ж однаково потрібне рішення Верховної Ради: адже тільки вона може міняти адміністративно-територіальний устрій держави? Якщо ж територіальні громади об'єдналися, то чи можуть вони роз'єднатися? Як? А як трактувати територіальну громаду міста з районним поділом? Як об'єднану громаду? Адже в цьому випадку ми маємо дворівнєве самоврядування. Якщо ж ми розглядатимемо райони і обласні ради, то тут запитань виникає не менше. Наприклад, якщо законодавець не передбачає субделегування, то як може обласна рада делегувати в обов'язковому порядку (що вже нонсенс, оскільки делегувати можна тільки добровільно) обласній адміністрації передані їй територіальними громадами повноваження? І не менш принципове питання: чи поширюється принцип повсюдності і здійснення влади на місцеве самоврядування чи тільки на державну владу? І якщо ні, то чому?

У листопаді 1996 р. Україна підписала Європейську хартію самоврядування, яка зобов'язує держави, які її підписали, застосовувати основні норми, що гарантують правову, організаційну та матеріально-фінансову автономність місцевої влади [170, 196]. Як забезпечити рівні можливості для різних територіальних громад, якщо вже ми їх ввели в систему місцевого самоврядування на відміну від інших європейських країн? Чи правильно людину ховати за територіальною громадою? Усі ці питання, що складають не тільки теоретичний інтерес, заставляють знову й знову повертатись до вивчення матерії місцевого самоврядування.

Природа місцевого самоврядування обумовлюється низкою факторів історичного, політико-правового, соціально-економічного, географічного, культурологічного тощо характеру. Багатоманітність цих факторів безпосереднього та опосередкованого впливу сприяє утвердженню думки про те, що місцеве самоврядування є одним з найбільш суперечливих політико-правових та соціально-економічних явищ. Як суспільна реальність місцеве самоврядування стало об'єктом вивчення ряду галузей знань, які останнім часом інтенсивно формуються у самостійні науки.

Окремої уваги заслуговують наукові дослідження історико-правових [122, 585; 670], загальнотеоретичних [665], конституційно-правових [35; 40; 43; 46; 64; 137; 563; 568; 601; 679], управлінських [124, 127, 128, 135; 391; 594; 635], цивільно-правових [137; 625] та інших аспектів місцевого самоврядування.

Такий широкий інтерес обумовлюється насамперед суспільно-політичною та юридичною значимістю місцевого самоврядування для розвитку держави в цілому та громадянського суспільства зокрема.

До системи місцевого самоврядування належать: територіальна громада; сільська, селищна, міська ради; сільський, селищний, міський голови; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. У містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватись районні в місті ради зі своїми виконавчими органами.

Зазначимо, що досі система місцевого самоврядування не була предметом серйозного дослідження. Але навіть поверхневий погляд на неї дає підстави зробити висновок, що вживання слова “система” у цьому випадку не зовсім коректне. Адже територіальна громада сама виконує функцію системи, як і органи самоорганізації населення чи її представницькі органи — ради. Отож насправді ми маємо справу не з системою, а з полісистемним комплексом.

Будь яка система є сукупністю взаємопов’язаних елементів, що складають цілісне утворення, яке має нові властивості, відсутні у складових її елементів. Соціальні системи можна умовно поділити на три основні види: соціально-політичні, соціально-економічні та соціально-культурні. Цим трьома основним видам соціальних систем відповідають три основні види менеджменту — соціально-політичний (адміністративний менеджмент), соціально-економічний (менеджмент у виробничій сфері) та соціально-культурний (менеджмент у невиробничій сфері) [680, с. 364].

Як бачимо, у цю класифікацію не включено соціально-територіальні системи, яким відповідає територіальний менеджмент. Останній якраз і обумовлює наявність муніципального менеджменту.

На існування муніципального менеджменту, а отже на існування соціально-територіальних систем, вказують дослідження В. М. Іванова, В. І. Патрушева [407]; В. В. Кравченка, М. В. Пітцика [292] та ін.

Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР усім територіальним громадам держава гарантує право на місцеве самоврядування, визнаючи за ними самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [198]. Проте, як показує сучасна

практика, не всі територіальні громади та органи, які їх представляють, володіють реальною здатністю реалізовувати це право. Внаслідок такої невідповідності породжуються конфлікти або між самими суб'єктами місцевого самоврядування, або між окремим органом місцевого самоврядування та територіальною громадою чи державою.

Соціально-правова природа таких конфліктів здебільшого криється у невідповідності державних гарантій реальній здатності територіальних громад. Дослідження практики діяльності територіальних громад та утворюваних ними органів засвідчують, що реальну здатність територіальних громад потрібно оцінювати не лише з точки зору її матеріально-фінансової потуги, але й через призму потенції самоорганізації. Низький рівень управлінської культури депутатів місцевих рад, недостатня підготовленість службовців органів місцевого самоврядування здебільшого стають першопричиною неспроможності територіальної громади та органів, які вона утворює, реалізовувати право на місцеве самоврядування. Питання такого характеру є предметом дослідження теорії соціального управління [680, с. 365].

Перш ніж почати вивчення суті принципів і змісту методів діяльності як таких, доцільно з'ясувати сенс самого місцевого самоврядування. Це необхідно зробити ще й тому, що після відновлення 1991 р. незалежності Україна розпочала активну побудову демократичного суспільства, а світовий досвід свідчить: всі демократичні нації намагаються забезпечити право на місцеве самоврядування при повноцінному виконанні центральним урядом обов'язків загальнодержавного характеру та реалізації ним захисту прав усіх громадян. Проведення організаційно-правових заходів по реалізації проголошеного Декларацією про державний суверенітет України принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (розд. III, абз. 3) органічно доповнило процес реформування державної влади і спричинило законодавче закріплення нових завдань і функцій, повноважень і порядку утворення відповідних органів державної влади і, як наслідок, — політико-правової природи відповідних місцевих рад [143]. Закріплюючи нове розуміння політико-правової природи місцевих рад, законодавець України водночас визначив і новий їх правовий статус.

Стара концепція єдиної системи органів державної влади та взаємодії її окремих елементів базувалась на уявленні про існування особливої “радянської представницької системи”. Принагідно зауважи-

мо, що якраз цією концепцією радянська наука протистояла концепції “представницької системи”, яка знайшла своє втілення у правових системах цілого ряду держав з усталеними демократичними традиціями. Бо якщо концепція “представницької системи” охоплювала собою лише вищий законодавчий орган (парламент), що був або загальнонаціональним органом, або органом суб’єкта федерації, то концепція “радянської представницької системи” за змістом своїм була значно ширшою. Остання, окрім законодавчого органу — Верховної Ради України, охоплювала собою додатково ще й місцеві представницькі органи.

У радянський період інститут “місцевого самоврядування” як форма самоорганізації територіальних громад не знайшов належного розвитку, а сам термін “місцеве самоврядування” був вилучений навіть з ужитку. Це чітко прослідковується в положеннях чинних на той час законодавчих актів УРСР. Зокрема, в Законі Української РСР “Про сільську Раду народних депутатів Української РСР” від 02.07.1968 р. (у редакції Закону УРСР від 13.12.1979 р.) [204]; Законі Української РСР “Про міську, районну у місті Раду народних депутатів Української РСР” від 15.07.1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13.12.1979 р.) [205]; Законі Української РСР “Про районну Раду народних депутатів Української РСР” від 15.07.1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13.12.1979 р.) [206]; Законі Української РСР “Про обласну Раду народних депутатів Української РСР” від 31.10.1980 р. [207]. Об’єднуючим началом тогочасної системи рад виступала монополія єдиної офіційної політичної партії. Радянська правова наука того періоду у свою основу також брала положення про те, що місцеві Ради “втілюють суверенітет усього народу” [570, с. 9]. Більш того, як частинки верховної влади, ці органи, окрім здійснення власних повноважень, виступали ще провідниками загальнодержавних інтересів.

Конституційно-правові акти, що діяли на території Української РСР, містили дещо суперечливі з теперішньої точки зору положення, у яких закріплювалась політико-правова природа рад. Стаття 124 Конституції УРСР 1978 р. вказувала на те, що рада є “органом державної влади” [274], у той час як спільна Постанова ЦК КПРС та Кабінету Міністрів СРСР “Про заходи по подальшому підвищенню ролі і посиленню відповідальності Рад народних депутатів за прискорення соціально-економічного розвитку...” від 25.07.1986 р., яка була прийнята у розвиток законодавства про ради, у першому абзаці вказувала, що

рада є “головною ланкою... самоврядування народу”. Але таке формулювання не дає нам підстав для визначення ради як органу місцевого самоврядування, оскільки останній представляє інтереси населення відповідної території, а не інтереси народу взагалі, чого дотримувалась радянська концепція побудови органів державної влади.

Положення згаданої Постанови, декларативно проголосивши Раду народних депутатів додатково ще й органом самоврядування народу, одразу ж увійшло в колізію з положеннями цілого ряду міжнародно-правових актів, які мають виконувати роль певного “стандарту, до якого слід прагнути, намагаючись досягти демократичного процесу, поліпшуючи таким чином добробут свого населення” (абз. 9 Преамбули “Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування”, прийнятої 23–26.09.1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро) [105].

“Воля народу є основою влади уряду”. Ця сентенція закріплена у статті 21 Загальної декларації прав людини (резолюція 217 А / III/ від 10.12.1948 р.) [174]. Проте здійснення влади народом через систему органів місцевого самоврядування не означає, що народ здійснює своє самоврядування. Здійснення народом свого самоврядування можливе лише за умови існування якогось іншого джерела влади, ніж народ, яке (джерело влади) в якості уступки закріплює за народом право на самостійне вирішення якогось кола питань безпосередньо — шляхом референдуму або через його представницький орган. Українська правнича теорія відкидає можливість існування іншого, ніж народ, джерела державної влади. Зокрема це записано у Декларації про державний суверенітет України (розд. IV, абз. 2): “Жодна політична партія, громадська організація, інше угруповання чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України” [143].

На відміну від поняття “самоврядування народу”, ці документи оперують поняттям “місцеве самоврядування”, котре має зовсім інший політико-правовий зміст. Зокрема, Всесвітня декларація місцевого самоврядування під “місцевим самоврядуванням” вбачає “право та обов’язок місцевих органів влади регулювати та вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення” (п. 1 ст. 2) [105, с. 65]. У той же час Європейська хартія місцевого самоврядування (25.10.1985 р., м. Страсбург) закріплює положення, згідно з яким місцеве самоврядування є “право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих

справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” (п.1 ст. 2) [170, с. 226].

Як бачимо, ці два міжнародно-правові акти є “далекими” від поняття “самоврядування народу”, бо у демократичних державах існує не “самоврядування народу”, а його “повновладдя”.

Прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування є своєрідним підсумком історичного пошуку механізму узгодження інтересів суспільства та держави. Як міжнародний правовий документ Європейська хартія місцевого самоврядування відіграє велику роль у становленні місцевого самоврядування на Європейському континенті. Місцеве самоврядування не розглядається як альтернатива сильної державної влади. Розвинуте місцеве самоврядування є ознакою сильної держави. У період державних криз, беручи на себе питання життєзабезпечення на локальному рівні, місцеве самоврядування сприяє збереженню і зміцненню держави. У періоди між кризами місцеве самоврядування відіграє стабілізуючу роль у розвитку держави, забезпечуючи надання місцевих послуг і знімаючи соціальну напругу в суспільстві.

Відносна централізація державної влади може бути виправдана лише в періоди реальної загрози зовнішньої агресії. Звідси випливає, що наявність у системі владних відносин інституту місцевого самоврядування є необхідною умовою стійкого розвитку держави. Без інституту місцевого самоврядування держава хитка, а тривале придушення місцевого самоврядування може призводити до кризи влади. З огляду на цю фундаментальну властивість інституту місцевого самоврядування й особливості його правового статусу, можна з упевненістю стверджувати, що гальмування процесу становлення місцевого самоврядування може мати серйозні негативні наслідки для України.

Тому сьогодні необхідно вживати рішучі заходи по формуванню і реалізації державної політики в царині розвитку місцевого самоврядування.

Якщо в Європі місцеве самоврядування розглядається як соціальний механізм, що гарантує демократичність влади, то в Україні місцеве самоврядування — не тільки данина демократії, а й значною мірою ефективний механізм господарювання. Як зазначалося, інститут місцевого самоврядування має складну суспільно-державну природу. Місцеве самоврядування (як складова суспільства) об’єктивно є в “конструктивній опозиції” до держави, особливо в питаннях захи-

сту інтересів місцевих громад. Ця обставина вимагає або побудови складної процедури узгодження інтересів держави і територіальних громад, або посилення тиску органів державної влади на місцеве самоврядування. Таким чином, виникає протиріччя: з одного боку, держава з метою забезпечення стабільності зацікавлена у зміцненні місцевого самоврядування, з іншого — вона часто чинить тиск на “конструктивну опозицію”, використовуючи адміністративні механізми.

Ще одне протиріччя викристалізувалось у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування (реформа “зверху”) і стосується методів та підходів його реалізації. Місцеве самоврядування по своїй природі суперечить державному диктату і може розвиватися тільки в умовах свободи. Місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні. На це вказує Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. Держава зацікавлена в розвитку місцевого самоврядування і змушена цьому сприяти. Але дуже важливо, щоб державна опіка не була зайво, обмежуючою, щоб держава в обіймах не задушила місцеве самоврядування. Воно (місцеве самоврядування) повинно вирости і розвиватися “знизу” природним шляхом за підтримки держави і під її контролем.

Стосовно ж муніципальної реформи, то її теперішній стан пояснюється неготовністю до неї управлінської еліти, в тому числі і місцевої, відсутністю ідеології державного будівництва, втратою традицій української муніципальної школи, поширенням утриманських настроїв, сформованих тривалим періодом придушення місцевої ініціативи державною владою, що носила тоталітарний характер. Розвиваючи місцеве самоврядування, держава повинна надати йому самостійність для розкриття потенціалу людини і місцевих громад. На розв’язанні двох зазначених протиріч, що існують між місцевим самоврядуванням і державою, повинна будуватися система державної підтримки місцевого самоврядування. Інакше кажучи, місцеве самоврядування без державної підтримки сформуватися не може, але водночас воно потребує і надійного захисту від неї ж.

Поняття “місцеве самоврядування” є багатозначним (див. табл. 1.1). Причому, нові підходи до трактування змісту цього поняття виокремилися з плином часу, тобто протягом історичного розвитку самого місцевого самоврядування у різних країнах світу.

**Порівняльний аналіз конституційно-правового змісту
поняття “місцеве самоврядування”**

Європейська хартія місцевого самоврядування [170]	Конституція України [266]	Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” [185]
1	2	3
<i>Стаття 3 Концепція місцевого самоврядування</i>	<i>Стаття 140</i>	<i>Стаття 2 Поняття місцевого самоврядування</i>
Місцеве самоврядування означає право місцевих властей	Місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста	Місцеве самоврядування в Україні — це гарантоване державою право (територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста)
і спроможність місцевих властей в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, <i>які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення</i>	самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України	та реальна здатність <i>(територіальної громади — жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду, жителів кількох сіл, селища, міста)</i> <i>самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування</i> вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України

1	2	3
<p>Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи</p>		<p>Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст</p>
<p>Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом</p>		

Уперше в письмовому вигляді зміст цього поняття був викладений у своєрідних юридичних документах — статутах територіальних громад. В. Кравченко, Н. Линник підкреслюють, що саме з появою статутів (хартій) пов'язано виникнення передвісника сучасного місцевого самоврядування — комунального самоврядування в державах Західної Європи в ході так званих комунальних революцій XI–XII ст. На їх думку, перші хартії середньовічних міст були своєрідним засобом “юридизації” комунальної форми місцевого самоврядування, а їх метою було закріплення прав (насамперед права на виборне самоврядування) та привілеїв міської громади (комуни), особистої свободи та майнових прав її членів, системи управління містом, повноважень, структури та порядку формування органів міського самоврядування [295, с. 54–58].

В Україні зміст місцевого самоврядування висвітлювався в аналогах хартій — магдебурзьких грамотах, які засвідчували магдебурзьке право, що надавалось містам у середні віки з метою закріплення нової системи управління містом, заснованої на принципах міського самоврядування.

Нині досить часто проводять паралелі між магдебурзьким правом та правом на місцеве самоврядування. У сучасному місцевому самоврядуванні вбачають інститут, який є логічним продовженням магдебурзького права. Проте глибший аналіз цих двох інститутів вказує на те, що магдебурзьке право за об'ємом правового регулювання було набагато ширшим, ніж сучасне місцеве самоврядування. Правові акти, якими дарувалось магдебурзьке право містам, закріплювали за останніми право на відправлення цивільного та кримінального судочинства. Сучасне місцеве самоврядування не врегульовує цю сферу суспільних відносин, а спільним для цих двох інститутів є хіба що сама ідея, суть якої полягає у праві територіальних громад на вирішення питань власного життя.

Початково зміст місцевого самоврядування був своєрідним відображенням організації життєдіяльності населення на конкретній території, тобто відповідав практичним потребам населення. Звичайно, він вимагав наукового переосмислення, виваженого теоретичного підґрунтя. Ось чому за дуже короткий час поняття “місцеве самоврядування” стало фундаментальним у багатьох дослідженнях. Тлумачення його змісту рясніли на сторінках наукових видань. Але, на жаль, єдиного загальноприйнятого погляду так і не було вироблено. Наголосимо, що й нині терміном “місцеве самоврядування” позначається ряд понять навіть у рамках однієї конкретної суспільної науки. Дослідники в різних державах підходять до його тлумачення неоднозначно. Якоюсь мірою це зумовлено особливостями історичного розвитку як суспільства, так і науки.

Так, у XVII ст. поняття “місцеве самоврядування” достатньо повно і широко трактувалося вченими Англії (selfgovernment). У 50-х роках XIX ст. воно було запозичене дослідниками з Німеччини (Selbstverwaltung), а в 60-х — Росії (местное самоуправление).

Найбільш наближене до сучасного інтерпретування “місцевого самоврядування” з'явилося у XIX ст. Його ввів пруський юрист Р. Гнейст для позначення управління на місцях, за якого територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (у межах законів) вирішувати місцеві справи.

Досліджуючи зміст цього поняття, його розвиток і вдосконалення, російський учений Л. А. Веліхов наводить три, на його думку, найпоширеніші в європейській науковій літературі визначення місцевого самоврядування. Перше — визначення відомого німецького вченого Г. Єллінека: “Самоврядування — це державне управління через посе-

редництво осіб, які не є професійними державними особами, управління, яке на протигагу державно-бюрократичному є управлінням через посередництво самих зацікавлених осіб”. Друге — російського державознавця Н. Лазаревського, яке було дуже поширеним у земських колах: “Місцеве самоврядування — децентралізоване державне управління, де самостійність місцевих органів забезпечена системою такого роду юридичних гарантій, які, створюючи дійсність децентралізації, разом з тим забезпечують і тісний зв’язок органів місцевого самоврядування з даною місцевістю і її населенням”. Третє — англійських теоретиків місцевого самоврядування І. Редліха та П. Ашлея: “Місцеве самоврядування — це здійснення місцевими жителями чи їх вибраними представниками тих обов’язків і повноважень, які їм надані законодавчою владою чи які належать їм по загальному праву” [88, с. 235].

Безумовно, визначення змісту поняття “місцеве самоврядування” безпосередньо пов’язане з розумінням суті місцевого самоврядування. Як не парадоксально, але в цьому відношенні суспільна наукова думка розділилась на кілька напрямів, у надрах яких викристалізувались такі теорії місцевого самоврядування.

Теорія вільної громади. Виникла у ХІХ ст. Найповніше і найкраще трактувалась А. Аренсом (1871). Її відомими представниками були Х. Зачарія, Н. Гербер та ін. Теорія вільної громади ґрунтується на такому постулаті: громада має право на самостійне і незалежне від центральної влади функціонування по самій своїй природі, причому держава не створює громаду, а лише визнає її. Звідси робляться такі висновки: громадські справи є відмінними від державних; громада є суб’єктом із спеціальними правами, що унеможливує втручання держави у її справи; посадові особи самоврядування не є представниками держави (у деяких працях вживається термін “агент держави”) і представляють суспільство, а не державу. Як бачимо, у такому випадку у вигляді органів самоврядування створюється “держава в державі”, що й приречило теорію на загибель: нині немає жодної держави, де б було повністю відсутнє втручання держави у справи територіальної громади.

Господарська теорія. Виникла після знецінення теорії вільної громади. Найповніше її висвітлив Р. Моль (1885). Прихильниками були В. Кірхенхейм, А. Васильчиков. Згідно з цією теорією місцеве самоврядування — це управління справами недержавного значення, власними господарськими справами громади. При цьому дуже часто окремі автори намагалися ототожнити самовряду одну одиницю з промис-

ловими компаніями, спілками і корпораціями. Таким чином виправдовувалася повна самостійність громади і руйнувався принцип нагляду держави над місцевим самоврядуванням. Незважаючи на те, що ця теорія набула більшого поширення, вона також зазнала краху, тому що не відповідала тому місцевому самоврядуванню, яке реально і конкретно здійснювалося насправді.

Юридична теорія, чи теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб. Виникла на початку ХХ ст. Цю теорію розвивали і підтримували Г. Єллінек, Е. Мейєр, О. Мауєр, Х. Преус, Н. Коркунов, Б. Чичерін та ін. Її суть полягає в тому, що органи місцевого самоврядування здійснюють функції державного управління, але при цьому вони є органами не держави як особливої юридичної особи, а територіальної громади. Отже, справами громади управляє сама громада, а не органи держави. Тому органи самоврядування повинні вибиратися, а не призначатися державою. Як бачимо, ця теорія є логічною, але їй бракує соціальності.

Політична теорія. Також виникла на початку ХХ ст. П. Стучка називав цю теорію “розгалуженням державної теорії”, що, на думку Л. А. Веліхова, не зовсім правильно. Суть політичної теорії полягає у протиставленні народу уряду. Має ті ж недоліки, що й юридична теорія.

Державна теорія. Започаткована Л. Штейном і Р. Гнейстом (1874) і розвинена Н. Лазаревським, В. Безобразовим та ін. Вона розглядає місцеве самоврядування як частину держави, оскільки всяке управління громадського характеру вважає державним. Отже, хто займається самоврядуванням, той виконує завдання держави. Ця теорія панує в Англії, де, незважаючи на таку постановку питання, самоврядні території мають високу самостійність. Її підтримували і радянські теоретики, правда, надаючи їй відповідного ідеологічного забарвлення.

Органічна теорія. Пропонувалася П. Стучкою як перехідна до державної теорії. Для її обґрунтування П. Стучка використав соціологічні погляди Г. Спенсера на державу як на живий організм, складну особистість. У його розумінні громада — це нижча організація держави. Тому вона повинна володіти низкою правових повноважень не делегованих державою, а притаманних їй як живому соціальному організмові, по власному праву. Нині практично ніхто з державних діячів не поділяє цю теорію.

Соціально-класова теорія. Це теорія ортодоксального марксизму, відповідно до якої місцеве самоврядування є одним з громадських

інститутів держави, через який пануючий клас забезпечує на місцях реалізацію своїх інтересів [88, с. 236–239].

Як бачимо, суть названих теорій базується насамперед на генетичних особливостях самоврядування в різних державах. В основі цих особливостей — акценти на різних функціях органів місцевого самоврядування, котрі забезпечують специфіку побудови самого місцевого самоврядування та визначення його ролі в суспільстві.

Але з розвитком процесів демократизації все більше утверджуються погляди на широке розуміння самоврядування в цілому за наявності особливих підходів до тлумачення місцевого самоврядування в різних країнах.

Сьогодні під самоврядуванням (англ. *self-management*; нім. *Selbstverwaltung*; фр. *autogestion/autonomie*; чес. *samosprava*) розуміють або автономне функціонування будь-якої організаційної системи чи підсистеми чи управління справами територіальної спільноти, організації чи колективу, самостійно здійснюване їх членами через виборні органи чи безпосередньо [573, с. 311].

Поняття “місцеве самоврядування” в сучасній Україні тісно пов’язане з поняттям “держава”, тому що місцеве самоврядування, відповідно до діючої Конституції, є одним з елементів політичної системи, у цілому призначеної для реалізації принципу народовладдя.

При всіх особливостях, властивих місцевому самоврядуванню різних держав, можна відзначити їх спільні істотні ознаки, які відрізняють місцеве самоврядування від державної влади. Насамперед це відмінності в характері влади. Державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування — влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною владою. Таким чином, місцевому самоврядуванню властиві ознаки як владних (державних), так і громадських інститутів. Суспільно-державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадського суспільства і держави. Очевидно, це і є основним завданням місцевого самоврядування в будь-якій державі. За відсутності ефективних механізмів “стримувань і противаг” держава в силу своєї природи, виявляє стійку тенденцію до централізації владних повноважень. Наслідком є придушення місцевого самоврядування, що характеризується обмеженням самостійності у вирішенні питань місцевого значення, тобто компетенції органів влади на місцях.

Отже, сучасне розуміння місцевого самоврядування формувалося протягом багатьох років у теоретичних конструкціях наукових праць. Набуваючи сучасного конституційно-правового змісту, воно еволюціонувало, відповідно відображаючись у положеннях нормативно-правових актів. І хоча законодавець кожної держави намагався закріпити окремі особливості свого розуміння поняття “місцеве самоврядування”, незмінною залишалась основна його ідея в усіх визначеннях — територіальна спільнота безпосередньо або через свої виборні органи самостійно вирішує питання, що виникають на місцевому рівні.

Здавалося, що після ратифікації Україною Європейської хартії місцевого самоврядування питання змісту поняття “місцеве самоврядування” остаточно розв’язане і нові дискусії стосовно тих чи інших підходів до його трактування безпідставні та непотрібні. Але саме в останні роки в науковій літературі різного спрямування розширилася палітра тлумачень і визначень місцевого самоврядування.

На думку Б. П. Андресюка, всю сукупність дефініцій та моделей самоврядування можна звести до визначення в управлінні співвідношення громадських організацій, з одного боку, і державних інститутів влади та органів територіального управління, які формуються та функціонують не за принципами координації, а ієрархії — з другого [16, с. 12]. Він підкреслює, що за такого підходу можна побачити різні крайнощі — від чисто етатистських консервативних концепцій, які притаманні посттоталітарним країнам або ж політичним силам у суспільстві, що сповідують авторитарні моделі управління, розглядаючи місцеве самоврядування як частковий випадок державного управління, до крайнощів, коли певні науковці, політики та політологи у запалі боротьби з бюрократизацією влади звинувачують існуючу виконавчу владу у підступних намірах задušити паростки самоврядування, що проростають сьогодні в Україні [16, с. 13].

Безумовно, з такими узагальненнями можна погодитися. Але при цьому доцільно конкретизувати причини зведення суті всіх дефініцій та моделей самоврядування до визначення співвідношень між державним управлінням та участю в управлінні громадських організацій. Для цього доцільно звернутися до змісту поняття “управління”, під яким у найширшому розумінні мають на увазі прийняття та виконання рішень у найрізноманітніших сферах життєдіяльності. Отже, визначене Європейською хартією поняття “місцеве

самоврядування” засвідчує, що місцеве самоврядування — це вид суспільного управління, зокрема управління складними територіальними суспільними системами. Аналогічне можна сказати і про державне управління.

Звідси випливає, що виконання рішень на регіональному і локальному суспільному рівні вимагає чіткої постановки завдань і розмежування прийняття рішень державними і самоврядними управлінськими структурами, тобто реалізація управління на практиці вимагає не тільки чіткого розмежування діяльності державних і самоврядних органів управління, але й максимально можливої узгодженості дій між ними. При цьому державне і самоврядне управління трактується як нерозривна єдність одного і того самого процесу — процесу управління суспільними справами, адже ні державне управління, ні громадське самоврядування, взяті кожне окремо, не можуть повноцінно управляти суспільними процесами в умовах демократичної системи влади [16, с. 14].

Досвід багатьох розвинених країн світу свідчить, що демократична державна форма правління і управлінська територіальна самодіяльність громад доповнюють одна одну завдяки взаємозв'язкам, які встановлюються між ними. З іншого боку, вони мають істотні відмінності, які в окремих випадках є навіть суперечливими. Більшість з них пов'язані з формою правління, деякі — з принципами і методами діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління. Ось чому в ході подальшого дослідження ми сконцентруємо увагу на принципах і методах діяльності органів місцевого самоврядування, які є, як вже згадувалося, конкретними об'єктами вивчення в рамках цієї роботи. Передбачається, що отримані результати дадуть змогу запропонувати низку заходів для зміцнення місцевого самоврядування, нейтралізації негативних тенденцій та пом'якшення суперечностей між ним та державним управлінням.

При цьому слід наголосити, що дослідження принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування передбачається здійснити на основі міждисциплінарного підходу в рамках науки місцевого самоврядування при врахуванні особливостей її становлення у різні періоди розвитку. З цією метою нами визначені етапи розвитку місцевого самоврядування як суспільної реальності та відповідні їм віхи розвитку місцевого самоврядування як науки.

Таким чином, на сьогодні місцеве самоврядування виокремилось як відносно самостійна галузь знань у структурі науки управління. Практично завершилося формування її характерних ознак:

1. Об'єктом науки місцевого самоврядування є місцеве самоврядування як суспільна реальність.

2. Предмет місцевого самоврядування як науки являє собою дослідження загальних і специфічних закономірностей виникнення, функціонування та розвитку місцевого самоврядування, а також вивчення об'єкта цієї науки через призму прийняття рішень в межах Конституції і законів України стосовно розвитку територіальних суспільних систем у рамках проблем місцевого значення.

3. Метою науки місцевого самоврядування є розвиток самоврядної управлінської діяльності до такого рівня, який дасть можливість реалізувати всі права людини в умовах оптимального функціонування і розвитку територіальної громади (певним чином внормовану свободу, потреби чи інтереси, отримання матеріальних і духовних благ, забезпечення існування моралі).

4. Завдання науки місцевого самоврядування:

- розвиток теоретико-методологічної бази науки до рівня, який дає можливість забезпечити реальність місцевого самоврядування в сучасних умовах суспільного розвитку;
- здійснення пошуку шляхів узгодження і взаєморозвитку функціонування самоврядних і державних органів управління;
- вивчення особливостей реакції територіальної громади на управлінські принципи і методи, застосовувані органами місцевого самоврядування, обґрунтування нових принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування, які зможуть поліпшити в результаті їх застосування умови життєдіяльності громадян;
- розробка нормативних параметрів соціального середовища функціонування територіальної громади, пошук шляхів їх досягнення тощо.

5. Функції науки місцевого самоврядування: загальноосвітня (знання з місцевого самоврядування є вагомим внеском в обсяг знань громадян загалом та працівників сфери управління зокрема), світоглядна (ця наука допомагає сформувати світогляд особистості, визначити життєвий шлях), онтологічна (встановлення і вивчення основних характеристик і властивостей явищ, пов'язаних з місце-

вим самоврядуванням), евристична (відкриття нових властивостей і закономірностей розвитку місцевого самоврядування як суспільної реальності), методологічна (розробка парадигми і методики дослідження місцевого самоврядування), системотворча (соціальне управління об'єднує всі управлінські науки, в тому числі й місцеве самоврядування), прикладна (застосування теоретичних знань на практиці реалізації місцевого самоврядування), прогностична (можливість науково передбачати подальший розвиток самоврядування на конкретній території) тощо.

1.2. Зміст організаційно-функціональних принципів діяльності органів місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування, як самостійний інститут громадянського суспільства та держави, є невід'ємним елементом системи соціального управління, що формується з метою виконання широкого кола соціальних завдань та функцій.

З часом на управління почали дивитися як на послуги. Відповідно, до нього постали зовсім інші вимоги, як і до тих, хто надає ці послуги. Як наслідок, у системі функціонування органів управління настали серйозні зміни. Зазначимо, що такий підхід криє у собі певні загрози: люди, споживачі управлінських послуг, стають пасивними. Отож, щоб уникнути кризи у суспільстві, треба знайти механізм їх активізації. Під суспільством ми розуміємо соціальний організм, сформований на основі етнокультурного розмаїття та організаційного поліцентризму. Відповідно стає очевидною неспроможність ідей уніфікації його шляхів і форм розвитку.

Це напряму стосується як частини суспільства і місцевого самоврядування, пошук оптимальної моделі якого зводиться до вивчення існуючих його зразків через аналіз функціонування їх складових.

Системи місцевого самоврядування створюються для управління територіально локалізованими соціальними спільнотами.

Як відомо, стійкі відносини, зв'язки між людьми об'єднують їх у соціальну систему. Така відкрита самоорганізована соціальна система, що об'єднує усіх жителів певної виокремленої в адміністративному порядку території, становить територіальну громаду — суб'єкт і об'єкт місцевого самоврядування, що є складовою громадянського суспільства. Самоорганізовується громада, обираючи голову та представницькі органи, які, у свою чергу, створюють систему вико-

навчих органів. У сукупності представницькі й виконавчі органи становлять систему органів місцевого самоврядування. Система органів місцевого самоврядування має будуватись так, щоб забезпечити здійснення визначених законодавцем і закріплених за місцевим самоврядуванням функцій. Розподіл функцій, а відповідно і повноважень між елементами цієї системи здійснюється для оптимального її функціонування в цілому та найефективнішого здійснення кожної функції. Тому, очевидно, функції розподіляють у різних пропорціях між органами місцевого самоврядування.

Система органів місцевого самоврядування повинна забезпечувати: узгодження державних, регіональних інтересів з інтересами територіальних громад; організаційно-методичну єдність об'єктів управління, які розташовані на підвідомчій території; дотримання комплексно-цільового підходу до організації і здійснення управління; персональну відповідальність працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Елементи цієї системи пов'язані між собою і співвідносяться певним чином. Найважливіші зв'язки з точки зору самої системи — системоутворюючі, які забезпечують цілісність системи, її відособлене функціонування і розвиток. Зазначимо, що власне управління забезпечує автономність поведінки місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування можна розглядати як систему, що в той же час є підсистемою системи місцевого самоврядування. Вони функціонують, взаємодіючи із оточуючим середовищем, причому це функціонування спирається на їх певну впорядкованість та на впорядкованість відношень і зв'язків як між ними самими, так і між ними та середовищем.

Функціональна характеристика органів місцевого самоврядування дозволяє виробити повніше уявлення про їх призначення, місце і роль у системі місцевого самоврядування, дає організаційно-управлінську характеристику їх діяльності та є власне тим критерієм, який дозволяє визначити їх конкретні повноваження, вибудувати їх управлінську структуру й організувати роботу.

Зазначимо, що будь-яка соціальна діяльність, в тому числі й діяльність органів місцевого самоврядування, є складним структурованим поняттям, яке об'єднує цільову і предметну орієнтацію, а також способи, форми і методи здійснення. Діяльність органів місцевого самоврядування обумовлюється потребами об'єкта (територіальної громади, соціальної групи, людини) і здійснюється шляхом

використання вироблених практикою людства відповідних об'єктивних форм і методів. Звичайно, ця діяльність залежить і від цілей, інтересів, волі, можливостей, ресурсів самих органів місцевого самоврядування (суб'єктів). Зазначимо, що діяльність будь-якого органу місцевого самоврядування має цільову орієнтацію. Саме ціль виступає як інтегруючий фактор, що об'єднує всі елементи в систему. Формування цілей відбувається через з'ясування в першу чергу цілей надсистеми (держави) з урахуванням цілей регіону і системи місцевого самоврядування.

Функціонування органів місцевого самоврядування може бути реактивним (визначатися впливами середовища) чи активним (визначатися власними цілями, спрямованими на середовище), синхронним чи діахронним.

Критеріями формування функцій місцевого самоврядування є система цінностей та ресурси. Вони виступають своєрідним фільтром, через який проходять протофункції, під якими розуміємо функції самоорганізованих та самокерованих систем, що передують виникненню місцевого самоврядування.

Поняття “функція” (лат. *functio* — виконання) є багатозначним. У найширшому значенні функція — це обов'язки, сфера діяльності, призначення, роль [566, с. 536]. У суспільних науках під функцією переважно розуміють стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів приводить до зміни інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи в її організації як цілого, в здійсненні цілей та інтересів соціальних груп та класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності змінних; стандартизована, соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами [573, с. 397].

Цікаве формулювання функції дав Р. Мертон [706, с. 33–34]. Він визначив її як об'єктивний наслідок, сприятливий для пристосування та інтегрованості системи, на відміну від суб'єктивних намірів діяча, а для позначення наслідків, які порушують єдність та інтегрованість системи, ввів поняття дисфункції. Функції і дисфункції поділяють на явні (очевидні для учасника системи) і латентні (приховані). Візьмемо до уваги його визначення, зазначивши, що тут під системою ми розуміємо систему органів місцевого самоврядування. Визначена в діяльнісних термінах функція — це форма діяльності, характерна для елемента системи чи системи в цілому; діяльність органу, коло обов'язків органу управління.

Очевидно, що інтенсивність здійснюваної назовні функції залежить від швидкості виконання функцій всередині системи, а збільшення кількості функцій чи інтенсивності їх здійснення веде до її зростання.

Можливі часові коливання функціональної активності органів місцевого самоврядування. Виходячи з критерію, хто здійснює функцію — окремий орган чи група органів, — функції можна поділити на системні і звичайні.

Системні функції розглядають, як правило, в рамках певних об'єднань органів місцевого самоврядування (наприклад, управління життєзабезпечуючою системою). Оскільки система місцевого самоврядування характеризується певними показниками, то для підтримки цих показників на визначеному задовільним рівні органи місцевого самоврядування можуть об'єднуватися у функціональні системи. Елементи в такій системі мають бути функціонально сумісними. Звичайні функції виконують тільки окремо визначені органи. Отож існує функціональна спеціалізація органів місцевого самоврядування. Об'єднання функцій різних органів місцевого самоврядування здійснюється на основі управління, внаслідок чого зміна функціонування одного органу може викликати зміну активності інших органів.

Важливою функцією системи місцевого самоврядування є збереження постійності середовища (гомеостатичні показники).

Порушення функцій можуть проявитися в ослабленні діяльності органу. При сильній зовнішній дії (надзвичайна ситуація) можливе посилення діяльності якогось органу чи системи (гіперфункція).

Таким чином, функціональні системи, що об'єднують різні органи місцевого самоврядування, є одиницями інтеграції цілісної системи.

Функції групуються шляхом регуляції і кореляції. Функції, що зумовлюють одна одну, будемо називати змінними функціями.

Зміна функцій рано чи пізно приводить до перебудови структури органу управління чи його частин, і відповідно зміна структури приводить до зміни функцій. Отже, функція є призначення, роль одного з елементів соціальної організації (чи певної цілісності) відносно іншого чи відносно цілісності (системи) в цілому.

Будь-яка система — це стійкий комплекс повторюваних і взаємопов'язаних дій. Самі процеси функціонування можна поділити на ті, що забезпечують стабільне існування системи, і ті, що зумовлюють її зміну і розвиток.

Соціум (соціальна система) характеризується системою функціонально залежних змінних, що апріорно (початково) задаються на рівні потреб особи і забезпечуються нормативно-ціннісною системою культури. Ця культура забезпечує і засоби, і технології підтримки соціального порядку (тобто рівновагу, стійкість, консенсус) всередині соціуму в цілому і в кожній його підсистемі.

Соціальний нормативний порядок є результируючою тенденцій, що підтримуються системністю соціальних дій будь-яких цілісностей до самозбереження (через підтримку власної структури по визначених зразках дій незалежно від коливань у взаємовідносинах системи із зовнішнім середовищем), до збереження межі і постійності відносно зовнішнього середовища.

Система місцевого самоврядування є відкритою системою, що забезпечує адаптацію, цілепокладання, інтеграцію, регуляцію (латентну підтримку зразка). Вона має дві осі орієнтації: 1) внутрішньо-зовнішню (власні проблеми чи події у навколишньому середовищі) та 2) сьогоденні-довготермінові цілі-потреби.

Функції-зорієнтовані на майбутнє, у рамках якого смисл констатується як притягувана асимптотика. Через динаміку суспільного запиту майбутнє функції втручається у її сьогоденнє. Функція розуміється в якості впорядкованого і стабільного, а фактором впорядкування виступає соціум. Законодавець закріплює функцію у нормативному акті, відповідно визначивши її. Провівши історичний аналіз, помітимо, що сьогоденнє визначення функцій зберігає в собі відголос попередніх визначень. Цей проявлений слід може належати як минулому, так і майбутньому. В другому випадку він є тим, що творить майбутнє, тобто виступає певною силою.

Функцію можна розуміти як позанарративну реальність, що стає створеною (відносною) реальністю через застосовувані законодавцем нарративні процедури, які, власне, і привносять відносність.

Розрізняють функції креативні і відтворюючі. Креативні передбачають існування процедури цілепокладання і ціленаправленої процедури дії відносно певного середовища. Відтворюючі — творення свого нового порядку через руйнування існуючого. Ці функції здатні через звичайні флуктуації на мікрорівні породжувати нові організаційні порядки на рівні макроструктур.

В управлінні функція — основні базові види діяльності, які мають здійснювати працівники управління. При цьому основними управлінськими функціями вважають планування і прийняття рішень, орга-

нізацію ефективного виробництва, керівництво діяльністю і мотивацію діяльності працівників та контроль за їх діяльністю [537, с. 242].

Виходячи з цього, ми можемо визначити зміст поняття “функція” стосовно органів місцевого самоврядування як уможливлену через використання необхідних ресурсів діяльність, спрямовану на досягнення сформованих цілей, тобто: діяльність органів місцевого самоврядування; роль, яку виконують органи місцевого самоврядування в системі державного управління України; залежність у вигляді соціальних процесів між органами місцевого самоврядування і населенням території, яка перебуває під їх юрисдикцією, тобто територіальною громадою.

Таким чином, під функцією будемо розуміти основні напрями діяльності органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань місцевого самоврядування (муніципальної діяльності).

Усі функції органів місцевого самоврядування можна поділити на дві групи: 1) владні функції та 2) функції забезпечення громадських послуг.

До першої групи належать регулятивні, реєстраційні та дозвільні функції: наприклад регулювання громадського життя через видання відповідних загальнозобов’язуючих норм і правил, видача спеціальних дозволів і ліцензій, реєстрація актів громадського стану чи інших актів, передбачених законодавством.

До другої групи належать функції органів місцевого самоврядування по наданню послуг населенню: відповідне забезпечення громадським транспортом; забезпечення освітніх послуг; забезпечення медичних послуг; комунальних послуг (збір і вивіз твердих побутових відходів, прибирання території, водозабезпечення і водовідведення тощо); експлуатація житлового господарства.

Основна відмінність між владними функціями і функціями — громадськими послугами полягає в тому, що перші виконуються тільки органами місцевого самоврядування спеціально на те уповноваженими, а другі можуть надаватися господарюючими об’єктами різних форм власності. Можна погодитись з думкою, що завданнями місцевого самоврядування є: 1) зміцнення засад конституційного ладу України; 2) забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; 3) створення умов для забезпечення життєво важливих потреб та законних інтересів населення; 4) розвиток місцевої демократії [292, с. 48]. Проте це визначення функцій місцевого самоврядування не дає відповіді на два дуже важливих запитання: 1) “хто або що

визначає перелік основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування?” та 2) “хто або що формує основу для подальшого розвитку функції як такої?” Відповівши вичерпно на сформульовані запитання, ми зможемо повніше осягнути соціальну природу функцій місцевого самоврядування.

Відповідь на перше питання можна знайти безпосередньо у Законі України “Про місцеве самоврядування України”. У ньому функції місцевого самоврядування отримали юридичне закріплення у вигляді предметів відання органів місцевого самоврядування. Такої думки дотримуються В. В. Кравченко, М. В. Пітцик та І. М. Салій [292, с. 50]. Проте така відповідь буде прийнятною тоді, коли станемо на позицію доктрини англо-американської системи права (фрагментарне вирішення на законодавчому рівні в окремих законах проблем правового регулювання самоврядування).

Кожен орган місцевого самоврядування має свою множину функцій, згруповану за ознаками однорідності, регуляції чи кореляції. Зазначимо, що одна й та сама функція може бути по-різному виконана різними органами системи місцевого самоврядування. Це означає, що можна говорити про функціональні альтернативи, функціональні замітники чи функціональні еквіваленти. Можна виділити ще й третю групу функцій — нульові функції, які не впливають на стан системи. Таке тлумачення функцій є казуальним, на відміну від телеологічного (цільового).

Функцію можна порівняти із соціальною субстанцією, яка видозмінюється під впливом часу та потреб соціальних груп суспільства. У світі ідеального функція існує як потенція, до якої, можливо, прагнуть або від якої відмовилися, у той час як у матеріальному світі функція є нормативно визначена і безпосередньо встановлює коло відання органів публічної влади чи територіальних спільнот. У першому випадку ми можемо говорити про наявність “потенційної” функції, у другому — “активізованій” функції.

Потенційна функція є такою доти, доки не наступить час її активізації шляхом волевиявлення законодавчого органу через прийняття відповідного правового акта.

Така класифікація є первинною, оскільки формує подальше розуміння місця та ролі функцій у системі суспільних явищ та їх вплив на формування компетенції органів публічної влади, зокрема органів місцевого самоврядування.

Кожен орган місцевого самоврядування має певний визначений “репертуарний” набір функцій, що мають ним реалізовуватися. При цьому можливі функціональні альтернативи, тобто при фіксованій сукупності структурних елементів, що складають орган місцевого самоврядування, можливі різні варіанти наборів функцій.

Зазначимо, що повна функціональна єдність неможлива ні в одній системі місцевого самоврядування, бо існує дисонуюче начало: що функціонально для одного органу місцевого самоврядування чи елемента його структури, те дисфункціонально може бути для іншого.

Під латентними функціями розуміємо неінтенціональні і неусвідомлені соціальними акторами об’єктивні для органів місцевого самоврядування (чи системи) наслідки їх дій.

Кожній функції відповідає визначена очікувана поведінка конкретного органу місцевого самоврядування, закріплена культурою та забезпечувана системою санкцій, легітимізованою нормативним зразком (актом).

Розглянемо функцію як основний напрям діяльності через процес її здійснення. Тоді як будь-який процес, що передбачає три основні та обов’язкові стадії — зародження, розвиток та припинення, актуалізовані функції можна звести у три групи: нові, розвинуті та відмираючі. Критерієм такого поділу є наявність позитивного суспільного досвіду, практики діяльності органів публічної влади. Для прикладу, нові функції, будучи нормативно визначені лише на рівні матеріальних правових норм, не завжди на належному рівні забезпечені процесуальними (процедурними) правовими нормами. На практиці відсутність таких норм спричиняє не лише нерозуміння механізму здійснення даної функції, але й небажання їх здійснювати. У той же час відмираючі функції хоча і супроводжуються значною кількістю процесуальних норм, належним чином не застосовуються, оскільки суспільство їх не потребує. У кінцевому результаті внаслідок прийняття нового нормативно-правового акта нормотворець відмовляється від того чи іншого предмета відання. Це стає зворотним боком процесу — функція із стану актуалізації переходить у стан потенції. Таким чином завершується процес “суспільної експлуатації” функції. Аналіз таких функцій показує, що, втративши своє правове закріплення, вони залишаються в суспільній свідомості як матеріал для подальшого переосмислення і трансформації. Таке розуміння переходів “потенція” — “актуалізація” — “активізація” — “по-

тенція” можна розцінювати як ідеальний стан речей у процесі кругообігу функцій.

Цікаво те, що в цій ситуації тісно “співпрацюють” суспільна свідомість та суспільна потреба. Суспільна свідомість є тим середовищем, де трансформуються потенційні функції. Це своєрідна “чорна скринька”, у якій зберігаються функції, що на сьогодні законодавчо не закріплені.

З’єднувальною ланкою між суспільною свідомістю і суспільною потребою є органи публічної влади, до компетенції яких входить прийняття нормативно-правових актів з питань врегулювання відповідних суспільних відносин. В одних випадках це може бути парламент, в інших — органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що суспільна потреба обумовлюється рівнем розвитку суспільства. Правильніше буде сказати, що суспільна потреба визначається конкретним історичним періодом, якому властиві відповідні засоби виробництва, культура виробництва, рівень освіченості суспільства, політичні тенденції, соціально-економічний стан суспільства тощо. Виокремлюючи чітко виражену потребу, суспільство вимагає від свого представницького органу її санкціонування. Прикладом тут може бути те, як на конкретному історичному розвитку держави суспільство домоглось від неї виконання соціальної або природоохоронної функції.

На швидкість “санкціонування” потенційної функції, її актуалізації безпосередній вплив має визначений у конституції, регламенті чи законах нормотворчий процес та виборча система, яка сприяє віддзеркаленню суспільних потреб у представницьких органах держави.

“Актуалізована” функція має бути обов’язково юридично визначеною. Проте довго існувала практика, відповідно до якої, закріплюючи ті чи інші функції органів публічної влади, законодавець не завжди їх узагальнював у самих назвах. Результатом такого підходу є наукові дебати з приводу самих назв функцій та їх правового наповнення.

Наведемо деякі функції місцевого самоврядування: 1) залучення населення до участі у вирішенні питань місцевого та загальнодержавного значення; 2) володіння, використання та управління комунальною власністю; 3) забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території; 4) надання соціальних послуг населенню; 5) забезпечення законності, громадської безпеки, пра-

вопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян; 6) соціальний захист населення, сприяння працевлаштуванню громадян; 7) захист прав місцевого самоврядування. Виконання, здійснення функції — це реалізація послідовного процесу. Функція формалізується, розбивається на окремі процедури, далі реалізується. Зрозуміло, що однотипні речі можна алгоритмізувати і передати для виконання машині. У такому випадку говорять про електронне врядування. Але управління — це поєднання різноманітних дій — як творчих, так і рутинних. Не можна управляти соціумом без емоцій, а е-уряду передаються лише типові, уніфіковані процедури — однакові для всіх користувачів. Життя ж завжди складніше. Його варіабельність призводить до того, що розв'язання проблем деяких окремих людей неможливо втиснути у тісні рамки уніфікованих процедур. Якби це було можливо, можна було б забезпечити демократію. Оскільки такого не має, то шукають інші способи. Але ці способи є лише для обраних, і вони є несправедливими з точки зору інших громадян.

Суть самоврядування не можна пізнати, тільки вивчаючи особливості його правового регулювання на відповідному етапі розвитку законодавства. Потрібно також розуміти і процеси, які відбуваються у суспільстві з часу його виникнення. Отже, відшукавши витоки місцевого самоврядування, відшукаємо й витоки його функцій. Що є вихідним началом у розвитку функцій як суспільного явища? З точки зору сучасної правової доктрини — нормативно-правовий акт, яким визначено не лише перелік функцій, але й охарактеризовано їх правовий зміст. Але чи означає це, що до прийняття відповідного нормативно-правового акта така функція не існувала взагалі? Цікаво, що коли порівняти соціальну природу органів державної влади та самоврядних інституцій на різних історичних етапах розвитку, то можна зауважити цілу низку явищ, які повторюються. Такими явищами є функції. Не раз може проходити видозміна форми виразу функції або оболонки, проте ядро функції залишається ідентичним. Для прикладу, оборонна функція характерна як для перших державних утворень, так і для сучасних держав. Інша річ, що на різних етапах суспільного розвитку функція, як необхідна ознака органу публічної влади або держави — вищої форми самоорганізації населення, мала специфічне найменування або нормативно-правове врегулювання. Таким чином, протягом всього розвитку людства ми можемо спостерігати “слід” конкретної функції, навіть якщо проходили трансформації її зовнішнього вираження.

Коли і як виникають соціальні дії, які з появою місцевого самоврядування стають його функціями? Чи правильно говорити про те, що ці функції існували ще до виникнення місцевого самоврядування? Для відповіді на ці запитання звернемося до організаційних першопочатків суспільства.

Перший етап — самоорганізація з властивими їй протофункціями. Під протофункцією розуміємо будь-яку соціально значущу дію, будь-яку діяльність соціальної системи, що самоорганізовується. Хаотична, система, що самоорганізовується, породжує соціальні протофункції, які її, впорядковуючи, врівноважують.

Версифікація еволюційних перспектив самоорганізованої системи обумовлюється її автономністю, яка відкриває можливість формування розгалуження альтернативних шляхів її розвитку.

Під соціальною системою, що самоорганізовується, розуміємо систему, здатну при зміні внутрішніх чи зовнішніх умов її функціонування зберігати чи вдосконалювати свою організацію, враховуючи попередній досвід. Розрізняють такі типи систем, що самоорганізовуються: саморегульовані; самонастроювані; системи, що самонавчаться; системи, що самоалгоритмізуються.

Системи, що самоорганізовуються, нині найменш вивчені. Досі не вдалося виявити специфічні, властиві тільки системам, що самоорганізовуються, зв'язки, співвідношення між її елементами, з'ясувати механізм управління зміною цих зв'язків. Зрозуміло, що власне цей механізм визначає характер самоорганізації, управляє нею. Більшість дослідників вважає, що цей механізм — певний логічний закон, ідеал, якому слідує система.

З точки зору філософії постмодернізму в основі феномену самоорганізації нестабільної соціальної системи лежить презумпція креативного потенціалу незваженого соціуму. При цьому природа процедур самоорганізації є біфуркаційною, а випадкові флуктуації в динамічних процесах мають фундаментальний статус. Макротрансформації є продуктом кооперативних взаємодій їх складових на мікрорівні.

Вся система як нефінальна версія конфігурування незваженого соціального середовища характеризується через поняття “структуризації”, що фіксує нефінальність її структурної організації, її відкритість радикальним трансформаціям. Процесуальність самоорганізації цієї соціальної системи реалізується в межах визначеного семантичного поля можливого через послідовну зміну форм ор-

ганізації, кожна з яких не є жорстким наслідком розгортання попередніх форм організації системи.

Самоорганізоване соціальне середовище слід розглядати не як інертний об'єкт, що змінюється під впливом зовнішніх факторів, а як об'єкт здатний до самоорганізації, що проявляє при цьому свою "волю", тобто самоорганізація проявляється самовільно як невід'ємна властивість будь-якого соціального середовища за відсутності будь-яких зовнішніх організуючих впливів.

На сьогодні накопичено деякий позитивний досвід, який розкриває особливості функціонування самоорганізованих систем. Можна на його підставі говорити про імовірний (прогностичний) результат функціонування таких систем, які перебувають у стані трансформації. І не можна, аналізуючи тільки зміни в елементі, передбачати зміни в цілому, бо новий стан системи виникає як непередбачуваний системний ефект.

Іманентне включення в процес самоорганізації фактора випадкової флуктуації робить принципово неможливим передбачення майбутніх станів системи, виходячи зі знання її теперішнього стану, оскільки дуже часто відгук системи на збурення є неочікуваним.

Спільна дія стохастичних і детермінуючих сил (випадковість і необхідність) переводить систему з одного стану в інший. Траєкторія, за якою еволюціонує система, характеризується чергуванням стійких областей, де домінують детерміністські закони, і нестійких областей поблизу точок біфуркації, де перед системою відкривається можливість вибору одного з кількох варіантів майбутнього. Поблизу точок біфуркацій основну роль відіграють флуктуації чи випадкові елементи, а в інтервалах між біфуркаціями домінують детерміністські аспекти.

У рамках наведеного розуміння детермінаційних залежностей не можна однозначно спрогнозувати майбутній стан системи. Принагідно зауважимо, що соціальна система безмежно продуктивна (щодо форм самоорганізації) і певною мірою непередбачувана.

Нелінійний тип детермінізму не передбачає фіксації зовнішнього відносно розглядуваної системи об'єкта в якості причини її трансформації, що означає відмову від ідеї примусової казуальності. Трансформаційний процес інтерпретується як самоорганізаційний.

За самоорганізації не зовсім коректно говорити про еволюцію, бо кожен наступний стан не пов'язаний з попереднім.

Соціальні системи, що самоорганізуються, — це цілісність, яка, моделюючи хаос, творить сама себе, оформляючись відповідно до

ритмів внутрішніх і зовнішніх імпульсів. Принагідно зауважимо, що соціальні системи, які самоорганізуються, володіють іманентним креативним потенціалом самоорганізації, тобто містять у собі потенційні можливості нескінченного числа нових організаційних трансформацій. Системи, які самоорганізуються, — децентровані.

Можна розрізнити системи, що самоуправляються (далі: ССУ) та системи, що самоорганізуються (далі: ССО). Маючи однакову природу, ці системи різняться кваліфікуючими компонентами.

Кожна соціальна система характеризується певним набором параметрів. Вивчаючи системи, ми аналізуємо стан цих параметрів. Слід виробити понятійні засоби для аналізу цього типу системної організації.

Динаміка самоорганізації соціальних систем визначається співдією зовнішніх детермінаційних процесів і переборення передпорогових форм стихійних процесів, що задають нестійкі параметри функціонування визначеної системи, відкриваючи можливості нових форм її впорядкування.

Неврівноважений стан системи внаслідок незначних випадкових флуктуацій відкриває можливості радикально нових форм і шляхів її розвитку. Форми самоорганізації соціального середовища отримуються через самовпорядкування передпорогових форм стихійних процесів. Ці нові форми є аналогом дисипативних структур, що виникають у процесі самоорганізації. Завдяки їм коректно говорити тільки про ймовірнісний прогноз соціальної динаміки. Непередбачуваність основана на іманентній креативності передпорогових форм стихійних процесів. Можна сказати, що вони є атрибутами управлінської дії.

Самоорганізація є іманентною властивістю соціальних систем і полягає у впорядкуванні певним чином соціальних зв'язків на базі існуючих ресурсів. Зміна обсягу ресурсів, якими володіє в цілому така система, призводить до перевпорядкування соціальних зв'язків. Принципи перерозподілу цих ресурсів визначають механізм самоорганізації. Для досягнення вироблених цілей завдання органів місцевого самоврядування полягає через корегування розподілу ресурсів (фінансово-матеріальних, морально-етичних, духовних, інформаційних та ін.) з урахуванням механізмів державного управління синхронізувати свої дії з функціонуванням механізмів самоорганізації та самоуправління.

Другий етап — самоуправління. На певному етапі процесу розвитку та збільшення соціального капіталу (соціальних зв'язків) у системі, що самоорганізується, зароджується самоусвідомлення. Система самоусвідомлюється як така, виробляє власні цілі й організовує

діяльність. Об'єктом управління є вся система. Роль центру виконує сама система. На цьому етапі через самоусвідомлення виробляється розуміння блага системи. Центром (тобто самою системою) визначаються функції, які реалізуються свідомо з використанням ресурсів системи. Система, яка ставить цілі, відповідно перерозподіляє наявні ресурси, пригнічуючи або стимулюючи розвиток окремих функцій.

На цьому етапі домінує вербальний (нарративний) опис функцій. Може зустрічатися письмовий. Проте така фіксація не обов'язкова.

Соціальна система, що самоуправляється, характеризується насамперед наявністю семантично центрованої та стабільно визначеної структури. Система, що самоорганізується, характеризується наявністю нелінійної організації цілісності, яка залишає можливість реалізації її внутрішнього креативного потенціалу самоконфігурації. У цій динамічній соціальній системі відсутній центр свідомої дії. Інакше кажучи, це — децентрована система. Динамічність та хаос породжують протофункції.

Ці системи різняться за критерієм організаційних принципів механізмів їх часового розгортання і мають низку відмінностей. По напрямку дії протофункція приводить систему у врівноважений стан чи виводить з рівноваги. Система описується матрицею соціальних параметрів. Умовно протофункції, залежно від параметрів, можна розділити на два типи — позитивні та негативні. Позитивними є ті, що повертають систему у стан рівноваги, а негативними — які виводять систему зі стану зваженості і скеровані на руйнацію існуючої системи. Негативні протофункції можна назвати протодисфункціями.

Третій — самоврядування. На цьому етапі діють усі механізми, які були характерні для систем, що самоорганізуються і самоуправляються систем. Але тепер центр системи локалізується. На попередньому, другому етапі (самоуправління) функцію центру виконувала вся система, а на першому центр взагалі був відсутній. Поява локалізованого центру є усвідомленою дією системи. Локалізований центр формується як апарат, що управляє. Починають формуватися лінійні моделі управління. Фактично ми динамічною (нелінійною) соціальною системою управляємо лінійними методами. На цьому етапі держава відповідно до своїх цілей, цінностей тощо відбирає функції та передає їх реалізацію місцевому самоврядуванню, тобто держава виділяє існуючі функції і дає ресурси для їх посилення. Коли держава ставить мету розвитку, то через внесення хаосу виводить із рівноваги соціальні системи і примушує їх до трансформації. Відбувається свідоме управління розвитком. Локалізований центр починає вже

ззовні управляти даною системою. Збільшується детермінованість системи. На цьому етапі обов'язково є фіксований нормативний акт, у якому закріплена функція. Така фіксація обумовлюється потребою однакового розуміння, застосування та тлумачення акта. Наголос слід зробити і на творчій силі суспільної культури. Якраз вона відбирає функції, які санкціонуються для подальшого посилення.

Поява місцевого самоврядування обумовлюється цілеспрямованим процесом людської діяльності, у результаті якої визначаються пріоритети місцевого розвитку та здійснюється узгодження інтересів локальних (територіальних) із загальнодержавними (загальнонаціональними) інтересами. Цей процес потрібно розглядати як діяльність по узгодженню інтересів держави з інтересами жителів окремих її адміністративно-територіальних утворень щодо визначення пріоритетів власного розвитку та їх нормативно-правового (як правило, конституційного) врегулювання. Провівши нормативно-правове визнання цих пріоритетів та встановивши механізм їх реалізації, держава покладає на місцевих жителів та на сформовані ними місцеві органи публічної влади (самоврядної) виконання відповідних функцій, соціальна природа яких надзвичайно складна.

Функції місцевого самоврядування реалізуються через систему місцевого самоврядування, яка є їх носієм і в якій основне діяльнісне навантаження припадає на функціонування підсистеми, що складається з органів місцевого самоврядування. У цій підсистемі кожен із зазначених органів має своє призначення, зумовлене функціями місцевого самоврядування.

Але розподіл функцій місцевого самоврядування між органами місцевого самоврядування не є дискретним, хоч кожен з них в межах наділеної компетенції виконує певну частину роботи з реалізації функцій місцевого самоврядування. А “розмазаність” функцій спричиняє необхідність побудови функціональних систем.

Дослідження проблеми функцій місцевого самоврядування потребує врахування цілого комплексу питань філософського, соціально-економічного, політико-правового та адміністративного характеру.

Система цінностей та ресурси є критеріями формування функцій місцевого самоврядування. Зазначимо, що найголовніші функції місцевого самоврядування на сьогодні визначені Європейською хартією самоврядування. Принципи, які лежать в основі таких функцій, окреслені нами раніше. Саме у Європейській хартії самоврядування акцентується увага на тому, що органи самоврядування повинні зас-

тосовувати норми, які гарантують політичну, адміністративну і фінансову автономність місцевої влади [170].

Отже, як бачимо, йдеться про політичні, адміністративні й фінансові функції. Насправді палітра функцій місцевого самоврядування є набагато різноманітнішою. Особливо це стосується періоду реформування економіки. Саме у цей період місцевому самоврядуванню України мають бути притаманні такі функції, без реалізації яких неможлива побудова демократичного суспільства, але які вже не потрібні розвиненим демократичним суспільствам.

Розуміння природи функцій пов'язане зі структурно-функціональним аналізом, тобто таким поясненням місцевого самоврядування, як соціальної системи, за якого досліджуються її елементи і залежності між ними в рамках цілого. На нашу думку, класифікувати функції органів місцевого самоврядування можна за кількома критеріями.

1. За напрямками діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють внутрішні, зовнішні та регенеративні функції.

Характерним для внутрішніх функцій є те, що предметом нормативно-правового регулювання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб є лише територіальна громада та територія, на яку поширюється їх юрисдикція. Такими функціями є координація діяльності усіх підприємств, організацій і об'єднань, громадян при її напруженості на вирішення питань економічного і соціального розвитку відповідної території; контроль за збереженням та раціональним використанням природних багатств у межах певної території, а також забезпечення дотримання законів, охорони громадського порядку, прав і свобод громадян.

Зовнішні функції здійснюються шляхом урегулювання взаємовідносин із органами державної влади, міжнародними організаціями, узгодження місцевих інтересів з регіональними і державними інтересами та потребами.

Регенеративна, або самовідновлювальна функція є однією з важливих, оскільки забезпечує процес самовідновлення системи місцевого самоврядування в цілому чи її окремих складових зокрема на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. За тривалістю діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування розрізняють постійні та тимчасові функції.

Постійними функціями є ті, без яких втрачається сенс самоврядування, наприклад, реалізація гарантованого державою права на

створення реальної здатності територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Тимчасові функції характерні для конкретного етапу розвитку держави. Для прикладу, в умовах формування сучасних ринкових відносин діяльність суб'єктів державотворчого процесу скеровується на пошук дієвих структур і механізмів місцевого самоврядування, які забезпечували б збалансованість державних інтересів з територіальними та, відповідно, регулювали б процеси економічного і соціального розвитку. Тому на перший план виступають такі функції, як контроль над галузевими та міжгалузевими монополіями, трансформація форм власності, розподільчі функції тощо.

3. За видом діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначають політичні, економічні, соціальні, екологічні, інформаційні, культурні, побутові, виховні та інші функції.

Політичні функції реалізують при наданні територіальним органам місцевого самоврядування прав прийняття певних нормотворчих і виконавчих актів, чинних у межах підвідомчих їм територій.

Традиційно до економічних функцій зараховують: формування місцевих бюджетів; управління торгівлею, громадським харчуванням, побутовим обслуговуванням населення, транспортним і готельним господарством тощо. Розвиток суспільних відносин останнього десятиріччя обумовив появу нових економічних функцій — управління комунальним майном; участь у створенні вільних економічних зон [198, п. 46 ст. 26; п. 25 ст. 43]; регулювання земельних відносин; надання допомоги населенню в реалізації лишків сільськогосподарської продукції та ін.

Серед соціальних функцій чи не найважливішою є управління зайнятістю на місцевому рівні, яке поступово посилюватиметься в напрямі створення так званого “гнучкого” ринку праці на місцях; не менш важливою є функція взаємодії органів місцевого самоврядування з профспілками й роботодавцями щодо впливу на рівень заробітної плати та стимулювання попиту на робочу силу; дуже важливими соціальними функціями є моніторинг рівня життя населення, яке проживає на підвідомчій території, сприяння забезпеченості населення об'єктами соціальної інфраструктури тощо.

Екологічні функції охоплюють діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на формування сприятливої екологічної ситуації на підвідомчій території.

Інформаційна функція здійснюється через надання населенню вичерпної об'єктивної та достовірної інформації. Вона забезпечує не лише "прозорість" влади, але й скерована на залучення всіх жителів певної території, окремих трудових колективів, громадських організацій чи громадян до розробки, прийняття та реалізації актів у формі розпорядження голови, рішень ради чи місцевого референдуму з питань розвитку підвідомчої території.

Серед іншого можна виділити культурні, побутові, виховні та інші функції.

4. По кваліфікованості дій керівних осіб чи органу місцевого самоврядування в цілому розрізняють висококваліфіковані, середньокваліфіковані та низькокваліфіковані функції. Так, в органах місцевого самоврядування повинні бути задіяні висококваліфіковані працівники, здатні до визначення політичних і стратегічних цілей розвитку території громади, до планування (прогнозування) розвитку місцевого господарства, до розроблення конкретних рішень, організації їх виконання, до високої обґрунтованості, мотивації рішень та контролю за їх реалізацією. Тоді функції керівних осіб чи органів місцевого самоврядування будуть висококваліфікованими. На жаль, в органи місцевого управління нерідко потрапляють випадкові люди з низьким рівнем знань. Тоді ініціативу у вирішенні більшості питань перехоплюють окремі творчі керівники, так звані практики, тобто ті, хто безпосередньо займається самоврядуванням, хто задіяний в активну практичну роботу місцевих органів влади і бачить її недоліки, прагне раціональних змін системи управління, але хто, як правило, зловживає наділеною владою. Такі дії можна кваліфікувати як середньокваліфіковані функції. І низькокваліфіковані функції притаманні таким органам місцевого самоврядування, які укомплектовані малограмотним та малоініціативним персоналом.

Методи діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються адміністративними, економічними, організаційними функціями. Адміністративні функції реалізуються на основі застосування наказів, розпоряджень, вказівок органу місцевого самоврядування чи керівної особи. Економічні функції здійснюються через використання органом місцевого самоврядування економічних важелів, наприклад системи місцевих податків.

Функції місцевого самоврядування є надзвичайно динамічні. Деякі з них можуть зникати через непотрібність. На заміну їм приходять нові функції, що є своєрідною відповіддю на вимоги часу. Безумовно, поява нових функцій вимагає реорганізації окремих існуючих структурних

підрозділів органів місцевого самоврядування. Під нові перспективні функції створюються відповідні програми розвитку території та нові управлінські підрозділи (центри зайнятості, фонди допомоги молодим спеціалістам), а також інформаційна база даних. Звичайно, поява нових функцій пов'язана також із застосуванням нових організаційних форм і методів управління органами місцевого самоврядування.

Структурно-функціональне дослідження, на нашу думку, — найбільш вдалий шлях розкриття змісту діяльності органів місцевого самоврядування. Воно сприяє проникненню у політико-правову природу цих суб'єктів місцевого самоврядування, розкриттю обсягу, характеру і змісту їх діяльності. Лише за допомогою поняття функцій місцевого самоврядування, як феномен конституційного права, набуває конкретної визначеності.

Між органами місцевого самоврядування і функціями (множинами функцій) існує певний зв'язок: тип органу визначає тип його функції і навпаки. Правда, це співвідношення не є ізоморфним, хоч якась конкретна функція може бути виконана лише визначеним типом органів місцевого самоврядування, і навпаки.

Оскільки характер функції визначається природою об'єкта, по відношенню до якого вона виконується, то методологічно важливо вичленити цей об'єкт. Об'єкт як цілісність визначає і специфіку функції. Так, функції місцевого самоврядування по відношенню до територіальної громади, соціальної групи чи особи до певної міри відрізняються між собою.

Як ми вже відзначили, виходячи із призначення місцевого самоврядування — вирішувати питання місцевого значення, основною функцією місцевих рад, утворених ними органів, обраних територіальною громадою сільських, селищних, міських голів є забезпечення оптимального соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територіальних громад через розвиток особистості. Виконуючи цю функцію, взаємодіючи між собою, зазначенні суб'єкти місцевого самоврядування координують діяльність інших інституцій з метою об'єднання їх зусиль у здійсненні соціально-господарського та культурного будівництва.

З урахуванням місцевих умов та особливостей місцеві самоврядні органи можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження (функції) та власні бюджетні кошти [198, п. 7 ст. 16].

Представницькі самоврядні органи за ініціативою жителів вправі дозволяти створювати органи самоорганізації населення і навіть наділяти їх, звичайно ж для вирішення соціально-економічних, куль-

турно-побутових, освітніх та інших проблем, частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Місцеві представницькі самоврядні органи, як одна з головних підвалин демократичного режиму, найближчий до громадян рівень управління, обираючись жителями громади таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, виконують функцію забезпечення реальної участі жителів територіальних громад у вирішенні суспільно-державних справ. При виконанні цієї функції, як і вищесформульованої, місцеві ради, міські голови взаємодіють з іншими інституціями системи місцевого самоврядування, себто органами самоорганізації населення, територіальними органами об'єднань громадян (політичні партії, громадські організації та ін.). Розгалужена мережа останніх посилює процес цілеспрямовуючого впливу на органи місцевого самоврядування як суспільства в цілому, так і територіальних громад зокрема. Через взаємодію з системою добровільних громадських об'єднань зміцнюється організаційний зв'язок місцевого самоврядного представництва з населенням, яке є джерелом місцевої влади. А відтак при їх вмілій взаємодії створюються кращі умови для досягнення поєднання особистісних та групових інтересів, представлених громадськими об'єднаннями, з загальними інтересам територіальної громади.

Логічно наступною функцією місцевих рад, міських голів є формування і остаточне висловлення ними волі та інтересів територіальної громади. Зрозуміло, у формуванні волі жителів громади беруть участь усі суб'єкти системи місцевого самоврядування. Однак остаточне оформлення волевиявлення громади — прерогатива її представницьких органів, які видають правові акти, обов'язкові до виконання всіма членами територіальної громади. Тому і Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” характеризує представницький орган місцевого самоврядування як виборний орган, що складається з депутатів та наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення [198, ст. 1].

Наступною, як на нашу думку, самостійною за змістом функцією представницьких органів місцевого самоврядування є функція контролю у визначених законодавством межах за діяльністю інших елементів системи місцевого самоврядування. Так, обов'язковою попередньою умовою щодо функціонування органів самоорганізації населення є дозвіл відповідної місцевої ради [198, ст. 14]. Рівно ж місцеві ради вправі достроково припинити повноваження органів самоорганізації населення у разі невиконання рішень сільської, селищної, міської, ра-

йонної у місті ради, її виконавчого комітету, загальних зборів громадян або невиконання своїх власних повноважень [198, ст. 80].

1.3. Сутність методів діяльності органів місцевого самоврядування

Ще одним конкретним об'єктом дослідження є методи діяльності органів місцевого самоврядування. З'ясування їх суті неможливе без розуміння змісту поняття “метод” в якнайширшому розумінні слова.

Отже, метод (від гр. *methodos*) — 1) спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя; 2) прийом чи спосіб дії [566, с. 315]. Це також і шлях чи спосіб досягнення певних результатів у пізнанні та практиці. Таким чином, методи діяльності органів місцевого самоврядування — це, по-перше, прийоми, способи дій у процесі управління, а по-друге — це способи пізнання змін у суспільному житті громадян в результаті реалізації управління. Очевидно, що перша і друга група вказаних методів діяльності будь-якого органу управління, в тому числі і самоврядного, визначається методом науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема. Що ж розуміють під методом науки управління?

Загальновідомо, що кожна наука має власний метод, під яким розуміють систему правил, прийомів і способів пізнання об'єкта її дослідження. Метод науки — “це спосіб, підхід, інструмент, яким користується певна наука для дослідження закономірностей, що становлять її предмет. Це набір різноманітних засобів, які використовуються у тій чи іншій науці і дають можливість всебічно пізнати її предмет. Тут під методом теоретичного дослідження розуміється сукупність прийомів досягнення поставленої наукою мети чи вирішення конкретного дослідницького завдання, а під методологією — вчення про використувану в певній науці систему наукових понять, ідей і методів їх реалізації, що збагачують практичний досвід і відображують закони процесів, тобто процесів управління. Система наукових понять, доповнених методами теоретичних досліджень, тобто їх методологією, утворює теорію управління” [376, с. 39].

На нашу думку, метод науки управління — це спосіб пізнання суспільних територіальних систем певного ієрархічного рівня для виявлення їх реакцій на свідомі цілеспрямовані впливи з боку суб'єктів (органів) управління на людей з метою спрямування їх дій, отримання бажаних результатів.

Таке визначення методу науки управління визначає і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що методи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються також і методом науки місцевого самоврядування, який є, на нашу думку, сукупністю способів і прийомів всебічного пізнання місцевого самоврядування як суспільної реальності. Він зумовлений конкретно-історичним рівнем пізнання і практики.

Сказане свідчить, що структуру методу місцевого самоврядування, як і будь-якої іншої науки, можна представити у вигляді трьох блоків:

- теоретичного — світоглядні положення, концепції і теоретичні принципи, які становлять зміст пізнання;
- методичного — методичні прийоми, котрі відповідають специфіці предмета, що вивчається;
- технічного — прийоми, які застосовуються для фіксації фактів, спрямування ходу дослідження, оформлення його результатів.

У складі першого, тобто теоретичного блоку — загальні методи дослідження явищ і процесів у сфері управління та самоврядування. Ці методи використовуються науковцями, що досліджують сферу управління, місцевого самоврядування, в тому числі діяльність органів місцевого самоврядування, з одного боку, самими працівниками органів місцевого самоврядування з метою отримати надійний пласт знань про особливості застосування цих методів у найрізноманітніших ситуаціях — з другого, і громадянами для порівняння фактичних результатів діяльності працівників органів місцевого самоврядування з очікуваними, можливими — з третього.

Застосування загальних методів неможливе без володіння принципами наукового мислення, найважливішими з яких є індукція (умовивід від фактів до деякої гіпотези), дедукція (ланцюжок умовиводів, ланки якого зв'язані логічною послідовністю), аналіз (розчленування об'єкта явища на елементи), синтез (поєднання, з'єднання різних елементів об'єкта, явища в єдине ціле), аналогія (відповідність, подібність об'єктів, явищ в будь-яких властивостях; умовивід про менш знаний об'єкт, явище по більш знаному, якщо вони входять в однорідну групу), експеримент (дослідне відтворення об'єкта пізнання, перевірка гіпотез), спостереження (ціленаправлене вивчення, сприйняття, зумовлене поставленою задачею; систе-

матичний збір даних по об'єкту, явищу), порівняння (співвідношення між двома об'єктами, явищами, яке дозволяє виявити загальне і особливе).

У число загальних методів для дослідження сфери управління зараховують: соціологічний, системний, традиційний, комплексний, історичний, культурологічний, біхевіористичний, інституційний методи. При цьому:

- соціологічний метод характерний тим, що управління розглядає насамперед як спільну діяльність людей.
- системний метод розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої пов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і матеріально-технічним забезпеченням. Ця єдність взаємодіє з іншими системами, реагує на стимули середовища і завдяки зворотному зв'язку дістає інформацію про вплив своїх реакцій, але її внутрішні зв'язки міцніші, ніж зв'язки з зовнішніми системами;
- традиційний метод концентрує свою увагу на цілях адміністрації — сприяти ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) і продуктивності досягнення цілей (без зайвих затрат) та завданнях — раціоналізації та розроблення ефективного зв'язку між засобами і цілями;
- комплексний метод передбачає залучення всієї сукупності методів відповідних наук у ході вивчення процесів здійснення самоврядування, використання у процесі вивчення комплексу різних галузей наукових знань;
- історичний метод ґрунтується на тому, що і інститути управління, і управлінські знання постійно удосконалюються. Їх стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам. Ось чому для правильної оцінки стану та визначення напрямів розвитку науки управління потрібно знати історію та фактори, що впливають на її розвиток;
- культурологічний метод встановлює залежність управлінської поведінки від рівня культурного середовища суспільства;
- біхевіористичний метод сформований під впливом психології і розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій розвиваються стосунки, конфлікти й зв'язки, що їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну

від інших методів, біхевіористичний метод більше зосереджується на людях, їх взаємозв'язках і співпраці. Він наголошує на розвитку інтуїції та розуміння, які спираються на емпіричні дослідження, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нерациональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти поведінки. Біхевіористичний метод ставить своїм завданням пояснити, чому люди поведуться саме так, а не інакше, і чому в результаті саме таким чином функціонують системи та протікають управлінські процеси.

- інституційний метод зосереджується на управлінських структурах (державних, самоврядних) і формально-правових рисах політичної системи, нехтуючи зв'язками між важливими інституційними структурами і змістом державної політики [376, с. 39–41].

На нашу думку, до цієї групи загальних методів слід зарахувати і традиційні методи, які використовують в наукових дослідженнях з початком розвитку науки як такої. Найважливішими з них є літературний (відбір і аналіз літературних джерел, що тією чи іншою мірою стосуються об'єкта, явища вивчення), описовий (один з найдавніших, що застосовується при вивченні будь-яких об'єктів, у тому числі й місцевого самоврядування як суспільної реальності; при цьому широко використовується описова статистика у вигляді наборів числових даних, що характеризують ту чи іншу ситуацію), статистичні (зокрема, знаходження функціональних залежностей між значеннями факторних і результативних ознак) та інші методи.

Другим блоком методів, що стосуються діяльності органів місцевого самоврядування, є методичний, який, як вже згадувалося, охоплює методичні прийоми, котрі відповідають специфіці предмета, що вивчається.

Цей блок також розпадається на дві групи. Перша визначає діяльність органів самоврядування загалом. До її складу можна зарахувати, наприклад, метод правового регулювання, який характеризується колом суб'єктів, які держава визнає правоздатними і дієздатними; змістом та обсягом правового статусу суб'єктів певних відносин; порядком формування, встановлення юридичних прав і обов'язків суб'єктів; ступенем визначеності змісту юридичних прав і обов'язків; співвідношенням основних регулятивних засобів впливу на поведінку — повноважень (дозволів), обов'язків та заборон; по-

рядком (процедурою) здійснення юридичних прав та обов'язків; способами примусового забезпечення прав і обов'язків [234, с. 139].

Друга група детермінує діяльність працівників органів самоврядування в найрізноманітніших сферах. Відбір конкретних методів до цієї групи визначається питаннями, що охоплюються сферою компетенції органів місцевого самоврядування. Постановка таких питань та розв'язання їх вимагає володіння працівниками органів місцевого самоврядування групою конкретних методів (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Конкретні методи діяльності
органів місцевого самоврядування**

Питання, що в компетенції органів місцевого самоврядування	Найголовніші конкретні методи
1	2
Місцеві фінанси	Метод фінансово-економічного аналізу та прогнозування
Соціально-економічний розвиток населених пунктів	Метод стратегічного планування та прогнозування, методи факторного аналізу, методи визначення конкурентоспроможних переваг розвитку населеного пункту, методи моделювання, конструктивні економічні обчислення
Планування і забудова населених пунктів	Методи районного планування та містобудівництва, нормативні методи, методи просторового аналізу, методи моделювання, картографічні методи
Комунальне землекористування і використання місцевих природних ресурсів	Методи економічної оцінки землі та природних ресурсів, методи визначення демографічної ємкості території, виходячи із запасів питної води та інших ресурсів, картографічні методи, конструктивні економічні обчислення
Управління об'єктами комунальної власності	Методи економічної оцінки об'єктів комунальної власності, методи фінансово-економічної оцінки функціонування об'єктів комунальної власності

1	2
Догляд за дорогами місцевого значення та їх будівництво	Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів транспортної інфраструктури, нормативні методи
Каналізація, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів	Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат об'єктів інженерної інфраструктури, нормативні методи
Житлове будівництво	Методи визначення ефективності капітальних та експлуатаційних затрат житлових будівель, нормативні методи
Робота місцевого громадського транспорту, благоустрою парків і садів	Методи оцінки забезпечення населення громадським транспортом, методи соціальної оцінки створення комфортного середовища життєдіяльності населення, нормативні методи
Утримання кладовищ та надання ритуальних послуг	Методи соціальної роботи з населенням, методи економічної оцінки землі
Робота дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти	Методи оцінки ефективності функціонування закладів освіти, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів освіти, в кількості вихователів та вчителів
Надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я	Методи оцінки ефективності функціонування закладів охорони здоров'я, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів охорони здоров'я, в кількості медичного персоналу

1	2
Робота комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму	Методи оцінки ефективності функціонування закладів культури, фізкультури і спорту та туризму, нормативні методи визначення потреби в потужності закладів культури, фізкультури і спорту та туризму, в кількості працівників в них
Працевлаштування і організації громадських робіт	Методи економіки праці, методи соціально-економічного аналізу і прогнозу, ідеологічні методи
Окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної охорони та довкілля	Методи оцінки безпеки населення, методи попередження аварійних ситуацій

Як видно з переліку методів, поданих у табл. 1.2, вони розробляються на ґрунті інших наук, а саме: економіки, регіональної економіки, містобудівництва та планування, будівництва, архітектури тощо. Це, безумовно, висуває специфічні вимоги до знань, вмій і навичок працівників органу місцевого самоврядування. З іншого боку, в межах місцевого самоврядування має відбуватися удосконалення цих методів. Так, застосування методів фінансово-економічного аналізу і прогнозу в традиційних аспектах може допомогти місцевому самоврядуванню чітко окреслити повноваження в бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих адміністрацій.

Наприклад, внаслідок недосконалості методики планування доходної частини місцевих бюджетів показники загального плану надходжень до них коливаються від 30 до 110 відсотків (дані секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань бюджету за перше півріччя 2003 р.). Без сумніву, процес реального врегулювання відносин на рівні місцевих бюджетів району також вимагає внесення змін до Формули розподілу трансферту вирівнювання між державним бюджетом і бюджетами міст обласного значення та районів, які б передбачали врахування у розрахунках цих трансфертів показників

щільності населення та кількості населених пунктів району тощо, коштів на стимулювання міст, селищ, сіл, що є основними наповнювачами бюджету району і мають за міжбюджетним регулюванням передавати кошти до районного бюджету.

Отже, потрібно удосконалювати фінансово-економічні методи, методи здійснення регіональної політики з метою розв'язання зазначених проблем. Це стосується й інших методів.

Третій блок методів діяльності органів місцевого самоврядування — технічний — є, як вже наголошувалося, сукупністю прийомів, що застосовуються для фіксації фактів, спрямування ходу дослідження дії, оформлення результатів. Він також складається з кількох груп методів, а саме: методи повсякденної організації праці органів місцевого самоврядування, методи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями, методи впливу діяльності органів місцевого самоврядування на населення, методи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення та інші.

Методи повсякденної організації праці органів місцевого самоврядування повинні бути легкими у користуванні і сучасними. Наприклад, діловодство має здійснюватися із застосуванням сучасних комп'ютерних технологій. Ця група методів охоплює, зокрема, і техніку спілкування, до якої зараховують як загальні, так і особливі, специфічні способи, прийоми, вміння нейтралізувати конфліктні ситуації. Вони можуть бути соціологічно-дослідними (використовуються, наприклад, при з'ясуванні потреб населення, різних соціальних груп), мовними (застосування термінології, властивої місцевому самоврядуванню, стилю викладу змісту документів, які готуються працівниками органу місцевого самоврядування), логічними (вживаються, наприклад, при тлумаченні нормативно-правових документів), організаційними (застосовуються при здійсненні процедурних аспектів діяльності органу самоврядування), технічними (використання сучасних технічних засобів, електронно-обчислювальної техніки в управлінській діяльності).

Методи взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями мають служити узгодженню місцевих та регіональних інтересів.

Методи впливу органів місцевого самоврядування на населення мають будуватися насамперед на засадах толерантності відносин між ор-

ганом місцевого самоврядування та громадою на базі інформативності та довіри, а також на врахуванні того, що органи і посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальними громадами, юридичними і фізичними особами, яка полягає у наступному. Органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету та інших питань місцевого значення, звітують про свою діяльність. Територіальна громада в будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Шкода, заподіяна юридичним і фізичним особам в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів місцевого самоврядування, відшкодовується за рахунок коштів місцевого бюджету. Якщо ж шкода заподіяна в результаті неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадової особи, відшкодування здійснюється за рахунок її власних коштів.

Спори про поновлення порушених прав юридичних та фізичних осіб, що виникають у результаті неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів або посадових осіб місцевого самоврядування, вирішуються в судовому порядку.

Отже, методи впливу органів місцевого самоврядування на населення мають бути особливо продуманими, виваженими, підібраними з урахуванням чинного в державі законодавства.

Методи залучення громадян до безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення — це сукупність прийомів, застосовуваних працівниками органу місцевого самоврядування з метою реалізації окреслених законом основних форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення (місцевого референдуму, загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив та громадських слухань). Оскільки такі прийоми повинні враховувати природу зазначених форм, розкриємо їх детальніше.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, за-

раховане Конституцією та законами України до відання місцевого самоврядування. Рішення, прийняті місцевим референдумом, є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Загальні збори громадян за місцем проживання можуть приймати рішення, які враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності.

Через місцеві ініціативи члени територіальної громади ініціюють розгляд у раді будь-якого питання, яке належить до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, подана на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи. Рішення ради з питання місцевої ініціативи повинно бути обнародоване.

Територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування. Під час громадських слухань члени територіальної громади можуть порушувати питання та подавати пропозиції, що належать до відання місцевого самоврядування. Подані пропозиції підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Зазначимо, що багато методів, які використовує орган управління у процесі своєї діяльності, трансформуються під впливом застосування сучасних комп'ютерних технологій, які дозволяють обробляти величезні масиви даних в короткі терміни і з малими затратами часу. Завдяки цим технологіям можна широко застосовувати на цілком новій основі такі методи, як моделювання, картографічний та інші.

Методи діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно до здійснюваних повноважень, можна поділити на методи реалізації власних повноважень, методи реалізації делегованих повноважень.

За критерієм дії на середовище розрізняють: внутрішні (спрямовані на соціально-територіальне утворення), зовнішні (спрямовані на зовнішнє до нього середовище (область, держава, Єврорегіони); за способом здійснення: договірні (реалізація спільних проєктів, взаємне інформування про наміри), адміністративні, ринкові; за дією на об'єкт управління: прямої дії (спрямовані на окремі підприємства що, наприклад, забруднюють навколишнє середовище — штрафи, дозволи, заборони), непрямой (рішення спрямовані на формування зовнішнього середовища підприємства, формування економіко-правової бази підприємств).

Розрізняють також методи: системоутворюючі, обслуговуючі. А за дією на сектори — методи роботи з НДО (недержавними організаціями), з приватним, муніципальним, державним секторами.

За мотивацією виокремлюють: обмежуючі методи (плата за проїзд по території, користування ринковим місцем, ліцензування, запровадження особливого режиму використання земель, контроль за використанням водних ресурсів тощо) та стимулюючі (протекціоністські).

Окрім того, розрізняють методи роботи органів місцевого самоврядування, спрямовані на задоволення: вітальних потреб (фізіологічні та фізичної безпеки), соціальних (соціальна безпека, незалежність), духовних (ідеальних) (пізнання, саморозвиток).

Різні органи місцевого самоврядування, покликані задовольняти різні групи потреб (наприклад, комунальні послуги, культура, охорона здоров'я та ін.), проводячи свою управлінську діяльність відповідно до сучасної парадигми суспільного управління.

Отже, у цьому параграфі ми розглянули найрізноманітніші методи діяльності органів місцевого самоврядування. Здійснений їх аналіз, класифікація та оцінка дозволили зробити висновок про необхідність подальшого удосконалення методів, які отримали розвиток в рамках різних наук, в тому числі науки управління та науки місцевого самоврядування. Звичайно, необхідне розроблення і нових методів. Було б непогано, якщо б працівники органу управління мали інформацію про методи, які їм слід використовувати у своїй діяльності, у концентрованому вигляді. Це можна було б зробити у статуті територіальної громади. Розроблення статутів територіальних громад є новим кроком у формуванні повноважень сільських, селищних, міських рад.

Впровадження нових методів управління на місцевому рівні та дотримання вироблених принципів вимагає нових досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду розвинених демократичних суспільств. Без цього неможливі успіхи у місцевому самоврядуванні. Саме тому це завдання має бути вирішене у максимально короткі строки.

1.4. Дослідження організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

У наш час сформувалася низка підходів до дослідження місцевого самоврядування загалом, а в його складі до організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Різноманітність підходів до вивчення управління зумовлена “двоїстим” характером цього явища. З одного боку, управління — це наука, оскільки ґрунтується на законах суспільного розвитку, а з іншого — мистецтво, яке Демокрит характеризував як найвище з мистецтв, рекомендуючи докладно вивчати мистецтво управління і допускати до керівництва лише тих, хто знає справу, має відповідні знання, якості.

В. Малиновський розвиває цю думку: “Теорія управління орієнтована в основному на відображення раціонального боку реальних систем управління, їх загальних закономірностей і моделей. Мистецтво управління в кожному конкретному випадку наповнює ці раціональні знання життям, практикою, що можна пояснити чисельністю певних ситуацій та існуванням у них неформальних елементів, які важко піддаються виявленню й опису. Але узагальнення матеріалу, який відображає мистецтво управління, приводить до формування принципів, рекомендацій, які є частиною системи знань про управління” [376, с. 42–43].

Нині більшість дослідників розуміють мистецтво управління як керівництво, координування й контроль, які здійснюються над багатьма людьми для досягнення певної мети.

У цілому підходи до дослідження місцевого самоврядування можна поділити на дослідження проблем самоврядування в рамках зарубіжного досвіду, зокрема вивчення проблем формування нових методів і дотримання найважливіших принципів працівниками органів самоврядування і, відповідно, — у межах вітчизняного досвіду.

Досвід місцевого самоврядування в розвинених демократичних суспільствах не може не викликати інтересу у представників органів місцевого самоврядування, науковців та політиків України. Селективне застосування цього досвіду в Україні сприятиме формуванню реального народовладдя.

Узагальнюючи вивчення позитивного досвіду місцевого самоврядування у державах з усталеними самоврядними традиціями, можна виділити два основні напрями.

Перший вивчає методи і принципи діяльності органів місцевого самоврядування з точки зору його місця і ролі в політико-правовому та соціально-економічному розвитку окремої держави.

Другий напрям — вивчення методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування в межах інституту місцевого самоврядуван-

ня у зарубіжних державах має на меті виявлення найбільш раціональних форм та методів роботи, оптимальних адміністративних структур та засобів нормативного регулювання, запровадження яких в Україні сприятиме розвитку демократії та добробуту населення.

Перший напрям спонукав нас до наступних висновків. По-перше, у різних державах спостерігається власна генеза місцевого самоврядування (міське самоврядування виникло і впроваджувалося по-різному), котра детермінувала особливості принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування. Так, якщо в Англії із самого початку ідея самоврядування пронизувала зверху донизу весь політичний і соціальний устрій, то в Німеччині, навпаки, принцип самоврядування виник не як внутрішня організація правильно розподіленого панування одного класу над іншим, а як протиставлення зовнішньої сили організованої буржуазії внутрішній силі державно-бюрократичного начала [88, с. 241–242].

По-друге, на різних історичних етапах спостерігаються різні способи впровадження цього політико-правового інституту. Так, наприклад, у Південній Франції міське населення домоглося, в основному без кровопролиття, незалежності вже в IX–XII ст. Графи Тулузи, Марселя, Монпельє та інших міст Південної Франції, не тільки міські сеньйори, але й правителі цілих областей, були зацікавлені у процвітанні міст, роздавали їм муніципальні вільності, не перешкоджали відносній самостійності. Багато міст Північної та Середньої Італії — Венеція, Генуя, Сієна, Флоренція, Болонья та ін. — в той самий час стали містами-державами. У Німеччині міське самоврядування найінтенсивніше почало розвиватися у XII–XIII ст. у так званих імперських містах. Формально вони підпорядковувалися імператорам, фактично ж були незалежними міськими республіками (Любер, Нюрнберг, Франкфурт-на-Майні та ін.), управлялися міськими радами, мали право самостійно оголошувати війну, укладати мир і союзи, чеканити монету тощо.

По-третє, залежно від історичної епохи спостерігаються організаційні особливості місцевого самоврядування. Наприклад, у середньовіччі багато міст Північної Франції (Ам'єн, Сен-Кантен, Нуайон, Бове та ін.) і Фландрії (Гент, Брюгге, Іпр, Ліль та ін.) у результаті тривалої, часто збройної, боротьби зі своїми сеньйорами набували права самоврядних міст-комун. Такий статус забезпечував їм право виборів ради, голови ради — мера та інших посадових осіб. Ці міста мали власний суд, свої фінанси, самі встановлювали податки. Міста-

комуни звільнялися від виконання сеньйоральних повинностей, виплачуючи замість них щорічну, порівняно невисоку грошову ренту, а в разі війни споряджали для сеньйора невеликий військовий загін. Міста-комуни нерідко самі виступали як колективний сеньйор стосовно селян, котрі проживали на прилеглий до міста території. Таким чином, одержуючи перемогу, міста не тільки формували власне самоврядування — комуну, але й здебільшого самі ставали сеньйорами, набували імунітет (звільнення від королівського суду) та певну форму політичної самостійності.

По-четверте, спостерігаються особливості впровадження та розвитку місцевого самоврядування у державах з сильною центральною владою. Результати досліджень показали, що немало міст не могли домогтися самоврядування. Це було майже загальним правилом для міст на королівській землі в державах з відносно сильною центральною владою.

Міста у Європі користувалися низкою привілеїв і вільностей, у тому числі правом виборів самоврядних органів. Проте ці установи зазвичай діяли під контролем представників короля або іншого сеньйора. Так було у Франції, де багато міст (Париж, Орлеан, Бурж та ін.) набули права вибирати старшин і міську раду, але суд здійснював уповноважений сеньйора, на землі якого розташоване місто, як, наприклад, Париж і Орлеан, де сеньйором був сам король. В Англії, де королівська влада після норманського завоювання була сильна, містам не вдалося домогтися значних привілеїв. Більшість англійських міст (Лондон, Лінкольн, Оксфорд, Кембридж, Глостер та ін.) домагалися встановлення відкупної системи податків і отримували від короля дозвіл на щорічну сплату певного фіксованого податку (*firma bu gi*). Обмежені муніципальні свободи характерні для Скандинавських держав, багатьох міст Німеччини, Угорщини, і їх зовсім не було у Візантії.

По-п'яте, набір і характер повноважень, вільностей та привілеїв у тій чи іншій системі місцевого самоврядування у різні часові періоди був різний. Так, права і вільності, які набували жителі європейського середньовічного міста, багато в чому були схожими з імунітетними привілеями. Самі ж міста складали замкнуті корпорації і понад усе ставили власні інтереси. Таким чином, особливості політико-правової організації тогочасного міста були суттєвою перешкодою на шляху формування сильної централізованої державної влади. Відповідно там, де ця влада була дійсно сильною, вона прагнула не допускати розвиток міського самоврядування.

Цікавими є особливості організації місцевого самоврядування у Новому Світі, насамперед в США та Канаді.

Понад 200 років тому в Конституцію цієї держави було записано, що США гарантують кожному штатові республіканську форму правління (розд. IV, ст. 4). У середині 60-х років у США набула поширення “теорія держави загального благоденства” [270]. На її ґрунті з’явилася “муніципальна концепція”, яка органи місцевого самоврядування розглядала як інструменти соціального сервісу. Ця концепція в подальшому еволюціонувала у бік доктрини “соціальної держави”, в якій самоврядуванню відводиться чільне місце.

Специфіка місцевого самоврядування в Канаді полягає в тому, що муніципальний уряд — уряд великих, малих міст, містечок, селищ — створюється муніципальною владою і має такі повноваження, якими його наділяє місцевий законодавець (у кожній провінції діє законодавча асамблея, представники якої обираються по округах відповідно до кількості населення). Мера (голову міської чи сільської ради) обирають згідно з нормами провінційного законодавства [60, с. 150].

Слід зазначити, що місцевому самоврядуванню, яке розуміється не тільки як форма децентралізації влади, але насамперед і як форма свободи окремої людини і суспільства в цілому, приділяється величезна увага в європейських державах. Так, у Франції місцеві територіальні громади мають великі можливості щодо вирішення своїх життєвих проблем на основі Закону “Про права і обов’язки комун, департаментів, регіонів”. Держава контролює органи місцевого самоврядування лише у площині виконання законів та фінансової діяльності. Поряд з посадовими особами (префектами), яких призначають “зверху”, населення регіону обирає свої представницькі органи, які формують уже власний виконавчий апарат. У містах, селищах і селах управління значною мірою визначається статутом територіальної громади.

У Данії та в Іспанії є міста, які прирівняні до вищої ланки адміністративно-територіального поділу та мають власне самоврядування. В кожному такому місті створюється місцевий представницький орган з виконавчим апаратом. Вартують вивчення економічні засади місцевого самоврядування європейських держав. Так у Бельгії, Данії, Німеччині, Італії, Норвегії від 70 до 90 % усіх доходів місцевих бюджетів забезпечується у формі податку на прибуток підприємницьких структур і дохід фізичних осіб. Решту коштів місцевих бюджетів у цих державах становлять податки на майно і непрямі податки на товари та послуги.

У цілому практика держав з розвинутою економікою переконує в тому, що централізація управління державою та її економікою є безперспективною, оскільки гальмує творчу ініціативу як населення, так і керівного апарату. Без раціональної децентралізації функцій неможливо здійснювати ефективне управління економічними та соціальними процесами в умовах ринкової економіки.

По-шосте, слід відзначити, що в окремих державах Європи організаційна та функціональна структура органів місцевого самоврядування зазнала суттєвого реформування у зв'язку з їх участю у Європейському союзі. Ці реформи розвивались у чотирьох напрямках: здійснювалась оптимізація кількості адміністративних одиниць; вдосконалювалась організація діяльності самоврядних органів; впроваджувались нові фінансові реформи; здійснювались функціональні та процедурні реформи. Як наслідок, у деяких державах кількість органів місцевого самоврядування скоротилася, тоді як в інших зростала. Крім того, підвищилась керівна роль мерів міст і їх відповідальність за стан обслуговування населення, а також розширилась участь громадськості у прийнятті рішень, у плануванні заходів.

Вивчення особливостей місцевого самоврядування у постсоціалістичних державах показало, що там місцеве самоврядування мало подібні до українських проблеми становлення і розвитку у 90-х роках. Так, у Росії лише з 1995 р. почав діяти Закон “Про загальні принципи місцевого самоврядування в Російській Федерації”, який не зміг одразу ж розв'язати всі проблеми місцевого самоврядування у цій державі. Цей Закон, на думку багатьох дослідників місцевого самоврядування Росії (зокрема, Ф. Бородкіна, О. Саранської та ін.) не відрегулював законодавчо механізм взаємовідносин між федеральною та регіональною владою [75, с. 99].

Значний інтерес у дослідників викликають особливості місцевого самоврядування у такій державі, як Польща. Саме у цій державі за дуже короткий термін здійснено великий поступ на шляху до побудови демократичного суспільства. Проведена реформа адміністративно-територіального поділу Польщі (основна адміністративна одиниця є громада, у сільській місцевості — гміна) дала можливість сформувати міцні підвалини місцевого самоврядування. Щодо органів управління, то громадами керують ради, які обирає місцеве населення; виконавчим органом ради є Колегія, що складається з Президента міста, заступника Президента міста і не більше п'ятьох інших членів, обраних радою. Органи місцевої влади беруть участь у функціонуванні воєводств.

Як бачимо, у різних постсоціалістичних державах є суттєві відмінності як у відносинах між центральною і місцевою владою, так і в організації місцевого самоврядування та функціонуванні виконавчих органів.

У другому підході, тобто підході до вивчення зарубіжного досвіду формування принципів і застосування методів органами місцевого самоврядування з точки зору політичного, соціально-економічного розвитку та можливості їх застосування в Україні з метою просування до демократичного суспільства, нами окреслено чотири головних напрями таких досліджень.

Споглядально-пізнавальний. Був панівним до початку 90-х років. Українські вчені до проголошення Україною незалежності, особливо під час панування адміністративної системи, у період побудови так званого соціалізму, не завжди навіть мали змогу познайомитися з особливостями функціонування органів місцевого самоврядування інших держав, не те що детально вивчити їх.

Експертно-оціночний. Сформувався в Україні водночас з відновленням в її межах місцевого самоврядування. Науковці і фахівці з місцевого самоврядування намагалися оцінити перші його кроки порівняно із зарубіжними зразками. Головним було виявлення проблем у місцевому самоврядуванні зарубіжних держав з метою уникнення аналогічних помилок в Україні. Дуже часто такі оцінки здійснювалися за участю зарубіжних експертів, фахівців з місцевого самоврядування. Так, з квітня 1994 р. у Києві розпочала роботу Програма сприяння парламентові України (ПСПУ), пріоритетним напрямом якої був аналіз проблем становлення місцевого самоврядування в Україні та розроблення заходів по їх розв'язанню, у тому числі і за допомогою використання найкращих зразків зарубіжного досвіду. У звіті ПРПУ “Розбудова місцевих рад в Україні” наводяться дані про проекти в царині місцевого самоврядування, реалізовані в різних державах світу, які, на думку українських і американських експертів, можна було б адаптовано використати в нашій державі. Серед цих проектів “Впровадження муніципальної програми економічного розвитку” з метою розроблення стратегії і тактики стабільного економічного розвитку міста (на прикладі міста Паневежис, Литва), “Програма місцевого економічного розвитку” з метою створення громадського партнерства для місцевого розвитку (на прикладі округу Сомоги в Желіцькому регіоні, Угорщина), “Створення Комісії зі стратегічного планування” з метою досягнення згоди при плануванні

економічного розвитку (у містах Усті-над-Лабем, Прелоц, Копрвініце, Карвіна, Рознов-над-Радхостем і Велке Межіріці в Чеській Республіці) та ін. [7, с. 113–122]. З 1998 р. у Києві діє Центр відомої міжнародної неурядової організації — Інститут Схід–Захід, який започаткував в Україні низку проектів, надзвичайно важливих для подальшого становлення місцевого самоврядування. Найбільш вагомими з них є: “Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні”, “Стан і перспективи розвитку відносин України з Європейським союзом”, “Розвиток регіональної співпраці в Новій Європі”. Розробники проекту “Розвиток територіальних громад і регіонів в Україні” сподіваються, що результати його реалізації зацікавлять як науковців, так і політиків та представників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування: адже з’являться “точки зростання”, які допоможуть вивести державу з кризи [371, с. 42]. Варто наголосити, що при розробленні цього проекту творчо використаний досвід децентралізації влади, самоорганізації населення, нагромаджений у державах Східної і Центральної Європи, в США та Канаді.

Експериментальний. Виник в результаті впровадження моделей самоврядування інших держав в Україні. Він базується, як правило, на результатах досліджень споглядально-пізнавального та експертно-оціночного напрямів. Так, в національній пресі, на офіційних зібраннях голів великих і середніх міст, науково-практичних конференціях і семінарах з питань децентралізації влади та утвердження в Україні повноцінного місцевого самоврядування особливо широко обговорювався шведський досвід муніципального самоврядування, зокрема досвід діяльності Шведської асоціації місцевих влад (SALA). Саме SALA допомогла проведенню у Києві низки міжнародних науково-практичних конференцій і семінарів, взяла участь у підготовці важливих законопроектів, пов’язаних зі становленням у нашій державі реального місцевого самоврядування, а також сприяла впровадженню експериментального українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування у місті Ірпені (Київська обл.).

Інтеграційний. Орієнтований на співпрацю України з іншими європейськими державами в рамках Європейської хартії місцевого самоврядування та “Всесвітньої декларації про місцеве самоврядування”. Він започаткований у липні 1997 р., коли Європейська хартія місцевого самоврядування була ратифікована Верховною Радою України. Ідея Європейської хартії місцевого самоврядування виникла в результаті ус-

відомлення більшістю європейських держав необхідності розширення місцевого самоврядування. Ця ідея тривалий час обговорювалася і розроблялася у Раді Європи. У 1985 р. Європейська хартія місцевого самоврядування була схвалена Комітетом міністрів Ради Європи як міжнародний договір, який відіграв велику роль у розвитку місцевого самоврядування практично в усіх державах світу. З вересня 1988 р. вона набула чинності. Європейська хартія місцевого самоврядування зобов'язує держави-учасниці, які її підписали, будувати свої системи місцевого самоврядування з обов'язковим врахуванням наступних принципів:

- принцип місцевого самоврядування має бути введений у писаний закон і, де це можливо, в основний конституційний закон [170, ст. 2];
- місцева влада в межах, установлених внутрішньодержавним правом, має бути наділена правом регулювати і порядкувати значні обсяги громадських справ під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це повноваження має здійснюватися виборними зібраннями [170, ст. 3];
- громадські функції повинні здійснювати ті органи місцевої влади, які є найближчими до громадян. Функції з надання послуг мають розподілятися між рівнями влади, виходячи з вимог ефективності та ощадливості [170, ст. 4];
- будь-які зміни у кордонах на місцевому рівні мають проводитися на основі консультацій з місцевою владою, бажано після референдуму за участю місцевих виборців [170, ст. 5];
- місцева влада має бути здатною пристосувати свої внутрішні адміністративні структури до місцевих потреб і забезпечувати ефективність управління [170, ст. 6];
- адміністративне втручання та регламентування вищими рівнями урядування справ місцевої влади має обмежуватися тими випадками, коли місцева влада порушує конституційне чи внутрішньодержавне законодавство [170, ст. 7];
- місцева влада має бути наділена правом формувати власні податкові надходження для фінансування місцевих програм. У випадку коли надання послуг вимагає центральний уряд, то або він має забезпечити належне фінансування, або місцевій владі потрібно дати право оподатковування з метою фінансування виконуваних послуг [170, ст. 8].

Дотримання зазначених принципів сприяє інтеграції політико-правових і соціально-економічних просторів європейських держав у

єдиний європейський політико-правовий і соціально-економічний простір, який стане гарантом та інструментом гомогенізації європейського співтовариства.

Обидва підходи до вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування з усією палітрою напрямів досліджень є особливо цінними на сучасному етапі розвитку українського суспільства, тобто в період побудови демократичної держави. Хочеться вірити, що результати цих досліджень будуть впроваджені в реальне життя і що наслідки впроваджень будуть ефективними.

Дуже важливим є і набутий за період незалежності української держави вітчизняний досвід дослідження проблем місцевого самоврядування, в тому числі вивчення проблем формування нових методів та дотримання найважливіших принципів працівниками органів самоврядування.

Цей досвід засвідчує, що побудова такого розвиненого місцевого самоврядування в Україні, яке існує в демократичних суспільствах, вимагає реалізації низки заходів: перетворення діючих у країні партій та громадських організацій на сильні елементи суспільства, створення незалежних судів і преси, здійснення жорсткого контролю за діяльністю працівників органів управління, в тому числі органів місцевого самоврядування, забезпечення прозорості фінансових потоків, формування сприятливого інвестиційного клімату та привабливого бізнес-середовища. Оскільки ці заходи залишаються нездійсненими, то й більшість принципів діяльності органів місцевого самоврядування є поки що застосовними (досить тільки відзначити, що до сьогодні не забезпечена відносна фінансова автономія територіальних громад). Неможливо також застосувати і низку відпрацьованих в інших країнах методів діяльності органів місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що становлення реального місцевого самоврядування в Україні збіглося з процесами державного будівництва, реформуванням політичної та економічної систем, започаткуванням нового суспільного розвитку загалом і соціально-економічного поступу зокрема.

Складність застосування тих чи інших методів діяльності органами місцевого самоврядування, неможливість реалізації ними окремих принципів пояснюється недостатчею спільних цінностей у громадян, що належать до різних соціальних груп населення, до різних регіонів. Тривале будівництво зовсім іншого за природою суспільства зумовило відсутність у сучасних працівників органів місцевого самоврядування досвіду у розв'язанні таких проблем, як пошук фінансування, пошук шляхів ефективної експлуатації існуючих комунальних об'єктів. Ко-

лишня радянська система, яка вимагала від управлінських працівників беззаперечного виконання вказівок, надісланих з центру, приглушила в них такі необхідні в наш час риси, як ініціативність, творчість тощо. Гасилася також енергія самоорганізації населення, що в наш час суттєво гальмує розвиток самоврядування як суспільної реальності.

На жаль, цьому не сприяє і пасивність українців у громадському житті, і частина української еліти, яка гальмує впровадження низки принципів місцевого самоврядування та застосування ефективних методів, які сприятимуть його становленню.

Використані підходи до вивчення принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування засвідчують, що якість і рівень застосування останніх мають бути підвищені до такої міри, яка б забезпечила реальність місцевого самоврядування України.

Реалізація такого завдання вимагає: поширення знань про громадянське суспільство та організації, що його представляють; популяризації організації громадянського суспільства серед молоді, висвітлення позитивних сторін їх діяльності; залучення широких верств молоді до участі в роботі організації громадянського суспільства через волонтерство, участь в акціях, семінарах тощо; підвищення рівня фінансової життєздатності територіальних громад; розроблення дієвих механізмів співпраці організацій громадянського суспільства і державних органів.

Пошук нових підходів до вивчення місцевого самоврядування допоможе не тільки по-новому оцінити використовувані в Україні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, але й розробити та впровадити систему заходів, спрямованих на розширення їх палітри й підвищення рівня застосування. А це зрештою сприятиме поліпшенню середовища і умов життєдіяльності кожного жителя тої чи іншої територіальної громади України.

1.5. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування у світлі теорій та концепцій науки управління

Порівнюючи визначення змісту понять “принцип” і “функція”, можна виявити точки дотику: якщо принцип — основа дії, то функція — це сама дія. Отже, аналізуючи функції, ми тим самим визначаємо принципи, які лежать в основі цих функцій.

Згідно з положеннями Конституції України (ст. 5, 19, 38 та ін.) органи місцевого самоврядування — це самостійний вид органів публічної влади, котрі не належать до системи органів державної влади. Отже,

можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування і органи державної влади — це дві відносно автономні й відносно самостійні підсистеми, які формують систему влади в Україні. При цьому наголошено, що конституційно-правова природа місцевого самоврядування вимагає його розгляду насамперед як системної цілісності.

Загальновідомо, що поняття система (від гр. *systema* — ціле, складене із частин) означає множину елементів, що пов'язані один з одним, створюють певну цілісність, єдність [566, с. 469]. Місцеве самоврядування як політико-правова категорія є органічним поєднанням форм безпосередньої і представницької демократії, а відтак до системи самоврядування належать як форми прямого волевиявлення населення територіальної громади, так і утворювані населенням, його представницькі органи та похідні від останніх їх виконавчі органи. Таке трактування місцевого самоврядування дає територіальним громадам змогу з урахуванням місцевих особливостей самостійно вибудувувати свою систему самоврядних органів. Як нам уявляється, будь-яка система місцевого самоврядування має бути певною цілісністю, метою якої є максимально можливе задоволення інтересів людини. Реалізуючи спільні завдання, елементи системи в цілому виконують свої особливі специфічні функції. У суспільно-політичних системах спеціалізація частин виражається в суспільному розподілі праці між ними. При цьому роль різних компонентів в системі неоднакова. Одні з них є своєрідним стрижнем системи, її основою, інші — похідними, обслуговують провідну ланку, одночасно на неї активно впливаючи.

Таким чином, ми розглядатимемо органи місцевого самоврядування згідно з системним підходом, тобто як складну, відносно автономну систему, що складається з низки елементів (представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування), котра, як єдине ціле, одночасно виступає елементом системи влади в країні. Акцент на цьому зроблений нами не випадково: В. Кравченко, М. Пітцик у навчальному посібнику “Муніципальне право України” зауважують, що у вітчизняній юридичній літературі ще вживається термін “система органів місцевого самоврядування” (наприклад, система місцевих рад, система виконавчих комітетів місцевих рад тощо), що, на їх думку, є архаїзмом радянської системи влади і не відповідає самій природі місцевого самоврядування [291, с. 92]. Погоджуючись, зауважимо, що нами термін “система органів місцевого самоврядування” вживається з метою підкреслити сис-

темність об'єкта дослідження. Звичайно, система органів місцевого самоврядування є підсистемою в системі місцевого самоврядування.

Представимо організаційно-функціональну структуру системи органів місцевого самоврядування у вигляді логіко-структурної схеми (рис. 1.1).

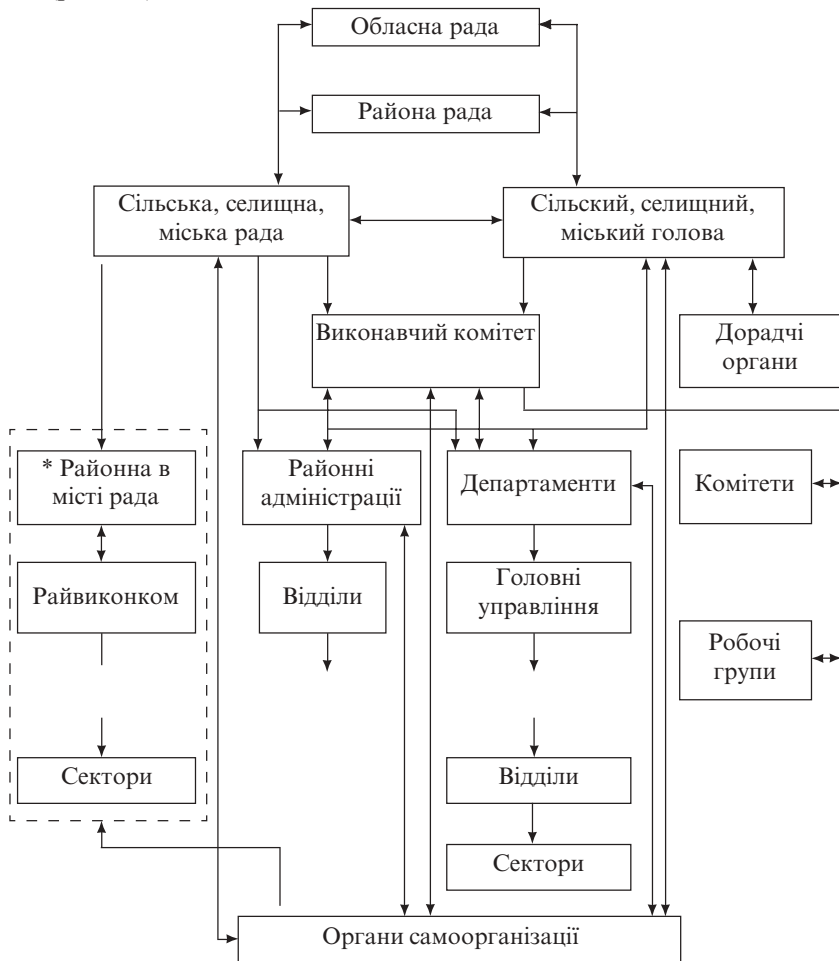


Рис. 1.1. Схема організаційно-функціональної структури органів місцевого самоврядування

* Для міст з поділом на райони.

Організаційно-функціональна структура системи місцевого самоврядування — це організована відповідно до системи цілей і функціонально ув'язана сукупність структурних елементів, які разом забезпечують реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Кожна складова системи органів місцевого самоврядування, тобто кожна його ланка, має свої специфічні властивості, але кожна з них має й спільні ознаки.

Організаційна структура системи органів місцевого самоврядування характеризує їх взаємодію через відносини координації, субординації і реординації. Ці зв'язки між елементами системи, як правило, змінюються відповідно до змін середовища, в якому функціонує система, і змін самих об'єктів управління.

Система органів місцевого самоврядування будується під реалізацію вироблених цілей. Останні повинні координуватися з цілями надсистеми—держави, регіону. Власне під ці цілі вона визначає необхідні функції і розподіляє між різними видами публічної влади.

Функції місцевого самоврядування є основним фактором, що детермінує структуру органів місцевого самоврядування. Але функції органів місцевого самоврядування не тотожні функціям місцевого самоврядування. У кожній функції закладено певні зв'язки, які разом зі змістом функції, що виражає характер управлінського впливу, обумовлюють методи діяльності органів місцевого самоврядування.

Функції місцевого самоврядування розподіляються між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування. Тому говорять про функціональну структуру системи органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що розмежування функцій, спираючись на принцип субсидіарності, між державними органами та органами місцевого самоврядування є необхідною умовою створення ефективної системи управління. Оскільки організаційна і функціональна структури взаємозв'язані, то, як правило, аналізуючи, говорять про організаційно-функціональну структуру системи місцевого самоврядування в цілому, чи системи органів місцевого самоврядування зокрема.

Ми під організаційно-функціональною структурою системи органів місцевого самоврядування будемо розуміти певним чином впорядковану (організовану) і взаємопов'язану функціонально між собою сукупність органів місцевого самоврядування (див. рис. 1.1). Ці форми взаємозв'язків визначаються політичними факторами (наприклад, державним устроєм), соціально-економічними факторами (наприклад, конкретною економічною ситуацією, що склалася в ре-

гіоні чи територіальній громаді), соціокультурними факторами (наприклад, національно-культурними традиціями).

Зазначимо, що на сучасному трансформаційному етапі на формування організаційно-функціональної структури дуже впливають процеси демократизації суспільних відносин і розвитку ринку, які загострили функціональні неузгодженості у цій структурі.

Тому, на нашу думку, нині існує велика потреба у функціональній узгодженості всієї системи публічної влади, і в першу чергу системи органів місцевого самоврядування, оскільки вони стоять найближче до споживачів управлінських і громадських послуг, а отже їх неефективність найбільш відчутна.

Розкрити суть організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування неможливо без осмислення їх цілей у контексті цілей надсистеми (держави, регіону), вивчення функцій місцевого самоврядування і дослідження їх раціонального розподілу в самій системі місцевого самоврядування, аналізу організаційно-функціональної структури системи органів місцевого самоврядування.

У спільній праці В. Кравченка та Ф. Сербана окреслено найважливіші ознаки будь-якого органу публічної влади, а саме: 1) за своєю внутрішньою структурою орган публічної влади — це система різних за характером, значенням, рівнем посад, що заміщуються посадовими особами, наділеними спеціальним статусом; 2) орган публічної влади завжди має статутно-правовий характер, тобто, на відміну від інших організацій, він засновується на підставі Конституції і законів України, інших нормативних актів. При цьому визначений порядок формування органу передбачає, як правило, обрання або призначення його посадових осіб; 3) заснування будь-якого органу публічної влади обумовлено необхідністю здійснення завдань та функцій; 4) визначальною ознакою органу публічної влади є наявність у нього публічно-владних повноважень, що дозволяє відокремити його від інших державних чи комунальних установ, які також утворюються для здійснення завдань і функцій публічної влади, але, на відміну від публічних органів влади, не наділяються владними повноваженнями (наприклад, державні та комунальні заклади освіти).

Публічно-владні повноваження — необхідний атрибут усіх органів публічної влади, що відображається в їх конституційному найменуванні — “органи державної влади”, “органи місцевого само-

врядування”. Публічно-владний характер повноважень органів публічної влади виявляється в тому, що: а) рішення, які приймає орган публічної влади, обов’язкові для виконання всіма громадянами, іноземцями, особами без громадянства, органами, установами й організаціями, їх посадовими особами, на яких поширюється компетенція цього органу; б) для забезпечення виконання прийнятих рішень орган публічної влади наділяється необхідними матеріальними засобами; в) виконання рішень органу публічної влади, прийнятих у межах його компетенції, забезпечується не лише застосуванням різноманітних засобів переконання, заохочення, організаційно-масової роботи тощо, але й можливістю застосування відповідних засобів примусу [292, с. 28–30].

Органи місцевого самоврядування функціонують як відособлено, так і в тісній взаємодії. У другому випадку говорять про функціональні системи. До функціональних систем можуть належати як близькі, так і віддалено розташовані структури системи управління, а також окремі підрозділи різних органів. Фактором, який визначає це об’єднання, є функція. А критерієм його ефективності чи повноцінності — результат, що отримується за функціонування системи.

Взаємодія функціональних систем місцевого самоврядування відбувається на принципах мультипараметричності й багатозв’язності. Причому, якщо перший принцип визначає їх узагальнену дію, вказуючи, що результат діяльності якоїсь одної функціональної системи впливає на результати дій інших систем, то другий принцип визначає метод саморегуляції. Як відомо, результат дії будь-якої функціональної системи місцевого самоврядування можна описати системою параметрів. Принцип багатозв’язної взаємодії стверджує, що зміна одного параметра діяльності функціональної системи призводить до зміни інших параметрів.

Функціонування системи місцевого самоврядування є узгоджена інтегративна взаємодія по горизонталі і вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування і її руйнації.

Кожна функціональна система є до певної міри відкритою системою завдяки постійному зв’язку з периферійними органами (наприклад: управління освіти міста — районні відділи освіти), має визначений інформаційний комплекс, який породжує управлінські рішення, скеровані на виконання її функцій. Причому вхідні імпульси (звер-

нення в функціональну систему) можуть бути від різних інших органів (наприклад, рішення ради, розпорядження міського голови, місцева ініціатива, скарга мешканців тощо).

Діяльність функціональних систем залежить від кількості і якості прямої і зворотної (вхідної і вихідної) інформації. Перші приводять до певної дії, другі інформують про результат цієї дії. Зрозуміло, що коли порушується стандартна функціональна взаємодія у рамках функціональної системи, то кількість прямих звернень зростає.

Функціональні системи як такі, що володіють специфічними властивостями, мають певний визначений ступінь незалежності від інших таких систем та різних зв'язків у межах системи місцевого самоврядування (наприклад, містобудівельний комплекс). Відповідно вони мають схильність до саморегулювання.

Кожна функціональна система володіє певними властивими тільки їй регулятивними характеристиками. Це означає, що при збої у функціонуванні якогось елемента, що входить до цієї системи, вона здатна корегувати дії інших елементів, корелювати їх функціонування.

Оцінку здійснення функцій може давати керівник цього органу, вищий в загальній ієрархії орган (у тому числі міський голова) чи територіальна громада. У разі негативної оцінки розробляються і затверджуються заходи, спрямовані на відновлення належного функціонування оцінюваного органу. Дієвість і правильність вжитих заходів оцінюється після отримання зворотної інформації. Таким чином, можна говорити про те, що задіюються внутрішні компенсаційні функції для виводу органу чи системи в належний режим функціонування.

Через набір функціональних систем здійснюється складна діяльність місцевого самоврядування. Ці системи динамічні і саморегульовані та містять різні органи місцевого самоврядування для забезпечення реалізації функцій місцевого самоврядування, причому одні й ті ж органи можуть належати різним функціональним системам для забезпечення специфічних результатів їх діяльності (наприклад, фінансове управління чи відділи економічного департаменту, відділ кадрів).

Функціональні системи охоплюють різні сторони життєдіяльності територіальної громади. Деякі з них можуть бути еволюційно детерміновані, а деякі можуть складатися в міру формування якихось громадських потреб і відповідно до необхідності їх задоволення.

У системі місцевого самоврядування взаємодія різних функціональних систем відбувається на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи місцевого самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, по відношенню до якої всі інші функціональні системи вибудовуються залежно від значущості.

Організаційно-функціональні принципи діяльності органів місцевого самоврядування визначаються як особливостями структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування, так і специфікою функціонування всієї системи органів місцевого самоврядування.

Значимо, що під принципом (лат. *principium* — основа, начало) розуміють: 1) основне, вихідне положення будь-якої теорії, вчення тощо; керівну ідею, основне правило діяльності; 2) внутрішні переконання, погляд на речі, які визначають норму поведінки; 3) основу організації, дії будь-якого механізму, в тому числі й суспільного чи соціально-економічного [569, с. 409].

Принципи — це специфічне поняття, змістом якого є не тільки сама закономірність. Відносини і взаємозв'язки державного управління та місцевого самоврядування сьогодні досліджено та сформульовано у вигляді принципів. Практична дія принципів не залежить від них самих, а повністю визначається відношенням до них людей. Лише знати принципи не достатньо, необхідно ще хотіти і могли застосувати їх в управлінській діяльності [376, с. 47.].

Принципи соціального управління базуються на законах розвитку суспільства, його соціальних та економічних законах та законах менеджменту, відповідають цілям соціального управління, відображають основні властивості, зв'язки та відносини менеджменту, враховують часові та територіальні аспекти процесів соціального управління, мають правове оформлення, тобто є закріпленими в різних нормативних документах, оскільки кожний принцип соціального управління цілеспрямований, тобто його застосовують для вирішення конкретних організаційно-політичних і соціально-економічних завдань [680, с. 368].

Як відомо, принципами будь-якої галузі права є нормативно закріплені основні положення, які визначають їх зміст. Принципами місцевого самоврядування є нормативно закріплені основні положення, які забезпечують інституалізацію та функціонування (розвиток) місцевого

самоврядування. Ці принципи закріплені в Конституції України (ст. 3, 8, 13, 15, 19, 146, 32, 38, 41, 43, 49, 119, 144, 143), Європейській хартії місцевого самоврядування (ст. 4 п. 3, ст. 4 п. 4, 5, 6, ст. 6 п. 2, ст. 7 п. 1, ст. 9) та в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 4). Специфічність принципів конституційного права полягає в тому, що вони встановлюють засади всіх інших галузей права, у тому числі й муніципального. Вони є загальними, в той час як принципи, наведені в Хартії та Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, є принципами тільки муніципального права, що, звичайно, не виключає можливість використання окремих з них у інших галузях права.

Принципи місцевого самоврядування від інших норм, на нашу думку, можна відрізнити за такою системою критеріїв:

а) нормативної закріпленості; б) загальності; в) автономності; г) спрямованості на забезпечення інституалізації та функціонування і розвитку місцевого самоврядування.

Критерії а), б), в) — спільні для всіх принципів права [139, с. 75], а останній (г) ідентифікує принципи місцевого самоврядування.

Критерій нормативної закріпленості означає, що кожен принцип місцевого самоврядування має бути закріплений певною нормою. Те, що жодна норма не може суперечити його принципам, стверджує критерій загальності. Критерій автономності дозволяє назвати відповідну норму принципом тільки тоді, коли вона незалежна від усіх інших принципів місцевого самоврядування. Цей принцип дає можливість сформулювати певну систему принципів, тобто виділити необхідну і достатню їх кількість для забезпечення інститування, функціонування та розвитку місцевого самоврядування. Останній критерій (г) дозволяє відмежувати наведені у конституційному праві принципи муніципального права від принципів інших галузей права.

Зауважимо, що ні Конституція України, ні Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо не підпорядковують принципам місцевого самоврядування інші норми муніципального права. Хоч критерій загальності засвідчує, що ці принципи є базою, на якій стоять всі інші норми галузі.

Як ми уже зазначали, всі принципи місцевого самоврядування становлять певну систему. Ця система не може бути повною, оскільки значення і роль місцевого самоврядування у житті суспільства по-

стійно зростає, урізноманітнюються його функції, а це може ускладнювати саму систему принципів. При цьому не існує ієрархії принципів залежно від нормативно-правового акта, в якому вони закріплені. Принципи місцевого самоврядування закріплені і в Конституції України, і в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні”, і в Європейській хартії місцевого самоврядування є принципами одного рівня. Їх можна класифікувати за різними ознаками чи критеріями, зводити у різні групи, але не можна вибудовувати ієрархію.

Вивчаючи принципи державного управління, Г. Атаманчук сформулював вимоги, яким вони мають відповідати [24, с. 188]. На нашу думку, принципи місцевого самоврядування також повинні відповідати аналогічним вимогам, а саме: відображати лише найбільш суттєві, головні, об’єктивні закономірності, відносини і взаємозв’язки територіального самоврядування; характеризувати лише сталі закономірності, відносини і взаємозв’язки в територіальному самоврядуванні; охоплювати переважно такі закономірності, відносини і взаємозв’язки, які властиві територіальному самоврядуванню як цілісному соціальному явищу, тобто мають загальний, а не частковий характер; відображати специфіку територіального самоврядування, його відмінність від інших видів управління. Зміст поняття “принцип” та вимоги, які ставляться до них, підводять до думки, що діяльність органів місцевого самоврядування визначається системою принципів, яка складається з окремих блоків, у складі яких важливе місце посідає група організаційно-функціональних принципів. Але діяльність органів місцевого самоврядування детермінується, безумовно, принципами, які покладено в основу місцевого самоврядування. Без реалізації таких принципів місцеве самоврядування втрачає сенс. Вони окреслені Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” у ст. 4, а саме: народовладдя, законності, гласності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, виборності, правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування [198].

На основі вивчення принципів формування і діяльності органів місцевого самоврядування була розроблена їх класифікація (рис. 1. 2).

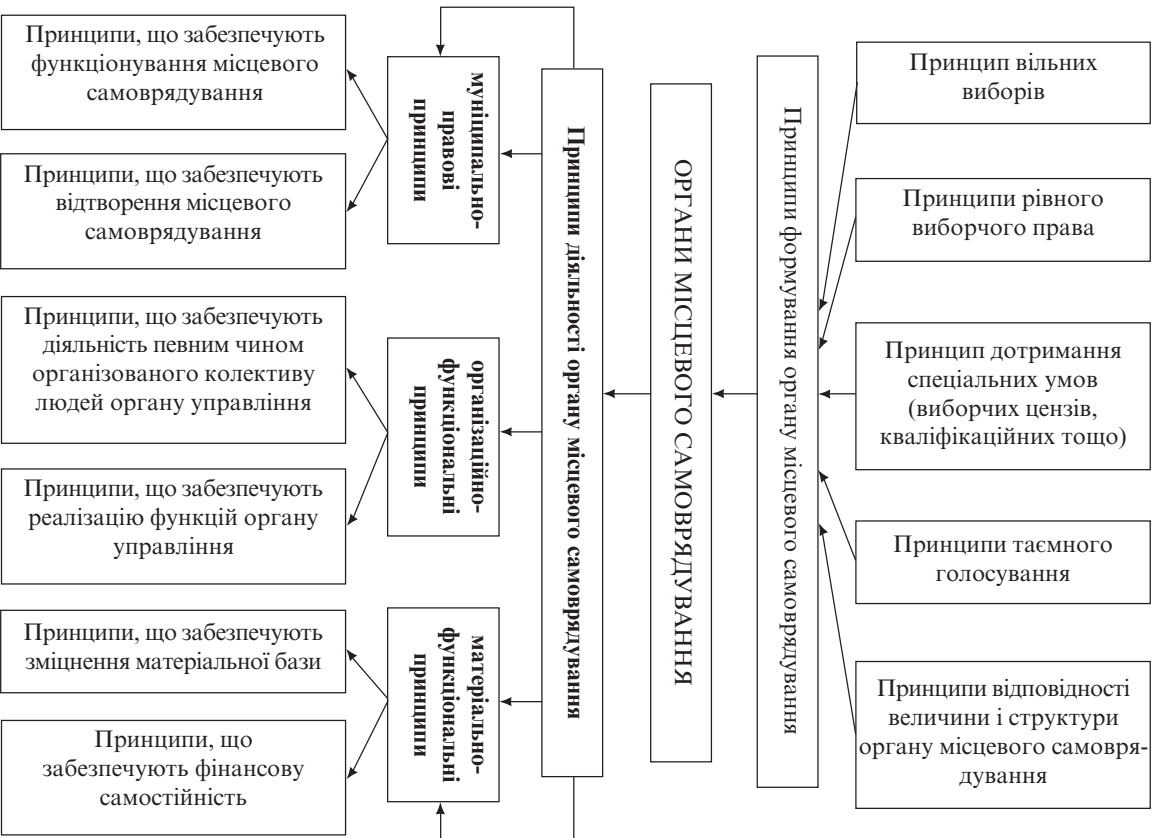


Рис. 1.2. Класифікація принципів формування і діяльності органу місцевого самоврядування

Так, принцип вільних виборів передбачає добровільну, без примусу на основі самостійного рішення участь кожного виборця у місцевих виборах. Результатом реалізації принципу вільних виборів є відсутність обов'язкового вотуму (юридичного обов'язку виборців брати участь у голосуванні) та заборона будь-якого переслідування за ухиляння від участі у голосуванні (абсентеїзм), незалежно від причин, якими воно викликане.

Принцип загального виборчого права, яке складається з активного (право обирати) та пасивного (право бути обраним) виборчого права, означає, що на місцевих виборах право голосу мають лише громадяни України, забороняються будь-які привілеї або обмеження виборчих прав окремих груп громадян залежно від природних властивостей громадянина України як людини та від його громадянських рис, а також забороняються обмеження, які не передбачені Конституцією України та законодавством про місцеві вибори щодо участі громадян у виборчому процесі.

Принцип дотримання спеціальних умов полягає в тому, що для отримання права голосу на місцевих виборах (активного виборчого права) Законом України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” відповідно до положень ст. 70 Конституції України визначені спеціальні умови (виборчі цензи або кваліфікації), а саме: віковий ценз (активного і пасивного виборчого права на місцевих виборах набувають громадяни України, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років), ценз дієздатності (не мають права голосу громадяни, котрі визнані судом недієздатними), ценз осілості (право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які проживають на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах). Крім того, для пасивного виборчого права на місцевих виборах передбачено ценз судимості (депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою не може бути обраний громадянин України, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята у встановленому законом порядку) [194].

Принцип рівного виборчого права передбачає однакову для кожного виборця можливість впливати на результат виборів. Принцип таємного голосування полягає у забороні зовнішнього нагляду і контролю за волевиявленням виборців у процесі голосування в будь-якій формі. Принцип відповідності величини і структури органу місцевого самоврядування передбачає формування загальної кількості пред-

ставників в органі місцевого самоврядування та їх структури згідно з діючим законодавством.

Зазначимо, що в науковій літературі наводяться різні поділи принципів діяльності органів управління. Наприклад, запропоновано таку систематизацію принципів державного управління: 1) суспільно-політичні; 2) функціонально-структурні; 3) організаційно-структурні; 4) принципи державно-управлінської діяльності [24, с. 172–173], а також наступні види принципів управління: об'єктивності, демократизму, парної упорядкованості, законності, федералізму, поділу влади, публічності [24, с. 193–197].

Нами в групі принципів діяльності органу місцевого самоврядування виділені три блоки принципів: муніципально-правові, організаційно-функціональні та матеріально-фінансові.

Ці три блоки принципів є структурними, і вони вивчені досить добре. Прикладом може бути розгляд груп структурних принципів державного управління В. Малиновським [376, с. 24].

Користуючись його підходом, можна аналогічно виділити такі структурно-цільові принципи в системі органів місцевого самоврядування: узгодження цілей муніципального управління за головними напрямками між собою, уникнення їх суперечностей; взаємодоповнення цілей, коли одна ціль сприяє іншій та посилює її; підпорядкованість часткових, локальних цілей загальним (стратегічним); послідовність у реалізації цілей, коли результати втілення в життя одних цілей перетворюються на джерело інших цілей; розподіл цілей відповідно до функцій управління в системі організації місцевого самоврядування, що перетворює цілі цього управління на функціональну структуру органів місцевого самоврядування.

До групи структурно-функціонального виду зараховують принципи, пов'язані з організацією функціональної структури системи органів місцевого самоврядування: диференціація та фіксування функцій у формі правових норм шляхом закріплення управлінських функцій у компетенції органів місцевого самоврядування; сумісність, що передбачає однорідність управлінських функцій у межах компетенції одного органу, а також сумісність функцій цього органу з функціями інших органів у межах підсистеми або організаційної структури органів місцевого самоврядування в цілому; концентрація, тобто надання певному органу таких функцій та відповідних ресурсів, які б забезпечили здійснення цим органом організаційно-регулюючих дій відносно об'єктів управління; комбінування, спрямований на виклю-

чення дублювання і паралелізму управлінських функцій, що виходять з різних управлінських суб'єктів організації; відповідності управлінських дій реальним потребам і запитам об'єктів управління.

Групу структурно-організаційних принципів, що відносяться до побудови організаційної структури місцевого самоврядування, складають: принцип єдності системи органів місцевого самоврядування, який забезпечує цілісність, узгодженість і дієвість територіального самоврядування; територіально-галузевий принцип, що обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі комунального господарства, сфери суспільної життєдіяльності; принцип різноманітності організаційних зв'язків, що пронизують систему місцевого самоврядування вертикальними та горизонтальними організаційними взаємодіями; лінійно-функціональний принцип розкриває об'єм і зміст підпорядкованості і управлінської взаємодії в організаційній структурі місцевого самоврядування.

І нарешті, четвертий структурно-процесуальний вид принципів, що здійснюють організацію управлінської діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, охоплює, аналогічно до державного управління, такі принципи: відповідності елементів управлінської діяльності методам (методів, форм і стадій) органів місцевого самоврядування, їх функціям і організації; конкретизації управлінської діяльності і особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної управлінської діяльності [376, с. 54–55].

Аналіз структурних принципів, сформульованих В. Малиновським і порівняння їх з принципами діяльності органу місцевого самоврядування, окреслених нами в складі трьох блоків (муніципально-правові, організаційно-функціональні та матеріально-фінансові), засвідчує, що вони перегукуються між собою.

Зазначимо, що ефективне управління вимагає контролю за функціональною структурою місцевого самоврядування по всіх зрізах та вчасного розв'язання проблеми створення оптимальної функціональної структури місцевого самоврядування. Це питання набирає найбільшої гостроти у трансформаційний період. Але не менш гострою є проблема прогнозування аналогічних структур на найближчу і віддаленішу перспективу.

Підсумовуючи викладене, ще раз варто наголосити на необхідності подальшого ґрунтовного дослідження функцій місцевого самоврядування, їх особливостей та структури, без чого неможливі як побудова перспективних моделей місцевого самоврядування, так і ефективна

діяльність органів місцевого самоврядування. Ефективність подальшого розвитку функцій місцевого самоврядування значною мірою залежить від визначення науково обґрунтованого співвідношення загальнодержавних, регіональних та місцевих (колективних, групових та особистих) інтересів за ієрархією управлінської вертикалі.

Організаційно-функціональні принципи і методи, які використовують сучасні органи місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності, виокремлювалися і формувалися на основі досвіду, здобутого в науці управління загалом.

Оскільки під управлінням в найширшому сенсі розуміють прийняття рішень та їх виконання у найрізноманітніших сферах життєдіяльності, то нами, враховуючи це, передбачається виявити особливості формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органу управління в: а) сучасних концепціях держави; б) в сучасних концепціях місцевого самоврядування; в) в сучасних концепціях управління установами, організаціями та підприємствами.

Історія побудови концепцій держави сягає давнини, і в наш час таких концепцій існує багато. Метою кожної з концепцій є дослідження “сутності й соціального призначення держави” і спроби “роз’яснити, що собою являє держава та які завдання вона покликана вирішувати у суспільстві” [589, с. 111].

Значна кількість концепцій держави, несхожість і навіть принципова протилежність їх вихідних позицій, положень і висновків об’єктивно обумовлюється, по-перше, складністю держави як соціального явища і, по-друге, історичними особливостями й рівнем розвитку тих чи інших країн, різноманітністю методологічних підходів, рівнем підготовки авторів концепції та багатьма іншими чинниками [589, с. 111].

Але, очевидно, різноманіття концепцій держави формується й іншими факторами, наприклад, відношенням до основних прав громадянина чи людини, соціальної групи. Для того щоб усвідомити важливість цього фактора, достатньо проаналізувати основні права людини. З цією метою наведемо класифікацію основних прав людини за П. Рабиновичем: фізичні (інакше кажучи, вітальні, тобто життєві) права — це можливості людини, необхідні для її фізичного існування, для задоволення її біологічних, матеріальних потреб (зокрема, права на життя; фізичну недоторканність; вибір місця проживання; безпечне природне середовище; житло; належний рівень матеріального забезпечення; власність на предмети споживання; медичне обслуговування та інші види соціаль-

ного забезпечення); особистісні права — це можливості збереження, розвитку і захисту морально-психологічної індивідуальності людини, її світогляду та духовності (зокрема, право на ім'я; честь і гідність; свободу сумління, переконань та їх прояву й поширення); культурні (гуманітарні) права — це можливості збереження і розвитку національної самобутності, доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у подальшому вдосконаленні (зокрема, право на освіту й виховання; користування надбаннями культури і мистецтва; наукову, технічну і художню творчість; авторські права); економічні права — це можливості людини реалізовувати свої здібності, здобувати засоби для існування, беручи участь у виробництві матеріальних та інших благ (зокрема, права на власність щодо засобів виробництва; здобуття професії; вибір та здійснення трудової або іншої діяльності; сприятливі умови та справедливу оплату праці; відпочинок і дозвілля); політичні права — це можливості людини брати участь у державному і громадському житті, впливати на діяльність різноманітних державних органів, а також громадських об'єднань політичного спрямування (зокрема, право на громадянство та правосуб'єктність, участь у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування; участь у державному управлінні суспільством; участь у створенні й діяльності громадських об'єднань; державний захист від порушень прав і свобод людини) [527, с. 11].

У результаті порушення прав одних людей іншими виникла нерівність в суспільстві, що зумовило виникнення держави. Сучасна держава — це організація економічної, політичної, правової та ідеологічної влади в суспільстві, за допомогою якої забезпечується його цілісність і безпека, здійснюється виконання загальнолюдських та класових соціально-економічних функцій [165, с. 313].

Якщо ранні концепції держави, що виникали у класово диференційованому суспільстві, розглядали державу з класових позицій переважно як форму класового панування в суспільстві, то сучасні концепції держави, які створюються в нових, сучасних умовах, вбачають у ній специфічний механізм забезпечення цілісності суспільства та вирішення загальних справ, інструмент досягнення соціального компромісу [589, с. 111–112].

Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів управління в різних концепціях держави, які, на нашу думку, можуть бути використані самоврядними органами управління України, наведено у табл. 1.3.

Таблиця 1.3

**Організаційно-функціональні принципи діяльності
органу місцевого самоврядування як відображення
положень сучасних концепцій держави**

Основні положення концепції держави	Найважливіші організаційно-функціональні принципи та методи діяльності органу управління	Організаційно-функціональні принципи і методи, які можуть бути використані самоврядними органами управління
1	2	3
<p>Концепція правової держави: В її основі – народний суверенітет, панування права у процесі взаємодії держави з індивідами та іншими суб'єктами права, правова рівність, організаційно-правове забезпечення прав та свобод особистості</p>	<p>Відсутність монополізації влади окремою особою, правлячою елітою чи соціальним прошарком, чітке розмежування влади на законодавчу, виконавчу та судову (за верховенства законодавчої), здійснення дієвого конституційного та правового контролю за діяльністю усіх гілок влади</p>	<p>Формування народом органу влади (самоврядування) і контроль за його діяльністю</p> <p>Безпосередня участь народу у створенні права</p> <p>Принцип розподілу влади</p> <p>Принцип заборони органам управління та їх посадовим особам всього, за винятком того, що прямо дозволяється законом</p>
<p>Концепція держави загального благоденства базується на звуженні сфери державного примусу, нівелізації класового характеру і функціонуванні на благо всіх членів суспільства</p>	<p>Розширення соціально-економічних функцій органів управління: державне регулювання економіки, надання соціальних послуг населенню (охорона здоров'я, пенсійне забезпечення тощо), культурно-освітньої функції тощо</p>	<p>Принцип пріоритетності соціально-економічних функцій органу управління, надання соціальних послуг населенню</p>

1	2	3
<p>Концепція елітарної держави</p> <p>ґрунтується на ідеї нездатності основної маси населення управляти державою, з чого випливає необхідність керівництва державою елітою</p>	<p>Працівники органу управління — політична, економічна та інтелектуальна еліта, яка формується людьми, котрі мають належний рівень освіти чи досягнули успіхів у своїй професійній діяльності</p>	<p>Принцип освіченості, порядності, гуманності працівників самоврядних органів</p>
<p>Концепція фашистської держави</p> <p>Її головною ідеєю є боротьба “культурної” раси з неповноцінними “дикими” расами</p>	<p>Наявність насильницьких структур у складі органу управління та спеціального апарату управління і примусу</p>	<p>Принцип визнання авторитету працівника органу управління і поваги до нього</p>
<p>Концепція національної держави</p> <p>будується на ідеї необхідності створення найсприятливіших умов для існування та розвитку певної нації</p>	<p>Забезпечення органами управління задоволення життєвих потреб народу країни, здатність до саморозвитку і прогресу, ефективного протистояння зовнішнім і внутрішнім загрозам</p>	<p>Принцип усвідомлення працівниками самоврядних органів національних цілей, цінностей та інтересів, закріплення цих цілей, цінностей та інтересів в організації їх діяльності, принцип забезпечення прав людини</p>
<p>Етатична концепція держави</p> <p>базується на обґрунтуванні необхідності максимального втручання держави у життя суспільства і кожної конкретної особи аж до найінтимніших сімейних відносин</p>	<p>Наявність спеціального апарату управління і примусу, здатність надавати рішенням органів управління загальнообов’язкового характеру і максимально обмежувати самоврядування населення</p>	<p>Принцип обов’язковості рішень органів самоврядування</p>

1	2	3
<p>Анархістська концепція держави ґрунтується на максимальному обмеженні втручання держави у повсякденне життя суспільства і особи при максимальному підвищенні ролі населення в управлінні суспільним розвитком</p>	<p>Діяльність органів управління має бути спрямована на забезпечення оборони країни від збройних нападів зовні та розвиток міжнародних зв'язків, а також на прийняття конституції та законів і забезпечення їх реалізації</p>	<p>Принцип узгодженості прийняття самоврядним органом важливих рішень з населенням території: вирішення важливих внутрішніх питань жителів населеного пункту, регіону чи всієї держави безпосередньо (шляхом сходів, зборів, референдумів, виборів) чи органами місцевого самоврядування (радами), котрі обираються населенням відповідних територій</p>

Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів управління знайшли відображення і в сучасних концепціях місцевого самоврядування. Вони перегукуються з організаційно-функціональними принципами і методами діяльності органів державного управління. Пояснення цьому явищу спробував дати Б. Андресюк, який зазначає, що і системне управління, яке спирається на владні інститути і місцеве самоуправління мають спільну соціальну мету — найбільш ефективне керування публічними справами.

При цьому він підкреслює, що різниця полягає лише в методах керування цими процесами: якщо державне управління, незалежно від характеру політичної влади і типу правління, будується за схемою субординації, підпорядкованості нижчого рівня вищому, то самоуправління ґрунтується на безпосередньому представництві інтересів місцевої громади та території і в цьому аспекті підпорядковане самій громаді [16, с. 14].

Зазначимо, що спільними для всіх сучасних концепцій та уявлень про державу є ідеї оптимальності та ефективності керування економікою, раціональної організації системи управління. Саме тому низка організаційно-функціональних принципів і методів діяльності само-

врядного органу, яка висвітлюється в цих концепціях, використовується в сучасних умовах місцевим самоврядуванням. У табл. 1. 4. наведено такі найголовніші організаційно-функціональні принципи і методи.

Таблиця 1.4

**Організаційно-функціональні принципи діяльності
органу місцевого самоврядування як відображення положень
концепцій місцевого самоврядування**

Концепції місцевого самоврядування	Організаційно-функціональні принципи і методи концепцій місцевого самоврядування, які можуть бути використані самоврядними органами України
Теорія вільної громади	Принцип максимально можливого невтручання держави у справи громади і в діяльність органу місцевого самоврядування, якщо вона здійснюється згідно із законодавством
Господарська теорія	Принцип відсутності нагляду держави над господарськими справами місцевого значення, які є у віданні місцевого самоврядування
Юридична теорія, або теорія самоврядних одиниць як юридичних осіб	Принцип виборності членів органів самоврядування
Політична теорія	Принцип розмежування повноважень державних органів влади і органів місцевого самоврядування
Державна теорія	Принцип самостійності самоврядних територій

Як бачимо, названі в табл. 1. 4. сучасні теорії місцевого самоврядування в силу своїх генетичних особливостей дозволяють запозичити окремі організаційно-функціональні принципи і методи, які можуть бути використані самоврядними органами України в наш час.

До цих принципів можна додати принцип добровільності делегованих повноважень, згідно з яким органи місцевого самоврядування мають право як погоджуватись на передачу їм повноважень органів державної влади, так і відмовлятись від будь-якого з делегованих повноважень органів виконавчої влади.

І нарешті, окремі організаційно-функціональних принципи і методи діяльності органу місцевого самоврядування можуть знайти підґрунтя в сучасних концепціях управління установами, організаціями та підприємствами. Управління є невід'ємною складовою підприємства чи організації, адже без управління неможливо організувати та контролювати діяльність підприємства чи організації, а значить без управління неможливе функціонування будь-якого підприємства чи організації. Досвід показує, що особливості управління тісно пов'язані зі структурою підприємства. Крім того, вони залежать від регламентованих державою принципів організації та діяльності підприємств.

Г. Файол — автор однієї з перших теорій управління підприємствами та організаціями — поділив операції, що їх виконують підприємства, на шість груп: 1) технічні (виробництво, переробка); 2) торговельні (купівля, продаж, обмін); 3) фінансові (пошук капіталів та управління ними); 4) захисту (захист товарів і осіб); 5) обліку (інвентаризація, баланс, собівартість, статистика); 6) адміністративні (планування, організація, керування, координація і контроль) [540, с. 25].

Кожна з цих груп вимагає застосування спеціальних методів в управлінні. Інші вчені, наприклад, Баранже, Хельфер, Ля Брюслері, Орсоні, Перетті, обґрунтували розподіл підприємств за такими функціями, як управління, маркетинг, виробництво, облік і контроль управління, фінанси, кадри, кожна з яких пов'язана з певною галуззю управління. Отже, вивчення структури підприємства — це перший крок до вивчення природи управління ним [540, с. 25].

Вивчення теорії управління підприємствами і організаціями важливе ще й тому, що ефективність методів, застосовуваних підприємствами, постійно зростає.

Усвідомлення важливості вивчення теорії управління підприємствами і організаціями з метою застосування отриманого досвіду в подальшому дослідженні організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування зумовлює дослідження тенденцій світового менеджменту, розвиток якого відбувався в рамках чотирьох шкіл: школи наукового управління Ф. Тейлора, адміністративної школи, засновником якої вважають Г. Файола, школи людської психології (започаткована внаслідок проведення експерименту у Хотторні під керівництвом Мейо), школи науки управління, або кількісної школи [389]. У результаті цього дослідження зроблено висновок, що, застосувавши здобутки цих шкіл на основі

системного підходу до органів місцевої влади, розглядаючи останні як організації (соціальні об'єкти), можна отримати нове теоретичне знання про природу їх функціонування та відшукати можливі напрями застосування такого знання в практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Про універсальні принципи управління будь-якою організацією вже багато відомо — це цілепокладання та зворотний зв'язок за результатами діяльності (які є фундаментальними поняттями кібернетики). Значення цих універсальних принципів важко переоцінити, якщо мати на увазі наступне: за їх реалізації може бути задіяний третій принцип вискоелективного управління будь-яким соціальним об'єктом — цілеорієнтована мотивація праці працівників.

Універсальне цільове управління організацією, що допускає об'єктивне відстеження кінцевої мети може становити надзвичайний інтерес для формування наукової концепції реформування адміністративно-державного управління в країні [129, с. 21].

Сказаного достатньо, аби зрозуміти, що в подальшому дослідженні організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування необхідно сконцентрувати зусилля на вивченні його функцій, структури, виявити, наскільки вона відповідає будові керованої системи — територіальної громади, дослідити результати діяльності органів місцевого самоврядування в результаті застосування тих чи інших методів тощо.

Підсумовуючи зазначене, наголосимо, що сучасні концепції держави, сучасні концепції місцевого самоврядування та сучасні концепції управління установами, організаціями та підприємствами дають можливість не тільки зрозуміти природу організаційно-функціональних принципів і методів, які використовують сучасні органи місцевого самоврядування в процесі своєї діяльності, але й дозволяють окреслити напрями подальшого дослідження з метою пошуку шляхів підвищення їх дієвості, ефективності та результативності.

Отже, принципи місцевого самоврядування — це обумовлені природою місцевого самоврядування основоположні витоки та ідеї, які лежать в основі організації та діяльності територіальної громади, органів, що формуються громадами.

Принципи місцевого самоврядування відображають вимоги об'єктивної закономірності та тенденції розвитку місцевої влади і мають такі характерні ознаки:

- зумовлюють побудову та функціонування муніципальної влади. Оскільки вони є теоретичною основою муніципального розвитку, то їх вивчення сприяє виявленню конституційно-правової суті місцевого самоврядування, його специфічних рис та ознак;
- виступають в якості критерію оцінки діючої системи місцевого самоврядування: наскільки вона відповідає началам та ідеям, що виражені в принципах місцевого самоврядування;
- відображаючи суть та основні риси місцевого самоврядування, сприяють збереженню правонаступності та розвитку інститутів місцевого самоврядування;
- закріплені в Європейській хартії місцевого самоврядування, яка виступає правовою базою для муніципального законодавства держав — членів Ради Європи.

Потрібно зазначити, що реалізація принципів місцевого самоврядування забезпечується не лише їх правовим закріпленням у законодавстві, статутах територіальних громад, але є самою суттю конституційного ладу Української держави.

Наголосимо, що наведене засвідчує надзвичайно тісне переплетення функцій органів місцевого самоврядування, в основі яких лежать блоки принципів (див. рис. 1. 2).

Виділення таких блоків є доволі умовним, але воно допомагає поглибити відомі й отримати нові знання про природу діяльності органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що дотримання працівниками органів місцевого самоврядування у процесі діяльності принципів, розроблених в рамках місцевого самоврядування, вимагає удосконалення територіальної організації суспільства України, в тому числі й територіальної організації влади.

З'ясування змісту та ролі функцій самоврядування неможливе без усвідомлення суті не тільки організаційно-функціональних принципів, але й методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Висновки до першого розділу

У першому розділі, аналізуючи принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, отримано наступні результати:

1. Аналіз змісту місцевого самоврядування у різні часові періоди та дослідження теорій його виникнення засвідчує, що сучасне розуміння місцевого самоврядування викристалізувалося протягом багатьох

років у теоретичних конструкціях наукових праць. Еволюціонуючи, поступово відшліфовуючись і вдосконалюючись, розуміння місцевого самоврядування у тій чи іншій формі закріплювалося у законодавчих і нормативних актах різних держав. У результаті чітко виділилася головна ідея місцевого самоврядування, яка простежується в усіх визначеннях, що містяться в документах і нормативних актах, а саме: управління справами територіальної спільноти самостійно здійснюється її членами або через виборні органи, або безпосередньо.

2. Визначено етапи розвитку місцевого самоврядування як суспільної реальності та встановлено відповідні їм віхи розвитку місцевого самоврядування як науки.

3. Оскільки соціально-територіальні утворення є відкритими системами, що перебувають під впливом зовнішнього конкурентного середовища, то для того щоб мінімізувати його впливи чи адаптуватися до них, ці соціально-територіальні організми використовують механізми самоорганізації, самоуправління та самоврядування. В останньому випадку утворюється система органів самоврядування, яка будується так, щоб через функціонування максимально забезпечити потреби людини.

Органи місцевого самоврядування, оскільки в їх утворенні беруть участь і держава, і громада (держава визначає порядок їх формування, а територіальна громада обирає представницькі органи, укомплектовує органи управління), повинні забезпечувати баланс інтересів обох сторін. Для цього, використовуючи надані повноваження, органи місцевого самоврядування добирають відповідні методи, через які можна як посилити, так і мінімізувати зовнішні впливи.

Таким чином, виконавчі органи є специфічними елементами (сенсорами) соціально-територіальних утворень, через які держава впливає на ці утворення, а утворення — на державу.

Управлінські та громадські послуги, що їх надають органи місцевого самоврядування, змінюються. Цей фактор, а також швидкозмінне середовище, в якому проходить діяльність органів місцевого самоврядування, спонукає їх до пошуку і використання нових принципів і методів, в першу чергу — організаційно-функціональних, які дадуть можливість ефективно залучати для досягнення мети як внутрішні ресурси територіальної громади, так і зовнішнього середовища (регіону, держави, міждержавних організацій), налагоджуючи взаємодію механізмів різних управлінських систем (самоврядної, державної) з

механізмами самоорганізації та самоуправління. Основна роль у цьому належить системі органів місцевого самоврядування.

4. На основі аналізу вітчизняної та зарубіжної політико-правової практики досліджено нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та визначено закономірності розвитку елементів системи місцевого самоврядування.

5. На основі дослідження змісту і оцінки принципів формування і діяльності органів місцевого самоврядування розроблена їх класифікація. Доведено, що такі принципи визначаються як особливостями структурно-організаційної будови органів місцевого самоврядування, так і специфікою функціонування всієї системи органів місцевого самоврядування.

6. З'ясувавши, що, аналізуючи функції, ми тим самим визначаємо відповідні принципи, які лежать в основі цих функцій, запропонована, сформована за підібраними критеріями класифікація функцій органів місцевого самоврядування.

7. Визначена суть методів діяльності органів місцевого самоврядування в контексті методу науки управління загалом і науки місцевого самоврядування зокрема. Окреслено конкретні методи діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з питань, що охоплюються сферою їх компетенції. Аналіз методів місцевого самоврядування засвідчує необхідність впровадження нових методів управління на місцевому рівні, що вимагає нових досліджень, їх апробації практикою, запозичення досвіду розвинених демократичних країн.

8. Вивчено і узагальнено підходи до дослідження місцевого самоврядування, які автором поділені на дослідження проблем територіального самоврядування в рамках зарубіжного досвіду, зокрема вивчення проблем формування нових методів і дотримання найбільш важливих принципів працівниками органів самоврядування, і, відповідно, — в межах вітчизняного досвіду. В рамках першого підходу розглядаються два напрями: 1) вивчення методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування з точки зору місця та ролі останнього у політико-правовому та соціально-економічному розвитку окремо взятої держави; 2) дослідження методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування в рамках інституту місцевого самоврядування у зарубіжних державах з метою виявлення найбільш раціональних форм та методів роботи, оптимальних управлінських структур та засобів нормативного регулювання, запровад-

ження яких в Україні сприятиме розвитку демократії та добробуту населення. Використані підходи до вивчення принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування в рамках другого підходу засвідчують, що якість і рівень застосування останніх повинні бути підвищені до такої міри, яка б забезпечила реальність місцевого самоврядування України.

9. Аналіз сучасних концепцій держави, сучасних концепцій місцевого самоврядування та сучасних концепцій управління установами, організаціями та підприємствами дав можливість не тільки зрозуміти природу організаційно-функціональних принципів і методів, які використовують сучасні органи місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності, але й дозволив окреслити напрями подальшого дослідження з метою пошуку шляхів підвищення їх дієвості, ефективності та результативності.

Розділ 2

ФАКТОРИ ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2. 1. Сутність і класифікація факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

Дослідження теоретичних основ функціонування будь-яких об'єктів чи явищ буде неповним без аналізу факторів (чинників) їх виникнення і розвитку. У нашому випадку потрібно виявити фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування, дослідити їх суть та визначити ту роль, яку вони відіграють у розвитку місцевого самоврядування в Україні в цілому.

Під фактором (лат. *factor* — той, що робить, створює) розуміють рушійну силу, причину будь-якого процесу чи явища або істотну обставину в будь-якому процесі чи явищі [566, с. 530]. Виступаючи як напрям та вид діяльності, функція виступає похідним явищем від першопричини — фактора.

Концепція факторів є фундаментальною в багатьох галузевих науках. Започаткована А. Вебером і фон Тюененом у межах науки розміщення продуктивних сил, вона стала відігравати провідну роль в усіх суспільних науках. Особливої уваги заслуговує наука про місцеве самоврядування, предметом дослідження якої є окремі аспекти управління.

Визначаючи статус місцевих рад, законодавець у відповідних конституційно-правових актах по-різному закріплював положення про їх функції. Певним досягненням з точки зору законодавчої техніки стало прийняття Закону УРСР від 7. 12. 1990 р., де у ст. 20 встановлювався перелік певних функцій. Особливістю цієї статті стало те, що у ній встановлювався вичерпний перелік функцій і передбачалося існування інших (не окреслених законами України) функцій, якими могли наділятися ради виключно на основі угод з іншими державними органами та органами місцевого самоврядування [190].

Можна зробити висновок, що якраз розвиток законодавства та рівень правового регулювання відповідних суспільних відносин спричинили велику правничу дискусію з проблем функцій місцевих рад. Результати тих дебатів, опубліковані на сторінках наукових видань, вказали на існування різних, часто протилежних, точок зору на розуміння поняття функцій, критеріїв їх класифікацій, об'єму функцій тощо.

Спільним для багатьох авторів стало саме розуміння безпосереднього впливу функцій держави на загальний об'єм функцій місцевих рад [9, с. 27; 38, с. 9–10; 231, с. 8; 574, с. 118,123].

Зміна політико-правової природи місцевих рад не могла не вплинути на формування нового об'єму функцій — основних напрямів діяльності, які розкривають політико-правову природу і соціальне призначення рад. Варто зауважити, що в науковій літературі не раз порушувалось питання про поняття функцій місцевих рад. Та попри різні погляди на поняття функцій, їх об'єм тощо, державознавці були єдині у визначенні безпосереднього впливу функцій на формування політико-правової природи представницьких органів, а отже і на їх організаційну будову.

Досить довго у науковій юридичній літературі тривала дискусія з приводу визначення поняття та системи функцій, обов'язок виконання яких покладався на місцеві ради. До цієї дискусії залучилось широкое коло науковців: М. Геновскі та Д. Дімітров [111, с. 69]; М. Селівон [554, с. 11], О. Батанов [45, с. 21.], В. Кравченко, М. Пітцик, І. Салій [292, с. 48] та ін.

Цікавим є бачення М. Селівона структури органу влади та його підрозділів як інструмента, за допомогою якого забезпечується виконання притаманних йому функцій. Спираючись на точку зору М. Селівона при дослідженні функцій ради, ми можемо виділити ряд проблем і аспектів, серед яких: дослідження суті, змісту, структури і об'єму поняття “функція ради”; класифікація функцій ради та її органів за певними ознаками; співвідношення функцій ради з функціями держави та функціями рад різних рівнів; співвідношення функцій ради з її компетенцією; дослідження характеру і змісту кожної функції зокрема; проблема співвідношення функцій ради з функціями управління [554, с. 11].

Найповніше в сучасній літературі фактори місцевого самоврядування проаналізовані у праці В. Пархоменка “Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років” [446, с. 224–232]. Він поділяє всі фактори “на дві групи — зовнішні відносно самого місцевого самоврядування і внутрішні” [446, с. 224].

Зовнішніми чинниками, на його думку, є насамперед держава в особі вищих органів державної влади (Президент України, Координаційна рада з питань місцевого самоврядування при Президентові України, Академія державного управління при Президентові України, Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, який відає питаннями місцевого самоврядування у парламенті України, Голова Верховної Ради України, зарубіжні та міжнародні організації, що мають на меті сприяння розвитку демократії тощо).

Внутрішніми чинниками розвитку місцевого самоврядування в Україні він вважає активні дії самих органів та посадових осіб місцевого самоврядування, спрямовані на розвиток цього інституту. Автор наголошує, що такими діями були, зокрема, акти створення різних об'єднань місцевого самоврядування з метою підтримки реформування місцевого управління і спільного захисту інтересів місцевого самоврядування.

Усі фактори ним поділяються на позитивні і негативні. Так, діяльність глави держави розглядається як позитивний фактор, бо Президент України Л. Кравчук створив Фонд сприяння становленню і розвитку місцевого самоврядування. Його наступник Президент України Л. Кучма підтримує подальше функціонування Фонду та сприяє Асоціації міст України у здійсненні її статутних завдань тощо.

У цьому аналізі факторів місцевого самоврядування можна зауважити багато недоліків.

По-перше, будь-який згаданий фактор, незалежно від того, до якої групи він належить, може бути зовнішнім чи внутрішнім. Для прикладу, територіальна громада чи органи, які вона формує, можуть, посилаючись на діяльність Президента України як гаранта Конституції України, а отже місцевого самоврядування як невід'ємного інституту конституційного ладу в Україні, брати за основу його виступи та звернення з актуальних питань державного розвитку при виробленні соціально-економічної політики громади. У такому разі діяльність глави держави буде розглядатися у якості внутрішнього чинника.

По-друге, роль особи залежить від рівня її інтелекту, культури та ділових якостей, а не від посади, яку вона обіймає. Можна вказати й ще на ряд недоліків запропонованого поділу факторів, але й наведених досить, для того щоб шукати більш виправдані підходи до їх вивчення.

По-третє, варто було б ознайомитися з підходами до вивчення факторів, їх класифікації в інших галузях науки з метою запозичення найраціональнішого.

Наприклад, автор концепції факторів, яка використовується в економічних і економіко-географічних науках, Е. Алаєв стверджує, що “кожному процесу відповідає певна сила, сукупність сил, необхідних для його здійснення; зазвичай ці сили називають факторами. Фактори, ланцюжок причинно-наслідкових зв’язків, умов, що регулюють кількісні і якісні характеристики процесу, складають в сукупності механізм процесу” [12, с. 92–93].

Поділивши усі фактори на фактори розвитку і фактори розміщення, він зазначає, що той самий ресурс, який стосовно об’єкта виступав як фактор розміщення, співвіднесений до території, може розглядатися як фактор регіонального розвитку (чи фактор розвитку); інакше кажучи, це такий внутрішній ресурс таксона, який впливає на розвиток (чи вимагає зміни) компонентної структури даної території [12, с. 243].

Характеристика факторів розміщення відповідно базується на таких трьох важливих вихідних позиціях:

- фактор розміщення уявляється як відносини між об’єктом розміщення і його локалізацією, тобто місцем розміщення, при цьому ці відносини є необхідні та детерміновані;
- при ігноруванні чи відсутності явищ, які співвідносяться, досліджуваний об’єкт або взагалі не може функціонувати в даному місці, або його функціонування викличе серйозні диспропорції;
- для одного і того ж об’єкта ці відносини змінюються хронологічно, від однієї можливої локації до іншої.

Врахування, реалізація вказаних відносин здійснюються відповідно до поставленої мети і на основі адекватних меті критеріїв.

Таким чином, фактори розміщення можна визначити як сукупність нерівнозначних ресурсів, при використанні яких проявляються відносини між певним об’єктом розміщення і територією, що в результаті визначає оптимальну (раціональну) з точки зору вибраних критеріїв і поставленої мети локалізацію об’єкта. При цьому він наголошує, що такого об’єкта, вибір локації якого залежить тільки від одного фактора, не існує. Будь-яке обґрунтування розміщення об’єкта, побудоване на одному факторі, є помилкою [12, с. 242–243]. Автор запроваджує ще два поняття, які кількісно ув’язують об’єкт і територію з ресурсом, що розглядається в якості фактора розміщення чи регіонального розвитку. Це поняття “локаційний показник” і “критичний локаційний показник”. Під локаційним показником він

розуміє техніко-економічний показник, що подає кількісно визначене відношення об'єкта розміщення до даного виду ресурсів, який підлягає врахуванню при виборі локації. Критичний локаційний показник — це той із локаційних показників об'єкта розміщення, який є визначальним при локалізації об'єкта [12, с. 244].

На перший погляд, наведені визначення факторів розвитку і розміщення мають слабке відношення до особливостей виникнення, становлення і розвитку функцій місцевого самоврядування. Але глибший аналіз свідчить про інше.

Безумовно, при аналізі факторів місцевого самоврядування як системної суспільної реальності доцільно розглядати фактори розвитку і фактори розміщення: йдеться про динамічні зміни цієї суспільної реальності в часі та особливості розвитку залежно від розташування в просторі. Якщо зважити на те, що базовою підсистемою місцевого самоврядування є територіальна громада, функціонування якої детермінується факторами розвитку і факторами розміщення, то очевидною є необхідність вивчення саме цих факторів за аналізу місцевого самоврядування.

При цьому одні й ті самі фактори можуть бути факторами розвитку і факторами розміщення. На нашу думку, серед цих факторів найважливішими є: географічний, суспільно-політичний, історичний та соціокультурний.

Фактор географічного розміщення визначає залежність між тим, де і в якій державі виникло та розвивається місцеве самоврядування і його набутими характерними ознаками. Принагідно зауважимо, що суттєвий вплив має географічне розміщення громади навіть в межах окремої держави. Регіональна приналежність вносить відповідні корективи у форми й методи діяльності територіальних громад та їх самоврядних органів (насамперед при здійсненні власної компетенції) та визначає особливість налагодження як внутрішніх (громада — орган місцевого самоврядування) так і зовнішніх (громада, орган місцевого самоврядування — орган державної влади) взаємовідносин.

Суспільно-політичний фактор обумовлює залежність місцевого самоврядування від суспільно-політичної ситуації в державі чи регіоні. Завдяки цьому фактору місцеве самоврядування може існувати, а може і не існувати. Так, у колишньому СРСР управління базувалося на командно-адміністративному керівництві, яке виключало найменшу можливість запровадження місцевого самоврядування. В управлінні застосовувалась монополістична багаторівнева і централі-

зована лінійно-функціональна структура. Сам процес управління здійснювався на основі нав'язаної суспільству жорсткої форми суспільної організації із застосуванням адміністративних методів управління і складних ієрархічних зв'язків.

Найважливішим принципом управління було безумовне підпорядкування нижчих рівнів управління вищим; нейтралізація горизонтальних форм зв'язку; орієнтація на владу, наказ, контроль, а не на мотивацію. Таке адміністративно-командне управління породило низьку організаційну культуру на всіх щаблях управління, пасивність у самоорганізації мас, їх усунення від громадського життя, жорсткі вертикальні зв'язки та недооцінку підприємницького стилю керівництва. Отже, за такої суспільно-політичної ситуації існування місцевого самоврядування було неможливе.

Історичний — рівень розвитку місцевого самоврядування у тій чи іншій державі, безумовно, залежить від особливостей його історично-розвитку у кожному конкретному випадку.

Наприклад, Україна, яка одержала у спадщину централізовану систему управління, мусить перебудувати всі ланки управління з метою створення умов для відновлення місцевого самоврядування. При цьому командно-адміністративні методи управління, застосування централізованого планово-розподільчого механізму відтворення і споживання валового внутрішнього продукту повинні бути заміненими в найкоротший час демократичною моделлю розвитку суспільства. Результат (функціонування реального місцевого самоврядування) залежатиме також і від того, як накладатимуться на згадані процеси сучасні історичні особливості.

До організаційних факторів потрібно насамперед зарахувати роль і місце органів самоорганізації населення у життєдіяльності територіальних громад. Так, у сучасній Україні отримане у спадок надмірно централізоване державне управління фактично обмежило виконавчі органи місцевого самоврядування у здійсненні активних процесів демонополізації виробництва, у зміні форм власності, у розширенні кооперативних зв'язків між містом і селом, у вирішенні місцевих економічних проблем, зокрема у становленні підприємництва та малого бізнесу, в соціальному саморозвитку території.

Реальне місцеве самоврядування вимагає такої організації управління в державі, яка б чітко визначила межі державного та місцевого регулювання ринкової економіки. В умовах формування ринкових відносин потрібно розробити дієві структури і механізми територі-

альних систем управління і місцевого самоврядування, які забезпечували б збалансованість інтересів суб'єктів регіону та відповідне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Йдеться про такі функції, як контроль галузевих та міжгалузевих монополій, трансформації форм власності, розв'язання перспективних завдань розвитку регіону, охорона та раціональне використання природних ресурсів, трудового потенціалу тощо.

Фактор природноресурсового потенціалу є базовим для збалансованого соціально-економічного розвитку території. Кожна територія вирізняється своїм виробничим та природно-ресурсним потенціалом (земельні, водні, мінерально-сировинні, біологічні та інші ресурси, населення та трудові ресурси), транспортно-економічними, виробничими та технологічними зв'язками, галузевими господарствами, підприємствами. Саме тому кожен орган, що втілює спільні інтереси громад регіону, кожна територіальна громада повинні мати можливість розробити власну стратегію розвитку як території, так і галузей господарства, зосереджених на цій території: промисловості, транспорту, АПК тощо. Такий підхід сприятиме розвитку реального та ефективного місцевого самоврядування.

Цей фактор ставить перед наукою завдання розробки оптимальних систем територіального управління та організації комплексного виробництва, які б дозволяли бачити перспективу розвитку матеріально-фінансової бази територіальних громад у регіоні.

Соціально-економічний фактор обумовлює появу в діяльності органів місцевого самоврядування нових функцій, зокрема управління комунальним майном, управління вільними економічними зонами, управління підтримкою малого бізнесу і підприємництва, стимулювання конкуренції, регулювання відтворювальних процесів на території (лісонасадження, рекультивация земель), моніторингу рівня життя населення тощо.

Соціокультурні фактори — вироблені і визнані суспільством, громадою цінності, соціальні норми, ритуали, шаблони поведінки, спонукають поводитися певним чином, приймати відповідні управлінські рішення і їх реалізовувати.

Звичайно, до перелічених факторів можна додати низку інших. Наприклад, фактор територіальної зміни місця розселення громад. Сказане насамперед торкається росту міст, який вимагає для них нових територій. У цьому випадку виникає низка проблем, які стосуються органів управління як конкретного міста, так і сусідніх територіальних громад, на чій території претендує це місто.

Подальший територіальний розвиток міст потребує створення відповідних агенцій міського і приміського розвитку територій, організації інформаційно-консультаційних центрів розвитку малого та середнього бізнесу, сприяння реалізації муніципальних інвестиційних програм тощо.

Викладена модель оцінки факторів місцевого самоврядування безумовно заслуговує на увагу. Але нам видається доцільним паралельний аналіз факторів місцевого самоврядування за наступною класифікацією:

Генетичні фактори — історичний розвиток людства свідчить, що навіть при повному знищенні місцевого самоврядування на конкретній території за якийсь період воно знову відроджується у тій чи іншій формі. Таким чином, можемо зробити висновок, що місцеве самоврядування є такою формою самоорганізації населення, яка є, по суті, атрибутом існування і функціонування населення як складної, живої, суспільно-політичної та соціально-економічної системи. Але місцеве самоврядування виникає на певному етапі розвитку цієї складної, живої, суспільно-політичної та соціально-економічної системи. Отже, дуже важливо дослідити ці етапи і умови, які сприяють їх появі.

Еволюційні фактори — місцеве самоврядування, як і будь-яка інша система, еволюціонує. Вона проходить через такі циклічні стадії розвитку, як виникнення, становлення, розвиток, деградація, загибель (відродження у новій якості). Ці стадії можуть бути довготривалими (сотні років), наприклад, як у розвинених демократичних державах світу, або короткотривалими, як у незалежній Україні (стадії виникнення і становлення спресовані у невеликий відтинок часу, коротший за десятиріччя).

Інтеграційні фактори — будівництво систем місцевого самоврядування на територіях багатьох держав за подібною схемою на фоні інтеграційних суспільно-політичних та соціально-економічних процесів стало можливим на певному етапі розвитку цивілізації. Розроблення та прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування є яскравим тому прикладом [170].

Прогностичні фактори — сучасний рівень розвитку місцевого самоврядування, суспільно-політичний та соціально-економічний розвиток території дають можливість розробити прогнози перспективного розвитку місцевого самоврядування.

Можливі й інші підходи до аналізу та оцінки факторів виникнення, становлення, особливостей функціонування і розвитку місцевого самоврядування. Але нашим завданням є вивчення особливостей формування і застосування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, розглянемо фактори, які тією чи іншою мірою торкаються діяльності органів місцевого самоврядування. Тобто виділимо і розглянемо фактори формування органів місцевого самоврядування та фактори формування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування.

Попередня оцінка всіх факторів дала можливість звести їх у такі групи: історичні, політичні, соціально-економічні, соціокультурні й інші фактори (рис. 2. 1).

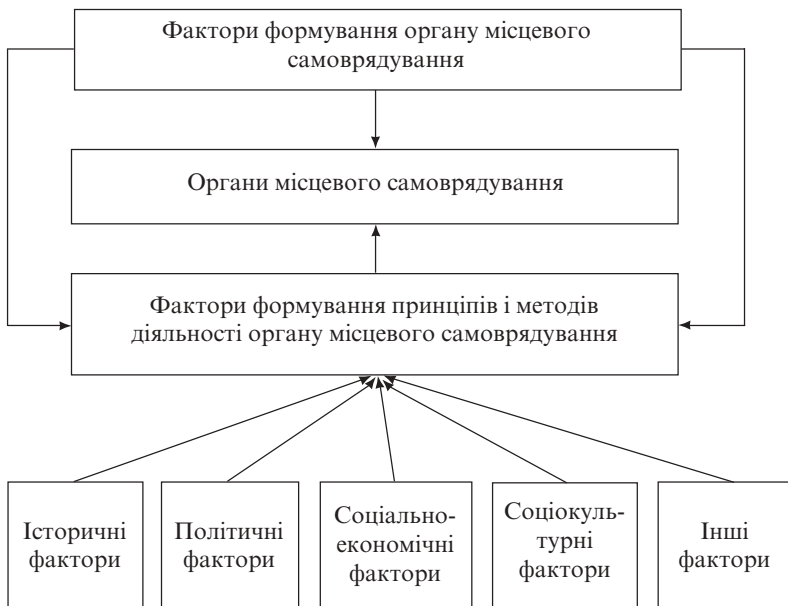


Рис. 2.1. Фактори формування органу місцевого самоврядування, принципів і методів його діяльності

Як видно, фактори формування принципів і методів діяльності органу місцевого самоврядування залежать від факторів формування органу місцевого самоврядування. Очевидно, має бути і певний зворотний зв'язок.

Зазначимо, що детальне вивчення відображених на рис. 2.1 усіх груп факторів дасть змогу не тільки усвідомити природу функціонування органу місцевого самоврядування, але й розробити низку заходів, спрямованих на поліпшення його діяльності.

2. 2. Історичні фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

Дослідження історичних факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення для визначення сучасного стану організації діяльності самоврядних органів.

Зазначимо, що під історичними факторами ми розумітимемо всі ті рушійні сили формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування, які проявлялися на конкретній території у визначені часові періоди.

Аналіз історичних факторів формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування найкраще здійснити на прикладі вивчення міст, оскільки місцеве самоврядування зародилося в містах.

Попереднє вивчення особливостей впливу історичних факторів на формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування дозволило виділити три великі періоди:

1. Період виникнення розрізнених самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів до впровадження магдебурзького права).

2. Період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. до першої письмової Конституції Пилипа Орлика).

3. Період пошуків ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика донині).

Період виникнення розрізнених самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів до впровадження магдебурзького права) почався з прадавньої історії. Так, український історик П. Курінний, розглядаючи передісторію й ранню історію України, писав: “Український народ є антропологічною, етнічною та економічною єдністю на історичній карті Європи. Його виразна культурна і пси-

хічна своєрідність лучить сучасних представників його нитками глибоких традицій з далеким передісторичним та історичним минулим. Надра його землі мають в собі рештки від перебування людини вже з ашельсько-мустьєрської доби давньої палеолітичної культури, себто з яких сто тисяч років тому.

Відтоді наш Край ніколи не був пустою. Покоління людей виростили одне по одному. Над краєм пролітали хуртовини війн, але покоління від поколінь переймали здобутки попередніх надбань і передавали їх своїм нащадкам. Культурна тяглість на українських землях не переривалася ніде, ніколи аж до наших днів” [355, с. 1].

На думку сучасних українських вчених, ще від початку епохи бронзи (близько 2750 р. до н. е.) на території України виникли багатофункціональні поселення, які набули рис міста і стали центром певної округи [651, с. 138–139]. Безумовно, ці міста не існували самі по собі: мало бути управління ними в тій чи іншій формі, але будь-яка інформація про це відсутня.

Деяко більше інформації є про грецьку колонізацію Північного Причорномор'я, яке від початку I тис. до н. е. і до перших століть нашої ери входило в зону найвищого піднесення античної культури, сформованої в Греції та Римі. За сьгоднішніми уявленнями, процес античної колонізації Північного Причорномор'я розвивався від епізодичних подорожей до організації міст-колоній: Тіри (м. Білгород-Дністровський), Ольвії (нині це с. Парутине Очаківського р-ну Миколаївської області) у Буго-Дністровському лимані, Пантікапей (м. Керч) на Керченському півострові.

Ця колонізація принесла в край сучасної України досягнення грецької цивілізації в соціально-економічній, культурній і політико-правовій сферах, поєднала різні на той час культури і цивілізації.

З княжої доби існують писемні джерела, що дають можливість зрозуміти правове становище міст у тогочасній державно-правовій системі, а також говорити про особливий правовий статус їх жителів. Крім того, саме цей період був ґрунтовно досліджений у працях українських і російських вчених М. Берлінського, М. Костомарова, М. Максимовича, М. Грушевського, С. Соловійова, В. Ключевського, В. Татищева, Г. Міллера, М. Щербатова. У радянській науці цією проблемою багато і плідно займалися М. Тихомиров, Б. Греков, Б. Рибаків, В. Пашуто, В. Янін, П. Толочко та ін. Наукові праці названих вчених засвідчують, що міста, які функціонували в той час, були передусім адміністративно-політичними центрами союзів пле-

мен, укріпленнями у прикордонних районах, культовими центрами. Досить важливим фактором, що визначав статус населеного пункту як адміністративно-політичної одиниці, назва якої у подальшому поширювалася на окремі землі, ставало заснування на території міста кафедральних соборів з єпископськими кафедрами. Залишки соборів виявлено в Києві, Чернігові та деяких інших містах України.

Уже в IX–X ст., за археологічними даними, можна простежити виникнення міст як торгово-промислових і адміністративних центрів, зростання їх населення, зміну правового статусу жителів міст порівняно із сільським населенням. Але доволі складно з'ясувати питання організаційної структури міст IX–X ст., розрядів (верств) їх населення, кількісного співвідношення між ними. На думку С. Юшкова, у так званих племінних містах концентрувалася племінна влада, князь, його дружина, “нарочиті мужі” — племінна старшина. У них осідали ремісники й купці [681, с. 45].

Таким чином, дослідження вчених засвідчують, що появу міст зумовлювали чинники (економічний, або торговельний і військовий, або оборонний), які сприяли зростанню їх ролі як політичних центрів регіону: “Озброєне торговельне місто стало вузлом першої великої політичної форми, утвореної серед східних слов'ян на нових місцях перебування” [681, с. 175].

Зростання центрів міжнародної торгівлі, як, наприклад, на шляху “з Варяг у Греки”, чи уздовж великих рік, неодмінно приводило до зосередження в них значних матеріальних цінностей, а отже, і до намагань заволодіти ними збройним шляхом. Це, у свою чергу, впливало на політичну зорганізованість жителів міст, появу структур державної влади, яка охопила військові сили й систему податкових служб для утримання війська. Виникли й інші структури, наділені певною владою, які забезпечували життєдіяльність міста. У зв'язку з цим цікавою є думка російського вченого М. Покровського: “Якщо ми випустимо з уваги поєднання війни, торгівлі й розбою, ми нічого не зрозуміємо в організації давньоруського міста” [307, с. 65].

Українське місто княжої доби за своєю соціально-політичною природою, правовим статусом, роллю і значенням у тогочасному суспільстві практично нічим не відрізнялося від міста-фортеці, міста-укріплення західноєвропейського середньовіччя. За своєю суттю це насамперед політико-адміністративні центри певної території, регіону. Вони будувалися для охорони від зовнішніх ворогів і для забезпечення панування князя на певній території. Як центр торгівлі та ре-

месел, місто виробляло власну систему норм, що регулювала життя міста, його відносини з владою, іншими містами. У містах виокремлювалося, за участю князя чи навіть усупереч йому, міське правління, яке формувалося з різних груп міщан. Міське населення мало інший правовий статус, аніж сільське. Воно платило особливу данину, що зваляся “погороддя”.

У досліджуваній період місто не мало власного міського самоврядування: ним управляв князь або його посадники, тисяцькі і соцькі.

Викликає інтерес проблема внутрішньої організації міського населення княжої доби. У середньовічній Західній Європі міське купецтво й ремісники об’єднувалися в гільдії та цехи. Очевидно, подібні структури могли існувати і в українських містах цього періоду. У той час віче, як вважає багато вчених, було постійним і необхідним органом влади. Воно являло собою збори жителів головного міста землі й було постійним і необхідним органом конкретної території. Повсюдне поширення віча на території Київської Русі є свідченням того, що вже в цей період, незважаючи на тенденції централізації та концентрації державної влади як явища прогресивного з огляду на загрозу зовнішнього вторгнення, існував механізм забезпечення реалізації інтересів міста, їх максимального погодження із загальнодержавними інтересами. Щодо складу віча та його компетенції, то “за правилом участь у ньому беруть усі старші горожани землі. Віча відбуваються у всіх землях, і всі свобідні горожани могли бути присутні... У вічу брали участь старші горожани, батьки родин. Хто був нежонатий і без газдівства, себто не вийшов з-під опіки батька, не брав участі у вічу; там брали участь тільки представники родин та рішали за себе і за свою родину... Віче було органом широких мас, хоч би з цієї причини, що кожний мав тут голос, а маси народу мали на вічу чисельну перевагу” [652, с. 70–71].

Проте однозначно говорити про політико-правове значення рішення віча досить важко, оскільки протистояння “князь” — “віче” проходило зі змінним успіхом. Хоча міське населення княжої доби складалося переважно з українців, на початку XII ст. помітними стали сильні колонії німців в українських містах, зокрема в Києві, Галичі та Володимирі-Волинському [652, с. 52], через які в Україну прийшло магдебурзьке право. Воно передбачало надання міській громаді права запроваджувати міське самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом. Таким чином, розпочався період апробації самоврядних принципів і методів управління в

містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. — до першої письмової Конституції Пилипа Орлика).

Ідея магдебурзького права все більше популяризувалася, поступово просуваючись із заходу на схід. Міста Хуст, Тячів, Вишкове здобули це право в 1329 р., Володимир-Волинський — у 1324 р., Львів — у 1356 р., Кам'янець — у 1374 р., Берестя — у 1390 р. У XV–XVII ст. це право досягло міст Правобережної України. Столиця сучасної України — м. Київ — це право набула лише в 1494–1497 рр. Поширенню магдебурзького права в українських містах сприяв процес їх входження до складу Великого князівства Литовського та Королівства Польського. Спочатку магдебурзьке право поширювалося лише на німецькі колонії в містах, а з часом — на всю громаду міста. Його впровадження зумовило зростання ролі місцевих органів влади у вирішенні питань місцевого господарства, місцевих фінансів, охорони правопорядку, місцевої адміністрації та судочинства.

Правовим наслідком надання місту магдебурзького права стало скасування норм звичаєвого права. Відхід від сформованої локальної правової культури сьогодні можна розцінювати по-різному, проте немає сумніву, що цей реальний історичний процес привів до утворення та розвитку нових політико-правових форм і методів організації суспільства.

Магдебурзьке право зумовило виведення міста з-під юрисдикції феодалів, воевод тощо й запровадження власного органу міського самоврядування — магістрату, який складався з двох колегій — ради та лави. На раду покладалося виконання функцій адміністративного органу, на лаву — судового. На жаль, магдебурзьке право не могло повністю врегулювати відносини, скеровані на розвиток централізованої унітарної держави, потреба якої на той час уже гостро назріла.

У XVI — першій половині XVII ст. в Україні зростають старі й виникають нові міста: у 40-х роках XVII ст. в Україні нараховувалося близько 1000 міст і містечок [39, с. 195], більшість з яких були порівняно невеликими поселеннями. Жителі таких містечок сплачували власникам замків чинш, різні побори і брали участь в обороні замків, у результаті чого отримували право на самоврядування. Більшість міщан відрізнялася від селян тільки правовим статусом (не відробляли панщину). За сприятливих умов містечка переростали в міста.

Характерною для того періоду є поява великих міст: Чернігів і Переяслав на Лівобережній Україні, Луцьк на Волині, Львів, Перемишль, Ярослав на Галичині. Від 1552 р. до 1622 р. населення Києва

збільшилося у 3,6 раза, Житомира у 2,5 [117, с. 195]. Окремі з міст почали набувати статусу “полкових”. Перші полкові міста визначив ще король Стефан Баторій у 1576 р. Королівським актом було затверджено перелік полкових міст, місць дислокації козацьких збройних формувань, козацьку територію та головне місто — Терехтемирів (Трахтемирів, Тряхтемирів). Акт називав перші сім полкових міст: Чигирин, Корсунь, Черкаси, Умань, Ладижин, Богуслав та Київ. На лівому березі Дніпра було визначено лише три полкових міста: Переяслав, Полтава, Миргород. За іронією долі, козацький, або полковий, устрій розпочався й закінчився на Запоріжжі.

Зазначимо, що наукові розвідки, які стосуються цього історичного періоду, не завжди чітко розрізняють поняття “полк” як адміністративно-територіальну одиницю і як військове формування, що може створювати певні труднощі та непорозуміння.

Внаслідок національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького не тільки зросла кількість міст, але й відбулися суттєві зміни у складі міського населення: частина міщан перейшла до Запорізького війська, набувши статусу козаків. Міщани й козаки мали різні власні органи управління. Міщани підлягали владі війта з бурмистрами, козаки в менших містах — владі отамана, у більших — сотника чи полковника.

Міське населення намагалося зберегти свої давні права і привілеї (по-перше, самоврядування з виборним війтом і бурмистрами, весь міський устрій; по-друге, звільнитися від державних податків і військових обов’язків; по-третє, зберегти монополію на ремесла, міські промисли і торгівлю; по-четверте, розширити свої землеволодіння).

Є достатньо підстав вважати, що початок періоду пошуку ефективних форм реалізації місцевого самоврядування можна обумовити часом появи “Конституції Пилипа Орлика”, яка за своїм змістом та політико-правовою природою повніше відповідає сучасним вимогам до політико-правових актів, що претендують на роль Основного Закону [450]. Вона ввібрала в себе провідні ідеї того періоду, які донині не втратили актуальності та застосовуються наукою конституційного права. Маються на увазі ідеї, викладені у працях Жана Бодена (1520–1595) — “Шість книг про республіку”; Томаса Гоббса (1588 — 1679) — “Левіафан, або Матерія, форма і влада держави”, “Про громадянина”; Джона Локка (1632 — 1704) — “Досвід про людський розум”, “Два трактати про правління”. І хоча Конституція Пилипа Орлика так і не набула чинності на території України, вона випередила

Основні Закони, які було прийнято в державах Нового і Старого Світу. Нині її розцінюють як прекрасний зразок вітчизняної політико-правової думки початку XVIII ст.

За Гетьманщини існувало два типи міст: одним було надане магдебурзьке право, інші мали обмежену автономію. Міста з магдебурзьким правом мали незалежну судову систему й адміністрацію. Міста без магдебурзького права були, як правило, меншими, мали простішу структуру та вужчу юридичну автономію. Міське судочинство й адміністрацію здійснював козацький уряд. Козацька адміністрація, не заохочуючи розвитку міського самоврядування, водночас зберігала міське право. Показовими в цьому плані є положення Конституції Пилипа Орлика: “Силою цього Виборчого Акта ухвалюється, щоб столицне місто Русі Київ та інші міста України зберігали недоторканими й непорушними всі свої справедливо отримані закони та привілеї й це мусить у відповідний час обов’язково підтверджуватися гетьманською владою” [567].

У містах, що перебували у складі російських губерній, самоврядування розвивалося на основі “Грамоты на права и выгоды городам Российской империи” (1785), згідно з якою було створено нові станові органи міського самоврядування — міські думи, що привело до уніфікації форм місцевого самоврядування в Україні на російський лад, зрівняння прав українського міщанства з правами міських жителів інших територій імперії [133, с. 67–136].

Вказаний документ не скасував магдебурзьке право, але він кардинально перебудував структуру міської адміністрації та судочинства. Зазначимо, що на території Гетьманщини магдебурзьке право ніколи не діяло на повну силу і мало досить символічний характер, про що свідчать міщанські накази до Законодавчої комісії 1767 р. Кількість міст, які користувалися самоврядуванням за магдебурзьким правом, поступово зменшується, а після польського повстання 1830 р. залишки магдебурзького права, які ще діяли в українських містах, були анульовані. У 1831 р. магдебурзьке право було офіційно скасовано на Лівобережній Україні, а в 1835 р. — у Києві [255, с. 249].

Із зміцненням централізованих держав у Європі міста підпадають під дію загального законодавства, яке регулює місцеве самоврядування. Це стосується і міст Східної Галичини, котра увійшла до складу так званого Королівства Галичини і Володомерії з великим князівством Краківським і князівствами Освенцимським і Заторським.

Після 1772 р. австрійський уряд обмежив права багатьох міст Західної України, більшість з яких були переведені в ранг села, а їхні мешканці стали кріпаками. На території багатьох міст Західної України створювалися юридики (від лат. *juridicum* — судовий) — міські території, котрі вилучались з-під міської юрисдикції та управління і перебували у власності світських або духовних феодалів. Їх ліквідували в 1791 р., що засвідчило кризу феодального міського управління та спонукало до пошуків нових форм організації влади й управління в містах.

Одразу після входження західноукраїнських земель до складу Австрії розпочалися процеси посилення і зміцнення центральної державної влади, а також згортання місцевого самоврядування. Так, у Львові створено Дирекцію поліції й окружного управління, яка мала право втручатися майже в усі справи магістрату, а трохи згодом декретом австрійського імператора Йосифа II від 31. 08. 1786 р. взагалі було скасовано магдебурзьке право.

У 1783 р. створено міські відділи та міські магістрати. Чисельний склад міського відділу визначався величиною і значенням міста. При виборі членів міського відділу існував високий майновий ценз. До міського магістрату входили кілька магістратських радників, яких очолював бургомістр, що спочатку обирався міським відділом терміном на чотири роки, а з початку XIX ст. — безстроково.

Усе міське самоврядування зосереджувалось в руках магістрату, поділеного на три сенати (цивільний, кримінальний та політичний). Членом магістрату могла бути тільки особа, яка мала високий освітній ценз і витримала спеціальний екзамен. Бурмістр і радники затверджувалися центральною владою і присягали монархові. Вони отримували заробітну плату від держави, хоча й були службовцями органів самоврядування.

З посиленням абсолютизму починається обмеження прав місцевого, у тому числі й міського самоврядування. Так, у 1805 р. для Галичини, а в 1808 р. для інших земель Австрії було видано постанову, відповідно до якої міські відділи позбавлялися права обирати радників магістрату. Їх призначали органи державної влади. Членів цивільного і кримінального сенату призначав Апеляційний суд, а політичного сенату — Губернське управління.

У середині XIX ст. в Австрії проведено реформи, у тому числі й реформу місцевого самоврядування, котра сприяла підвищенню його ролі і значення в суспільному житті. У 1846 р. здійснено новий адмі-

ністративно-територіальний поділ, унаслідок чого всю територію Галичини поділили на 74 повіти, очолювані старостами і начальниками. Найнижчими органами влади були сільські та міські гміни.

Революційні події 1848 р. змусили австрійський уряд запровадити ряд демократичних змін у державі (збільшено кількість міських відділів, а відтак і чисельність представництва в них). У 1861 р. міський відділ перейменовано на міську раду, а 05. 03. 1862 р. видано державний закон про місцеве самоврядування. На його підставі 12. 08. 1866 р. прийнято крайовий закон про громади, згідно з яким села, містечка й міста отримали самоврядування. Відповідно до положень цього закону створювалися повітові громади (гміни), територіальні межі яких збігалися з межами повітів.

Органами повітової громади виступали повітова рада — керівний орган і повітовий комітет — виконавчий орган, головою якого був повітовий староста, затверджений імператором. Зазначимо, що “принцип австрійського самоврядування полягав не в залученні громадян до діяльності урядових органів, а в розчленуванні завдань і функцій державного управління та самоврядування” [256, с. 40]. Згідно з крайовим законом членами громади вважалися: “а) особи, які мають право приналежності до громади; б) учасники, тобто особи, у яких право приналежності до громади з’являється внаслідок володіння нерухомістю в межах громади або які, маючи власне підприємство, оплачують безпосередній податок у громаді” [308, с. 3]. Учасниками (членами) громади могли бути, крім фізичних осіб, також і юридичні особи (корпорації, товариства, заклади й фундації). Усі інші особи мали статус чужих.

Окремим розділом у законі регулювалося міське громадянство. Громадянами міста вважалися ті, кому громада міста надала право “горожанства”. Права громади представляла Рада громади та її виконавчий орган — Старшина громади. Рада громади вибиралася громадою пропорційно кількості своїх членів. Із членів Ради обиралися громадська Старшина, яка складалася з Начальника громади (бурмістра, війта) і не менше ніж двох радників. Усі ці органи обиралися терміном на шість років. Окрім міст Львова і Кракова, які мали окремі статuti, для тридцяти міст було визначено постійний склад ради в кількості тридцяти шести осіб.

Урбаністичний розвиток у царській Росії виглядав надто контрастно на фоні Західної Європи. На початку XVIII ст. Україна стає об’єктом зовнішньої політики імператора Росії Петра I. Невдалі

спроби української старшини вийти з-під жорсткого протекторату спонукали імператора до запровадження територіальної реформи російської держави.

Згідно з указом Петра I від 18. 12. 1708 р. було створено перші губернії — Азовську, Архангельську, Інгерманландську (з 1710 р. Санкт-Петербурзька), Казанську, Київську (єдину на території України), Московську, Сибірську та Смоленську [427, с. 166–169]. Згідно з реформою вісім найбільших міст держави отримали статус губернських. Межі адміністративних одиниць навіть не описувалися, оскільки враховувалися тільки дороги та відстань від повітового міста до губернського.

У царській Росії лише незначна частина населення була міським, а в місті, як зазначає Б. Кравченко, “ніколи не склалися належні умови для буржуазії, представницької демократії, науки й індустріалізації такою мірою, як на Заході. Порівняно із Західною Європою, російське місто було політично та економічно безсилим. Це тією самою мірою стосується й українського міста” [286, с. 21].

Сказане аж ніяк не заперечує тієї ролі, яку подібно до європейських міст відігравали міста в Російській імперії: суспільний розвиток відбувався саме в містах. Міста були адміністративними, культурними, а з кінця XIX ст. й економічними центрами.

Правову основу розвитку міського самоврядування в Російській імперії заклали “Учреждение для управления о губерниях” (1775) [626, с. 167–321], “Грамота на права и выгоды городам Российской империи” (1785) [133, с. 67–136], “Грамота на права, вольности и преимуществе благородного российского дворянства” (1785) [134, с. 22–59].

На основі цих документів населення міста визнавалося окремою громадою, яка мала право за наказом і дозволом губернатора проводити вибори органів міського самоврядування, робити заяви та клопотання про потреби громади. Виборче право надавалося жителям міста, які відповідали певному майновому та віковому цензові. До складу органів міського самоврядування не могли бути обрані жителі міста, які “в цьому місті не мали капіталу, з якого проценти були не меншими за 50 рублів, і не досягли 25 років”. Міське населення залежно від майнового чи освітнього цензу поділялося на гільдії.

“Грамота на права и выгоды городам Российской империи” визнала право власності міста на землі, визначала органи самоврядування міста й порядок їх формування, право створювати загальну міську думу з жителів міста, представників від гільдій, від цехів, іногородніх,

іноземних гостей. Міська дума складалась з міського глави та гласних, які обиралися терміном на три роки.

До компетенції міської думи належали такі питання, як забезпечення міста необхідними продуктами харчування і промисловими товарами, забезпечення порядку і спокою в місті, відносини міста із сусідніми населеними пунктами, сприяння розвитку торгівлі в місті та збільшенню міських доходів, вирішення спорів, які виникають у гільдіях і цехах тощо.

Проведені в період царювання Олександра II земська (1864) та міська (1870) реформи ставили за мету поглибити процес децентралізації державного управління і забезпечити відповідний рівень розвитку місцевого самоврядування. Так, “Положенням про губернські та повітові земські установи” у 1864 р. було запроваджено інститут земств. Спочатку вони вводились у південних та лівобережних губерніях. На правобережній Україні запровадження земств, а отже місцевого самоврядування на цьому рівні відбулося значно пізніше. Після повстання 1863 р. царський уряд почав проявляти особливу обережність щодо реформування територіальних органів влади, і земську реформу тут було проведено тільки в 1911 р.

Реформування міського самоврядування в Російській імперії здійснювалося на основі статей “Городового положенія” (1870). Передусім воно мало впроваджуватися в дію в дев'яти губернських і прирівняних до них містах України. Положення визначало, що органами “міського громадського управління є: міські виборчі збори, міська дума й міська управа”. Міські виборчі збори створювалися виключно для обрання гласних міської думи, раз у чотири роки. Міські виборчі збори обирали міську думу, яка обирала міську управу у складі міського голови, членів міської управи й міського секретаря. Вибори міського голови затверджувалися: для губернських міст — міністром внутрішніх справ, для інших міст — губернатором. Процес проведення міської реформи в Україні розтягнувся на чотирнадцять років. При реформуванні міського самоврядування передусім враховувалися інтереси уряду. На самоврядування було покладено багато справ загальноімперського змісту, які не мали прямого відношення до місцевих потреб (витрати на утримання поліції, в'язниць, обслуговування військових потреб тощо). Міські ж потреби задовольнялися за “залишковим” принципом. Ця реформа дозволила уряду перекласти на громадське управління значну частину обтяжливих для центральної влади витрат. Положення обмежувало рамки

урядового контролю, який зводився до здійснення нагляду тільки за законністю дій самоврядування без втручання в його господарську діяльність. Отож на рівні міста функціонували дві системи управління: 1) органи центральної виконавчої влади в особі її представників, що були наділені реальною владою; 2) земське та міське самоврядування. Міське самоврядування відіграло важливу роль у розвитку міст. Закон від 29. 04. 1875 р. встановив для Правобережної України жорсткіші, ніж в інших губерніях, правила урядового нагляду за міським самоврядуванням.

Перегляд Олександром III Положення про земські установи (1890) та Міського положення (1892) мав на меті усунути протиріччя, що виникало через дуалізм управління на місцях, але ці заходи лише посилили вплив центру на місцеве самоврядування.

Початок ХХ ст. є одним із найскладніших і найсуперечливіших з усіх попередніх періодів становлення місцевого самоврядування в Україні. Це пояснюється надзвичайно інтенсивними змінами систем органів публічної влади на території України, що суттєво різнилися за своєю політико-правовою природою.

У той час спостерігається цікавий феномен: проголошується реформа системи територіальної організації держави, видається низка правових актів, проте внаслідок політичної нестабільності центральна влада не спроможна їх реалізувати і тому просто ігнорує їх існування. Водночас розробляються нові акти, положення яких завідомо суперечать чинному закону. Також спостерігається факт політичного неприйняття однією владою правових норм іншої влади з протилежною політичною орієнтацією та джерелами організації. Звичайно, такий “різкоконтинентальний клімат” у суспільному житті не міг сприятливо вплинути на гармонійний розвиток суспільства та держави.

Складність цього періоду полягає в тому, що в межах етнічних українських територій паралельно діяли різні адміністративно-правові системи, які інколи перетиналися в часі і просторі. Цей період, який став логічним завершенням усіх попередніх політико-правових змін та соціальних експериментів, доцільно почати аналізувати з проголошення Української Народної Республіки 7(20). 11. 1917 р., що зумовило не лише зміну джерела державної влади “монарх” — “народ”, а й спричинило органічну потребу реформування чинної системи територіальної організації.

Українська Центральна Рада утворилася на наступний день після зречення російським монархом Миколою I корони та утво-

рення Тимчасового уряду в Росії. При цьому місцеве самоврядування в Україні розглядалося як форма самовираження нації, яка не має своєї держави.

Українська Центральна Рада змінила назви земських інститутів і зробила реальні спроби розробити проект закону “Про владу на місцях і місцеве самоврядування”. Положення проекту закону “Про владу на місцях і місцеве самоврядування” прямо вказували на те, що земельні органи будуть утворені лише за умови, коли відбудеться реформування територіального устрою України. А оскільки така реформа — справа майбутнього, то з метою втілення в життя всіх завдань державного і місцевого управління на місцях утворюються виборні органи — сільські, міські, волосні, повітові та губернські Народні Ради. 01. 11. 1918 р. вийшло спеціальне розпорядження УНР, згідно з яким на всій території ліквідовувались усі старі органи місцевої влади і управління. Натомість шляхом виборів рекомендувалось утворити нові органи публічної влади.

За Конституцією УНР 1918 р. конституційний лад України мав базуватися на засадах децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5) [272, с. 175–180], але ці конституційні положення не були реалізовані.

Окремої уваги заслуговує система правових норм Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР). Конституція ЗУНР, ухвалена Українською Національною Радою на засіданні 13. 11. 1918 р., у своїй назві відбила її політико-правове походження — “Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бувшої австро-угорської монархії” [593, с. 169–170]. Закон від 16. 11. 1918 р. “Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки” залишив чинним австрійське законодавство у тій частині, у якій воно не суперечило інтересам держави. У межах ЗУНРу існував повітовий адміністративно-територіальний поділ. Державний секретар внутрішніх справ призначав і звільняв повітових секретарів, які, у свою чергу призначали та звільняли громадських і міських комісарів.

У 20–30-х роках у Галичині та північно-західних українських землях спостерігався активний розвиток самоврядних інституцій. Про це свідчить хід підготовки та проведення виборів до громадських рад у 1927 р. Виборці обрали 53277 радних українського походження в сільських громадах і 1055 — у міських [644, с. 3]. Зазначимо, що на той час місцеве самоврядування мало свої особливості в Галичині, на Волині, Поліссі, Холмщині й Підляшші.

Зокрема, у Східній Галичині правовий статус сільських громад визначався австрійським законом “Про устрій громад і громадську виборчу ординацію” від 12. 08. 1866 р., законом “Про злуку двірських обшарів з громадами” від 26. 07. 1919 р., виконавчим розпорядженням міністра внутрішніх справ від 27. 07. 1923 р. до закону від 26. 07. 1919 р., розпорядженням польської Ліквідаційної комісії “Про введення до громадської виборчої ординації четвертого кола” від 23. 11. 1918 р. Самоврядування в містах визначалося положеннями закону від 13. 03. 1889 р. “Про громадський Закон для 30 більших міст” та закону “Про громадський Закон для менших міст, містечок і більших громад” від 03. 07. 1896 р. Як вже зазначалося, міста Львів і Краків мали окремі статuti.

Статус сільських громад Волині й Полісся визначався розпорядженнями генерального комісара східних земель “Про громадську самоуправу” (26. 09. 1919 р.) та “Про тимчасову виборчу ординацію до громадських зборів і рад” (25. 06. 1919 р.). У містах керувалися розпорядженням генерального комісара східних земель “Про вибори до тимчасових міських рад” (25. 06. 1919 р.) та “Про міський закон” (14. 08. 1919 р.).

Сільські громади Холмщини й Підляшшя у своїй діяльності керувалися положеннями Закону “Про громадську самоуправу” (12.02.1864 р.), декрету “Про утворення громадських рад” (27. 11. 1918 р.), виборчого регламенту до громадських рад в сільських громадах колишнього Конгресового Королівства (01. 06. 1927 р.). У містах керувалися декретом “Про вибори до міських рад на території бувшого Конгресового Королівства” (13. 12. 1918 р.), декретом “Про міську самоуправу” (04. 02. 1919 р.), розпорядженням міністра внутрішніх справ, яке містило виборчий регламент до міських рад (24. 05. 1927 р.), та законом у справі зачислювання міських осель до міст (20. 02. 1920 р.).

На території Волині, Полісся, Холмщини та Підляшшя діяв закон “У справі продовження урядування самоуправних органів”. Інституціоналізація територіальної влади Карпатської України проходила на зразок державотворчого процесу в Галичині. Законом угорського парламенту від 21. 12. 1918 р. було встановлено “автономну правно-політичну територію під назвою “Руська Країна” [175, с. 225–227]. Це утворення отримало право на “самовизначення в межах внутрішньої адміністрації, законодавства, публічного шкільництва, навчання, народної культури, практикування і навчання релігії та вживання мови”. Спільною компетенцією Руської Країни й Угорщини було визнано: ведення закордонних справ, ар-

мія, фінанси, державна приналежність, соціально-економічна політика, цивільне та кримінальне право.

Прийнятий у Польщі закон від 23. 03. 1933 р. вніс окремі корективи до правового регулювання місцевого (сільського, міського та повітового) самоврядування. На українських землях, що входили на той час до складу Польщі, зокрема в Галичині, із повітів була виділено такі міста, як Перемишль, Дрогобич, Борислав, Станіслав, Коломия й Тернопіль.

Аналіз державотворчих процесів на прикладі Української Народної Республіки (УНР), гетьманату, Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР), Директорії, Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР), Української Радянської Соціалістичної Республіки (УРСР) і сучасної України наштовхує нас на висновок, що кардинальна зміна влади, основних напрямів державотворчої політики чи соціально-політичних першоджерел державної влади приводять до реформ у галузі місцевого самоврядування. Чинник політики тут ставиться в ранг принципу, дотримання якого не завжди визначається положеннями правових актів, проте без цього принципу не мислиме будь-яке реформування територіальної організації жодної держави.

Після лютневої революції 1917 р. розпочинається процес утворення Рад. Утворюються Ради робітничих депутатів і Ради солдатських депутатів, які пізніше об'єдналися в єдині Ради робітничих і солдатських депутатів. Так, 02. 03. 1917 р. було утворено Харківську Раду робітничих депутатів, яка 20. 03. 1917 р. об'єдналася з Харківською Радою солдатських депутатів у Раду робітничих і солдатських депутатів. 03. 03. 1917 р. утворено Київську Раду робітничих депутатів, восьмого березня — Катеринославську, шостого березня — Одеську, восьмого березня — Луганську.

У діяльності Рад, як точно підкреслив видатний український учений Б. Бабій, “Головне залежало від того, хто здійснював керівництво ними” [29, с. 17]. Тобто Ради із самого початку були не органами самоврядування, а знаряддям для проведення політики в інтересах певної соціальної групи чи політичної партії. Це і пояснює той факт, що в період існування Союзу РСР місцеві Ради служили лише маріонетковим додатком до компартійних органів.

Одночасно зі створенням Рад продовжували діяти органи міського самоврядування, які беруть свій початок ще від “Городового положення” правда, з деякими змінами, внесеними Олександром III (1892).

Тимчасовий уряд приділяв значну увагу реформі місцевого самоврядування. З цією метою з лютого по жовтень видано понад п'ятдесят актів, завданням яких була демократизація органів місцевого, у тому числі міського, самоврядування [29, с. 56]. Діяльність органів місцевого самоврядування, які прагнули відстояти демократичні перетворення, започатковані після лютневої революції 1917 р., була несумісна з принципами, на яких будувалася диктатура пролетаріату під керівництвом більшовицької партії.

На організацію роботи місцевих органів влади в Україні суттєвий вплив мало звернення НКВС РРФСР від 24. 12. 1917 р. “Про організацію місцевого самоврядування” та його інструкція “Про права та обов'язки Рад” [215]. 9 січня 1918 р. колегія НКВС РРФСР затвердила інструкцію про організацію Рад, згідно з якою Радам рекомендувалося створювати такі відділи чи комісаріати: 1) управління; 2) фінансів; 3) народного господарства; 4) земельний; 5) праці; 6) шляхів сполучення; 7) пошти, телеграфу і телефону; 8) народної освіти; 9) судовий; 10) лікарсько-санітарний; 11) управління нерухомим майном [230, с. 140].

10 січня 1918 р. за ініціативи Союзу міст у Москві відбувся Всеросійський з'їзд представників міських і земських органів самоврядування, який висунув вимогу скликання Установчих зборів і виступив проти узурпації влади більшовиками. Реакцією на з'їзд і його вимоги була вказівка Наркомату Внутрішніх справ від 24. 01. 1918 р. про розпуск міських дум. У зв'язку з розпочатою масовою ліквідацією міських дум у першій половині 1918 р. було ліквідовано Народний Комісаріат з місцевого самоврядування.

Упродовж квітня–травня 1919 р., крім рад, діяли такі специфічні органи, як ревкоми, які утворювались у прифронтових зонах і мали тимчасове значення.

Принцип демократичного централізму фактично був основоположним при формуванні системи органів радянської влади. Його успішно використовували в діяльності партійних органів. Вважалося, що радянська влада є об'єднанням і оформленням місцевих рад в одну загальну державну організацію. Тому реальному місцевому самоврядуванню, особливо міському, тут не знайшлося місця. Показовим було те, що на територіях, які звільнялися від більшовиків, активно відроджувались органи місцевого самоврядування, зокрема міські думи.

Проголошувалося, що органи місцевої влади будували свою діяльність на принципах: 1) єдності вищих і місцевих органів держав-

ної влади; 2) виборності місцевих Рад на широкій демократичній основі (щоправда, ця демократична основа не перешкодила позбавити виборчих прав представників так званої буржуазії); 3) повноти влади місцевих Рад на території в межах своєї компетенції; 4) рівноправності націй і рас; 5) демократичного централізму [363, с. 110].

Наприкінці листопада 1918 р. радянський уряд в Україні декретом “Про організацію влади на місцях” затвердив “Тимчасове положення про організацію робітничо-селянської влади на місцях”. Це положення повністю базувалося на принципах, закріплених у Конституції РРФСР 1918 р.

8 лютого 1919 р. було прийнято “Тимчасове положення Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління”. Це був, по суті, перший нормативний акт, який визначав структуру місцевих Рад та їх діяльність. Вони формувалися на основі представництва: 1 депутат від 1000 виборців. Депутатів мало-бути не менше 50 осіб і не більше 500. Ради скликалися раз на тиждень самим виконкомом або на вимогу не менше половини членів Ради.

Цим положенням передбачалося утворення самостійних виконкомів міських Рад на основі представництва: один член виконкому від тридцяти членів Ради. Загальне число членів виконкому встановлювалося від трьох до п'ятнадцяти осіб. Виконкоми у великих містах (з населенням понад 100 тис.) могли мати у своєму складі до двадцяти п'яти членів.

Структура міських виконкомів була аналогічною до структури губернських і повітових виконкомів.

Для оперативного вирішення питань, що могли виникати у процесі діяльності, міський виконком створював президію, до якої входили: голова виконкому, товариш голови і секретар. На відміну від попереднього, нове Положення передбачало безпосереднє утворення постійно діючих органів влади — Рад, а не тимчасових військових революційних комітетів. Тимчасове Положення визначало порядок підготовки і проведення виборів до Рад, що входило в компетенцію виконкомів або ревкомів під керівництвом місцевих партійних органів.

Перша радянська Конституція УРСР [264], затверджена рішенням III Всеукраїнського з'їзду Рад від 10. 03. 1919 р., змістом своїх положень дуже нагадувала Конституцію РРФСР 1918 р. [269]. У II розділі цієї Конституції було визначено систему та повноваження центральних та місцевих органів радянської влади.

Органами радянської влади на місцях були: а) Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (міські й сільські), а також ними обрані виконавчі комітети (виконкоми); б) з'їзди Рад (губернські, повітові й волосні) і обрані ними виконавчі комітети. Конституція передбачала, що строки й порядок виборів місцевих органів радянської влади, норми представництва, загальні положення щодо внутрішньої організації цих органів, розмежування компетенції як власне між ними, так і між ними і органами центральної влади, встановлюються Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом Рад. Для утвердження місцевих Рад як органів державної влади на місцях у лютому 1919 р. декретом Ради Народних Комісарів України було затверджено “Положення про юридичні відділи губернських, повітових і міських виконкомів”, яке визначало їх склад, організаційну структуру та завдання [219]. Тоді ж постановою Народного Комісаріату охорони здоров'я було затверджено положення про відділи охорони здоров'я при губернських, повітових і міських виконкомах [220]. Постановою Народного Комісаріату внутрішніх справ УРСР було визначено організаційну структуру відділів, управлінь виконкомів, їхні методи роботи та конкретні завдання [221]. Водночас було видано ряд інших постанов і декретів про галузеві органи державного управління на місцях, їх завдання і функції.

На другій сесії ВУЦВК дев'ятого скликання 28. 10. 1925 р. було затверджено “Положення про окружні з'їзди Рад і окружні виконавчі комітети” [459], “Положення про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети” [460], “Положення про сільські Ради” [461] та перше “Положення про міські й селищні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” [458]. Особливість цих актів полягала передусім у тому, що на підставі досвіду радянського державного будівництва вони точніше, ніж попередні положення, регламентували правове становище місцевих органів державної влади.

Іншою особливістю цих актів було те, що вони закріплювали подальше розширення повноважень місцевих органів влади. Об'єктом особливої уваги стала районна та сільська ланка. До 1925 р. в Українській РСР було організовано сорок одну міську Раду [642]. Опісля міські Ради почали організовуватися й у селищах з населенням, що не перевищує десяти тис. осіб. На 01. 01. 1928 р. в Україні нараховувалося сімдесят три міські Ради.

У 1926 р. в УРСР практично було закінчено класифікацію населених пунктів на міста, селища і села. У той час виникли селищні Ради,

які створювалися в селищах міського типу з населенням не менше однієї тисячі і не більше десяти тис. осіб за умови, що кількість жителів, зайнятих сільським господарством, не перевищувала 40 %. В Україні в 1926 р. налічувалося 218 селищних Рад [643].

Процес індустріалізації на порядок денний поставив питання про розширення адміністративно-фінансових прав міських Рад. Нове “Положення про міські Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” було прийняте ВУЦВК 12. 10. 1927 р. на другій сесії десятого скликання. Міські Ради дістали право складати самостійні бюджети і розпоряджатися кредитами на міські потреби. Нові функції в адміністративно-громадському управлінні міст забезпечили міським Радам як вищим органам влади на території міст можливість розгорнути свою практичну діяльність і безпосередньо керувати господарським розвитком та соціально-культурним будівництвом у містах. Положення забезпечувало міським Радам керівну роль на території міста. Міські Ради користувалися всіма правами юридичної особи.

Положення надавало міським Радам право призначати керівників установ і підприємств, що були на міському бюджеті, видавати обов'язкові постанови, призначати начальника міської міліції, обирати і відкликати народних суддів, затверджувати народних слідчих міських дільниць, заслуховувати звіти прокуратури й судово-слідчих органів про їх діяльність, вирішувати різноманітні питання охорони праці, культурно-освітньої роботи, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо.

У Положенні про міські Ради 1927 р. з'явилася нова стаття про організацію районних Рад у містах, які могли створюватися за постановою міської Ради. Міські Ради відповідно до Положення утворювали секції: комунального господарства, фінансово-бюджетну, культурно-соціальну, адміністративну й кооперативно-торговельну.

На основі узагальнення досвіду діяльності міських Рад, вивчення законодавчих актів про міські Ради, виданих у союзних республіках, ЦВК СРСР 08. 02. 1928 р. ухвалив “Основні положення про організацію в Союзі РСР міських Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів”.

12 січня 1929 р. ВУЦВК і РНК УРСР прийняли “Положення про міські районні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” [458]. Положення визначало, що міські районні Ради утворюються в містах із населенням, що не менше за 100 тис. за постановою відпо-

відної міської Ради, затвердженою окружним виконавчим комітетом. У той же час вибори до міських районних Рад проходили за тими ж нормами, що й вибори до міських Рад. Міські районні Ради підпорядковувалися міській Раді і працювали під її керівництвом. На відміну від міських Рад, міські районні Ради не мали права видавати обов'язкові постанови. Вони могли лише порушувати клопотання перед міською Радою про видання нею обов'язкової постанови. Значно вужчими були права міських районних Рад порівняно з міськими Радами й у фінансово-податковій галузі. В інших галузях господарського й культурного будівництва права міських районних Рад були, за невеликим винятком, такі ж, як і міських Рад. Згідно з Положенням міські районні Ради проводили в життя всі свої заходи через уповноважених відповідних відділів й інспектур окружного виконавчого комітету.

Конституція СРСР (05. 12. 1936 р.) [263] та Конституція УРСР (30. 01. 1937 р.) [268], відомі як “сталінські”, підтвердили наявність попередньо сформованої моделі організації влади на місцях.

На представницький орган — Раду покладалося виконання завдань та функцій органу державної влади. Вона залишалася невід'ємною частиною єдиної системи органів державної влади, що нагадувала величезну піраміду, в основі якої лежали сільські та селищні Ради народних депутатів, а вершиною була Верховна Рада СРСР.

Радянська теорія держави і права визначала Ради як основу політичної системи. Функції та компетенція Рад були зумовлені соціальним замовленням однопартійної системи, що не вписується в сучасне уявлення про механізм і форми прояву публічної влади. Проте в той час така модель конституційно-правових відносин повністю задовольняла радянського законодавця.

Стержнем системи державних органів був, возведений у ранг конституційного, принцип демократичного централізму. Стаття 3 Конституції УРСР, розкриваючи його суть, подає такі основні його складові: 1) виборність усіх органів влади знизу доверху; 2) підзвітність органів влади народу; 3) обов'язковість рішень вищих органів для нижчих; 4) поєднання єдиного керівництва з ініціативою і творчою активністю на місцях із відповідальністю кожного державного органу та посадової особи за доручену справу. Дія цього принципу фактично унеможлилювала здійснення місцевого самоврядування в сучасному його розумінні.

Свою діяльність міська Рада здійснювала з дотриманням принципу “соціалістичної законності” і чіткого виконання “державних

планів економічного й соціального розвитку”. Принцип гласності полягав у тому, що міська Рада та утворювані нею органи систематично інформували населення про свою роботу і про прийняті ними рішення.

У формулюванні принципів не обійшлося без ідеологічного навантаження. Так, наприклад, серед принципів діяльності обласної ради ми знаходимо такі, як “колективного, вільного, ділового обговорення та вирішення питань, гласності, регулярної звітності виконавчих комітетів та інших органів, що утворюються Радою, перед Радою і населенням, залучення до роботи в Раді громадян” або здійснення своєї діяльності “в тісному зв’язку із громадськими та трудовими колективами, подання найбільш важливих питань на обговорення громадян, залучення їх до роботи в постійні комісії, виконавчого комітету та інших підзвітних органів, що утворюються Радою, сприяння роботі місцевим добровільним товариствам, розвитку громадської самодіяльності населення”. Усе це було лише ідеологічними гаслами — автономність у виробленні рішень підмінялася діяльністю партійних органів, чия вертикаль і забезпечувала реалізацію “демократичного централізму”. Саме партійні органи приймали головні рішення та займалися кадровими питаннями, ради були чисто “декоративними” органами, які збиралися двічі на рік на одноденні сесії.

У перші роки радянської влади представницькі органи називалися Радами робітничих, солдатських і селянських депутатів [273]. Конституція УРСР 1937 р. закріпила за ними назву Ради депутатів трудящих [268], а вже потім у положеннях Конституції УРСР 1978 р. знаходимо назву Рада народних депутатів [274]. У процесі формування комуністичного тоталітаризму ці органи поступово перетворювалися на “декоративні” інститути народовладдя зі збереженням фактичного повновладдя партійних територіальних комітетів.

Вивчаючи механізм організації публічної влади, не можна забувати про існування двох сторін конституційно-правового статусу місцевих Рад усіх рівнів — де-юре і де-факто.

Перший (де-юре) передбачав статус, визначений положеннями нормативно-правих актів. Другий (де-факто) склався як наслідок дії ст. 6 Конституції УРСР 1978 р., яка закріпила особливий політичний статус партії, завдяки якому міські та вищі партійні органи встановлювали порядок реалізації міськими Радами повноважень. Норми чинного законодавства проголошували всевладдя Рад, а насправді вони залишалися безвладними, оскільки природа їхньої влади визначалася на партійному рівні, який не піддавався нормативно-правово-

му регулюванню. У державі фактично функціонувала публічно-правова структура з особливим корпоративно-нормативним регулюванням. І лише в окремих випадках елементи цієї структури підпадали під нормативно-правове регулювання.

Наприклад, ст. 1 Закону Української РСР “Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР” від 15. 07. 1971 р. чітко зазначає, що “міська, районна в місті Рада депутатів трудящих відповідно до Конституції СРСР і Конституції Української РСР є органом державної влади в місті, міському районі” [205].

Цікаво, що подібна стаття аналогічного закону РРФСР “Про міську, районну в місті Раду депутатів трудящих РРФСР” містила принаймні натяк на самоврядні функції Рад у місті: “Міська, районна в місті Рада депутатів трудящих є органом державної влади в місті, міському районі і вирішує в межах прав, наданих законом, усі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів трудящих міста з урахуванням історичних, економічних, географічних та інших особливостей” [210, с. 16].

Відповідно до Закону УРСР від 15. 07. 1971 р. в редакції закону УРСР від 13. 12. 1979 р. міська Рада вирішувала всі питання місцевого значення, виходячи з загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживали на території Ради (ст. 3). Проте у разі конфлікту між загальнодержавними інтересами й інтересами жителів міста перевагу, зрозуміло, надавали загальнодержавним інтересам. Така модель розв’язання конфлікту була зумовлена дією принципу демократичного централізму. Стаття 80 діючої на той час Конституції УРСР передбачала, що найважливіші питання вирішуються на сесії або ж подаються на референдум. Проте, як показала практика, відсутність закону про референдум призвела до того, що референдуми взагалі не проводились.

Міська Рада проводила в життя рішення вищих державних органів, керувала діяльністю нижчих Рад народних депутатів — районними в місті Радами народних депутатів або тими сільськими та селищними Радами, які відповідними актами було їй підпорядковано. Наприклад, Указом Президії Верховної Ради УРСР від 06. 06. 1957 р. Брюховицька селищна Рада депутатів трудящих підпорядковувалася Львівській міській Раді депутатів трудящих.

Міська Рада брала участь в обговоренні питань обласного, республіканського й загальносоюзного значення, подавала до цих питань свої пропозиції. Проте ефективність здійснення Радами своїх по-

вноважень перебувала у прямій залежності від діяльності партійних органів відповідного рівня. Характерною ознакою представницьких органів радянського періоду було те, що, приймаючи рішення, вони самі їх виконували, а також контролювали їх виконання.

Цей період характеризувався особливими правовідносинами, що виникали між Радою та її виконавчим і розпорядчим органом — виконавчим комітетом. Останній обирався міською Радою з числа депутатів самої Ради у складі голови, заступників голови, секретаря і 7–11 членів. Кількісний склад виконавчого комітету встановлювався безпосередньо міською Радою. Виконавчий і розпорядчий характер функцій виконкомів був однією з головних ознак їх конституційного статусу, що визначався також актами двох рівнів СРСР та УРСР. Союзна Конституція містила тільки загальні норми, що встановлювали порядок формування виконавчих комітетів (обрання їх Радами), їхній склад (голова, заступник, секретар і члени), підзвітність та підпорядкованість.

Виконавчий комітет міської Ради був подвійно підпорядкований: міській Раді, яка його сформувала, і виконавчому комітету вищого рівня. Цей рівень визначався рівнем підпорядкування міста. У місті районного значення виконавчий комітет підпорядковувався виконавчому комітетові районної Ради; у місті обласного значення — виконавчому комітетові обласної Ради. Виконавчі комітети міст республіканського підпорядкування — підпорядковувалися безпосередньо урядові — Раді Міністрів УРСР.

Конституція та закони УРСР деталізували функції виконавчого комітету, який діяв на основі рішень Ради, що його обирала, та вищих органів державної влади й управління, забезпечуючи виконання цих рішень і здійснюючи контроль за втіленням їх у життя. Крім того, проходило уточнення правовідносин виконавчих комітетів і Рад “по вертикалі”. За виконавчими комітетами вищого рівня закріплювалося право скасовувати рішення й розпорядження нижчих рівнів органів влади — Рад. При цьому конституційна норма не містила вказівки на те, що таке скасування можливе тільки у випадку ненормативності акта Ради.

У правовій літературі натрапляємо на думку про “державно-правову природу виконавчого комітету як органу місцевої Ради, що виконує в період між сесіями функції місцевого органу державної влади” [529, с. 188] або що “виконавчі комітети в період між сесіями Рад виконують ряд функцій місцевих органів державної влади, чим спри-

ють забезпеченню безперервності їх функціонування” [529, с. 184]. І хоча на практиці здебільшого дотримувалися цієї думки, на рівні законодавчих актів це не було сформульовано остаточно. Стаття 138 Конституції УРСР 1978 р. закріплювала положення про те, що “відділи та управління виконавчих комітетів утворюються обласними, районними, міськими, районними в містах Радами народних депутатів”. Нормативне закріплення положення, згідно з яким “виконавчі комітети в період між сесіями Рад виконують функції місцевих органів державної влади, чим сприяють забезпеченню безперервності їх функціонування” або щось на зразок того, означало б перегляд чинних конституційних норм.

Новизна положень Конституції УРСР 1978 р. проявлялась у встановленні загального і спеціального правового регулювання. Загальне регулювання полягало в тому, що на організацію та діяльність виконавчих комітетів обласних Рад повною мірою поширювалися конституційні принципи, встановлені Конституцією для всіх органів державної влади. Такими принципами були: принцип демократичного централізму, принцип соціалістичної законності та ін. Конституція встановила найхарактерніші риси правового положення всіх виконавчих, розпорядчих та інших органів Рад — похідність від Ради та підзвітність їй. Це визначало природу виконавчих комітетів, їхнє входження в систему виконавчих і розпорядчих органів ради, що унеможливило трактування виконкомів як органів державної влади [225, с. 35].

Загальне регулювання правового статусу виконавчих комітетів визначалося ст. 93 Конституції СРСР, що мала суттєве значення для розуміння природи виконавчих комітетів. Ця стаття вказувала, що Ради народних депутатів безпосередньо і через утворювані ними органи керують усіма галузями державного, господарського й соціально-культурного будівництва, приймають рішення, забезпечують їх виконання, здійснюють контроль за проведенням прийнятих рішень у житті. У цій Конституції закріплювалися два начала. Перше — діяльність органів, що утворюються Радами, розглядалася як опосередкована діяльність самих Рад. Друге — будь-які питання діяльності органів, утворюваних Радою, у галузі керівництва державним, господарським або соціально-культурним будівництвом було у компетенції ради. Вислів “через утворювані органи” означав принаймні адекватність сфер діяльності Ради і її органів, у результаті чого діяльність виконавчих та розпорядчих органів повністю збіга-

лася з межами сфер діяльності Рад. Факт виходу поза ці межі розцінювали як такий, що суперечить конституційним началам співвідношення функцій та повноважень тих чи інших органів.

Особливої уваги заслуговують відносини, які виникали між обласною Радою та міськими Радами. Перша, що була органом вищої ланки в ієрархічній системі місцевих державних органів України, керувала діяльністю Рад нижчого рівня і спрямовувала їхню роботу. У свою чергу, виконавчий комітет обласної Ради мав право скасовувати рішення й розпорядження виконавчих комітетів Рад народних депутатів нижчого рівня. Сфера втручання обласної Ради в діяльність інших Рад була досить значною. Це: проведення в життя законів, інших рішень державних органів вищого рівня, планів економічного й соціального розвитку, комплексних загальнодержавних, республіканських, міжгалузевих і регіональних планів; вивчення, узагальнення й поширення досвіду роботи Рад, забезпечення вдосконалення форм і методів їхньої діяльності; підготовка і підвищення кваліфікації працівників радянських органів. Дійовий вплив обласної Ради на Ради нижчого рівня полягав у заслуховуванні доповідей і повідомлень про їх діяльність, а також діяльність їхніх виконавчих комітетів. Право обласної Ради скасовувати акти Рад нижчого рівня через невідповідність цих актів законодавству стало логічним завершенням керівництва діяльністю міських (районних у містах) Рад (ст. 7 Закону УРСР № 1048-X “Про обласну Раду народних депутатів Української РСР” від 31. 10. 1980 р. [207]).

Міська Рада виступала активним суб’єктом не тільки конституційно-правових, а й цивільно-правових відносин. З метою забезпечення прав суб’єкта цивільно-правових відносин Рада наділялася правом юридичної особи. На відміну від Ради, виконавчий комітет таким правом не наділявся.

Зазначимо, що відповідно до чинного тоді законодавства обирався голова виконавчого комітету. На час сесії Ради депутати обирали голову сесії. Таким чином, на розглядуваному етапі становлення правового статусу Ради законодавець не передбачав обрання голови міської ради чи міського голови.

Період чинності Конституції УРСР 20. 04. 1978 р. був кульмінаційним моментом радянської моделі організації влади на місцях. Завершення цього періоду означувало перехід до інших форм конституційно-правового регулювання. Якщо виходити з політико-пра-

вових реалій радянської системи, то датою завершення цього періоду є дата прийняття загальносоюзного Закону “Про загальні засади місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР” № 1417-1 від 09. 04. 1990 р. [176]. Закон УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 07. 12. 1990 р. [190] лише підтвердив сформовану в державі правову реальність й адаптував її до специфіки УРСР.

У радянський період інститут місцевого самоврядування як форма самоорганізації територіальних громад не знайшов належного розвитку, а сам термін “місцеве самоврядування” фактично не вживався. Радянська теорія обґрунтовувала переваги соціалістичного суспільства і соціалістичного народовладдя, суть яких не мислилася без однопартійної політичної системи.

“Основні недоліки Рад вбачають саме в їх націленості на всю повноту влади, у прагненні брати на себе виконання й тих функцій, які мають здійснюватися професійним виконавчим апаратом, що позбавляє його ініціативи, створює обстановку безвідповідальності тощо” [281, с. 17].

Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” від 07. 12. 1990 р. закріпив поняття самоврядування, а також визначив, що територіальною основою самоврядування є село, селище, місто, а тому органами місцевого самоврядування є сільська, селищна та міська Ради народних депутатів [190]. Почався процес формування нової правової бази, а отже, і формування реального самоврядування в Україні.

Здійснений екскурс в історію розвитку місцевого самоврядування на території сучасної України дав можливість не тільки проаналізувати дію історичних факторів, але й виявити генетичні корені місцевого самоврядування та принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, які підтверджують висновок, зроблений раніше: місцеве самоврядування є органічною формою самоорганізації населення, атрибутом існування і функціонування населення як складної, живої, суспільно-політичної та соціально-економічної системи, котрий проявляється на певному етапі розвитку цієї системи.

Цей аналіз здійснений у контексті дослідження еволюційних факторів: на певних історичних етапах розвитку суспільства місцеве самоврядування, еволюціонуючи, пройшло через такі циклічні стадії розвитку, як виникнення, становлення, розвиток, деградація, заги-

бель (відродження у новій якості). Врахування особливостей розвитку місцевого самоврядування протягом таких циклічних стадій допоможе не тільки глибше зрозуміти необхідність і напрям розроблення заходів його удосконалення, але й дозволить розробити програму перспективного розвитку місцевого самоврядування в Україні.

2. 3. Політико-правові фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

Формування держави, законодавство, згідно з яким вона функціонує і розвивається, місце держави в системі світових політичних відношень, особливості політичних процесів в її межах, внутрішній політико-адміністративний устрій та інші системи політичної сфери розглядають, як правило, у якості політичних факторів розвитку будь-якого суспільного явища. Ми розглядатимемо їх як політичні фактори формування органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності.

Таким чином, становлення політичної системи України, яке супроводжується складними трансформаційними процесами, виступає чи не найпотужнішим політичним фактором формування органів місцевого самоврядування, принципів та методів їх діяльності. Становлення політичної системи держави супроводжується процесом створення її нормативно-правової бази. Указаний фактор може розглядатися як сприятливий чи позитивний, якщо законодавець забезпечить свободу дій місцевих самоврядних органів. Межі цієї свободи визначаються компетенцією місцевого самоврядування та можливістю її реалізації на підставі норм чинного законодавства. Отже, проаналізувати ступінь свободи, яку мають органи місцевого самоврядування — значить з'ясувати силу дії вказаного фактора і, крім того, відповісти на питання, якими можливостями вони володіють для здійснення власних ініціатив у будь-якій сфері, що входить до їхньої компетенції і не належить до компетенції органів державної влади, а також показати, чи можуть самоврядні органи пристосовувати здійснення делегованих їм державою повноважень до місцевих умов для досягнення оптимальних результатів, реалізуючи правові акти центральної влади. Інакше кажучи, йдеться про втілення в життя одного з основних принципів місцевого самоврядування — поєднання місцевих і державних інтересів.

Очевидно, найважливіші проблеми місцевого самоврядування вимагають для їх вирішення проведення місцевих референдумів, що є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад [198, ст. 26].

Для виконання поточної роботи, реалізації функцій місцевого самоврядування сільська, селищна, міська рада утворюють свій виконавчий орган, який є складовою місцевого самоврядування. Рада визначає чисельність, затверджує персональний склад, вносить зміни до складу виконкому та розпускає його. Сільський, селищний, міський голова, який є одночасно головою виконкому, впливає на визначення персонального складу виконавчого комітету, оскільки за пропозицією голови персональний склад затверджує рада [198, ст. 51]. Виключно за пропозицією сільського, селищного, міського голови рада обирає на посаду та звільняє з посади секретаря ради, затверджує структуру виконавчих органів ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів, витрати на їхнє утримання [198, п. 4, 5 ст. 26]; за поданням голови утворює інші виконавчі органи ради [198, п. 6 ст. 26].

Виключною компетенцією рад є організація роботи ради, її виконкому і виконавчого апарату та здійснення контролю за їх роботою, затвердження регламенту, схвалення плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання [198, п. 1, 7 ст. 26]. Перелік, функціональна спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій, крім регламенту, визначаються Положенням про постійні комісії, що затверджує рада [198, п. 15 ст. 47]. Положення про відділи, управління й інші виконавчі органи рада затверджує на сесії [198, п. 4 ст. 54].

Реалізуючи контрольні повноваження, рада на пленарних засіданнях заслуховує звіти голови, постійних комісій, запити депутатів, приймає рішення стосовно запитів [198, п. 9, 11, 12, 13 ст. 26].

Дуже важливим політичним фактором формування органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності є внутрішній політико-адміністративний устрій, від особливостей якого залежить величина тої чи іншої територіальної громади, а отже й величина і структура її органів. У дод. 1, 2 наводяться деякі кількісні параметри системи адміністративно-територіального устрою України.

Зазначимо, що сучасний адміністративно-територіальний устрій України створює певні незручності з точки зору організації місцевого самоврядування: області України відрізняються між собою кількістю адміністративних районів, адміністративні райони —

кількістю поселень тощо. Ось чому кількість сільських рад характеризується такими контрастами в розрізі областей. Із загальної кількості 10222 сільських рад в Україні найбільше їх зосереджено на території Вінницької області — 662, найменше — в АР Крим — 243. Суттєво коливається і чисельність жителів сільських поселень. Так, за середньої чисельності жителів сільського поселення 568 осіб в цілому по Україні найменше поселення у Сумській області (327 осіб), а найбільше — у Чернівецькій області (1358 осіб). Глибший аналіз адміністративно-територіального устрою України дозволяє запропонувати кілька варіантів його зміни, в тому числі враховуючи і підходи Європейської комісії [711].

Отже, відповідно до адміністративно-територіального устрою України твориться система органів місцевого самоврядування, а також система органів виконавчої і судової влади в країні.

Зазначимо, що законодавство України є не тільки потужним фактором формування і визначення компетенції виконавчого комітету загалом, тобто як колективного органу, але й чинником створення виконавчих органів, яке здійснюється радою за поданням міського голови.

Законодавчий орган не дав повного та вичерпного переліку назв виконавчих органів, які може утворювати рада, і вчинив мудро, оскільки тим самим створив можливість пошуку оптимальної організації управління населеним пунктом. Пункт 1 ст. 11 чинного Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [198] стверджує, що виконавчими органами рад є їх виконкоми, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Оскільки законодавець не обмежує повноважень ради у цьому плані, то тими іншими органами можуть бути департаменти, адміністрації, комітети, головні управління, бюро, комісії тощо.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює, що відділи, управління та інші створювані радами органи, як і виконавчий комітет, є органами самих рад. Ради затверджують положення про них. Відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила. Разом з тим законодавець підпорядковує відділи, управління, інші виконавчі органи виконавчому комітету ради, а також сільському, селищному, міському голові (п. 2 ст. 54). Щоправда, Закон не дає прямої відповіді на питання, який зміст вкладається в поняття “підзвітність, підконтрольність” відділів, управлінь раді та “підпорядкованість” їх виконавчому, голові. Як ми вважаємо, таку відповідь потрібно шукати в положеннях п. 3 ст. 10 та ст. 52 цього Закону [198].

Керуючись принципом розподілу повноважень, рада може самостійно прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та головою в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам рад. Тобто “обсяг підлеглості” виконавчих структур місцевого самоврядування встановлює рада, чого не передбачалося Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [190].

Будова органів місцевого самоврядування є ще одним політичним фактором формування органів місцевого самоврядування, принципів та методів їх діяльності.

Це добре видно на прикладі діяльності органів самоврядування Львівської та Рівненської міських рад, у структурі яких були департаменти, що посідали провідне місце серед виконавчих органів. Між ними розподілялася вся гама здійснюваної виконкомом політики за винятком тих напрямів, реалізація яких стосується повноважень органів із спеціальним статусом. Департаменти були єдиноначальними органами, на які покладалося виконання таких функцій: аналітично-консультативна допомога директору департаменту у виробленні та здійсненні ним політики щодо відповідного сектора управління; розподільча; забезпечення надання управлінських послуг населенню. Щодо останніх, проводилася політика децентралізації, в тому числі шляхом делегування окремих з них госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному департаменту. Департаменти мали підпорядковані їм підрозділи (в тому числі територіальні), які входили до структури департаменту, та відповідні підприємства, установи, організації.

У місті Львові правовий статус департаментів визначався “Типовим положенням про виконавчий орган ради — департамент”, затвердженим міською радою відповідно до Конституції України та Закону України № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21. 05. 1997 р.

Зазначу, що у Львові департаменти у 2002 р. були ліквідовані. Проте восьмирічний термін їх, без сумніву, успішного функціонування дає підстави стверджувати, що органи з таким функціональним призначенням, які використовують специфічні організаційно-правові методи у своїй діяльності, мають перспективу подальшого застосування.

На завершення відзначимо, що у зв’язку з бажанням України стати повноправним членом європейської спільноти і, відповідно до цього з входженням нашої держави до різних європейських

структур, міста мають проводити активну, спрямовану назовні держави, політику.

Таким чином, оцінка сучасних політичних факторів формування органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності засвідчує, що політичні фактори в незалежній Україні є сприятливими для розвитку місцевого самоврядування. При цьому з розвитком конституційно-правового поля держави зростає стимулююча роль політичних факторів по відношенню до розвитку місцевого самоврядування, покращання діяльності його органів. З іншого боку, місцеве самоврядування виступає не менш потужним фактором розвитку політичної сфери України. Усе це вселяє надію як на зміцнення Української держави, так і на поліпшення життєдіяльності її населення в найближчій перспективі.

2. 4. Соціально-економічні фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

Роль соціально-економічних факторів розвитку місцевого самоврядування важко переоцінити: саме вони зумовили виникнення місцевого самоврядування в суспільстві, від їх дії залежить структура органів місцевого самоврядування і, безумовно, принципи і методи, якими вони керуються у своїй діяльності.

У науковій літературі немає однозначного визначення змісту поняття “соціально-економічні фактори”. Наведемо суть економічних і соціальних факторів у трактуванні Л. Шевчук [667]. До групи економічних факторів вона зараховує фактори, які зумовлюють ефективність господарювання. Серед них рівень розвитку продуктивних сил, економічна ситуація, техніко-технологічні, організаційні та інші фактори. Серед найважливіших — рівень розвитку продуктивних сил, який не тільки впливає на формування потреб населення, але й визначає ймовірний рівень нових технологій на даній території, ймовірну економічну ситуацію, що може скластися у найближчій чи віддаленішій перспективі. При цьому економічна ситуація розуміється як стан господарства на конкретній території на визначену дату.

Зрозуміло, якщо територія має низький рівень розвитку продуктивних сил, то вона не в змозі освоїти найновіші технології без тривалого адаптаційного періоду і додаткових інвестицій у її господарство. Територія ж з високим рівнем продуктивних сил сама продукує найновіші технології. Техніко-технологічні фактори — це досягнутий

рівень техніки і технологій, організаційні особливості діяльності. Вони також суттєво впливають на ефективність господарювання, в результаті позначаючись на рівні розвитку продуктивних сил.

До групи соціальних факторів включено забезпеченість населення житлом, дитячими дошкільними установами, загальноосвітніми школами, медичними установами (лікарнями, поліклініками, аптеками), об'єктами культури (театрами, кінотеатрами, танцювальними залами, клубами, бібліотеками), торгівлі (магазинами, ринками, об'єктами громадського харчування), побутового обслуговування (будинками побуту, хімчистками, пральнями), спортивними установами (стадіонами, спортивними залами) тощо, тобто об'єктами забезпечення населенню нормальних умов життєдіяльності, а також соціального захисту. Рівень забезпеченості населення цими об'єктами впливає на продуктивність праці (чим нижчий рівень забезпеченості, тим нижчий рівень продуктивності праці), на стан здоров'я населення (наприклад, якщо забезпеченість житлом є нижчою за 28 кв. м загальної площі на людину, тобто згідно з медичними нормами, то ймовірність захворювання населення різко зростає, що негативно позначається на функціонуванні продуктивних сил), на освітній рівень населення [667, с. 15].

Отже, бажання населення мати місця прикладання праці, нормальні умови життєдіяльності, можливість розпоряджатися ресурсами території, на якій воно проживає, є чи не найважливішим фактором виникнення і розвитку місцевого самоврядування як суспільної реальності. З часом соціально-економічні фактори починають виступати потужною детермінантою структури, принципів і методів діяльності самоврядних органів.

Усі соціально-економічні фактори умовно можна поділити на три групи. До першої зараховують ті фактори, які діють у галузях, що задовольняють головні потреби людини: потребу в харчуванні, одязі, житлі, особистій безпеці тощо. Обов'язкове задоволення цього роду потреб пов'язується з дотриманням прав людини.

До другої групи факторів належать фактори, що діють у тих галузях соціально-економічної сфери територіальних громад, які задовольняють соціальні потреби людини: наприклад, в охороні здоров'я, соціальному забезпеченні та ін.

Третю групу факторів становлять фактори, пов'язані із самореалізацією людини як творчої особистості.

Як відомо, з розвитком суспільства зростає кількість соціальних, економічних, політичних параметрів, за якими оцінюється якість управління. Зміни суспільних відносин, нові завдання, які стоять перед місцевою владою, вимагають змін в системі організації виконавчих органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективності управління територіальною громадою як єдиним організмом.

Вдосконалення структури управління передбачає: 1) перерозподіл функцій та об'єднання функціонально пов'язаних структурних підрозділів у єдине ціле; 2) утворення виконавчої вертикалі влади; 3) персоніфікацію і посилення відповідальності керівників за доручену їм ділянку роботи; 4) зміцнення позицій і впливу комісій ради через формування політики бюджетування з урахуванням пріоритетів розвитку населеного пункту.

Зазначимо, що вплив соціально-економічних факторів на діяльність органів місцевого самоврядування, на формування принципів і методів, які останні застосовують у процесі діяльності, особливо активізувалася в період реформування української економіки. У зв'язку з цим виникла необхідність перебудувати роботу відділів і управлінь, виконкому, перейти на нові принципи управління, “обумовлені економічною реформою і ринковими відносинами” [244, с. 89].

Формуючи структуру своїх виконавчих органів, ради беруть до уваги Постанову Кабінету Міністрів України “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” № 1349, прийняту у березні 1997 р. Цим документом рекомендовано міським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчих органів міських рад і районних у місті рад щодо загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих комітетів дотримуватись типових штатів згідно з додатками. Додаток № 3, яким визначено типові штати апарату міських (крім міста Севастополя) рад, їх виконавчих комітетів розрізняє міста з чисельністю населення понад один мільйон жителів та міста з чисельністю понад п'ятнадцять тисяч та близько п'ятнадцяти тисяч жителів. Крім того, передбачається класифікація міст за оплатою праці штатних одиниць. Таких груп чотири. Положення цього документа нагадують Постанову Ради Народних Комісарів УСРР “Про структуру й штати міських рад” від 30 травня 1925 р. [483]. Прийняття таких актів не завжди на користь розвитку місцевого самоврядування та пошуку його нових організаційних форм.

Соціально-економічні фактори, як вже зазначалося, викликають зміну соціально-економічного середовища, формування соціально-економічної ситуації, що зумовлює появу в діяльності органів місцевого самоврядування нових функцій, зокрема управління підтримкою малого бізнесу і підприємництва, стимулювання конкуренції, регулювання відтворювальних процесів на території (лісонасадження, рекультивация земель), моніторингу рівня життя населення тощо.

У зв'язку з цим надзвичайно важливими є функції рад, спрямовані на забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад [345, с. 206–208]. Зокрема ради розглядають і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці, цільові програми з інших питань місцевого самоврядування; розглядають і затверджують в установленому порядку місцеві містобудівні програми, генеральні плани забудови населених пунктів, іншу містобудівельну документацію, беруть участь у створенні спеціальних вільних та інших зон [198, п. 22, 42, 46 ст. 26].

Виконання схвалених місцевими радами програм соціально-економічного та культурного розвитку потребує відповідного фінансово-матеріального забезпечення. Вирішення цього питання є функцією рад як і управління місцевим бюджетом, регулювання встановлення місцевих податків і зборів, розмірами їхніх ставок у межах, визначених законом, а також регулювання пільгами на місцеві податки і збори, утворення цільових (у тому числі валютних) коштів та контроль за їх використанням [198, п. 23, 25, 28 ст. 26]. Ради розглядають і приймають рішення про випуск місцевих позик, отримання позик з інших джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету [198, п. 26, 27 ст. 26], регулюють розмір частки прибутку комунальних підприємств та організацій, який підлягає зарахуванню до місцевого бюджету [198, п. 29 ст. 26].

Ради від імені територіальних громад управляють майном, що є в комунальній власності (ст. 143 Конституції України), вирішують питання про придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним [198, п. 30 ст. 26], про надання згоди на передачу об'єктів із державної в комунальну власність та із комунальної в державну власність [198, п. 51 ст. 26].

Основний Закон держави [271, ст. 142] надає територіальним громадам сіл, селищ і міст право об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Вирішення цих питань є функцією місцевих рад, як і вирішення питань передачі іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення, створення, за необхідності, органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування утримання комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями [198, п. 31–33 ст. 26].

Особливо актуальними нині є земельні правовідносини. Ось чому законодавець надає радам функції з регулювання, відповідно до закону, земельних відносин, управління ставками земельного податку, розмірами плати за користування природними ресурсами, що є у власності територіальних громад, та спеціальним використанням природних ресурсів місцевого значення. Розгляд і прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, які підлягають особливій охороні, внесення до відповідних державних органів пропозицій щодо оголошення природних і інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законами, — також є функцією рад.

На пленарних засіданнях ради розглядають і вирішують питання про надання, відповідно до законодавства, згоди на розміщення на підвідомчій території нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, охоплює відповідну територію [198, п. 34–38 ст. 26]. До цієї групи повноважень можна, на нашу думку, зарахувати встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти й порядку, торгівлі на ринках [198, п. 44 ст. 26].

Впливом соціально-економічних факторів можна пояснити виникнення такої важливої форми роботи місцевих рад, як утворювані радою постійні комісії. Сесійний порядок вирішення питань місцево-

го самоврядування включає не лише пленарні засідання ради, а також засідання постійних комісій (п. 1 ст. 46 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”). Цим самим законодавець підкреслює значення постійних комісій у забезпеченні ефективності місцевого самоврядування. Постійні комісії здійснюють значний обсяг роботи і в міжсесійний період. Усе це визначає їх вагомую роль у функціонуванні місцевого самоврядування.

Як відзначає Д. Гарнер, у межах своєї компетенції місцеві представницькі органи утворюють постійні і тимчасові комісії (комітети), які можуть бути також галузевими, функціональними і територіальними. Галузеві комітети звичайно утворюються з конкретних напрямів муніципальної діяльності (охорона здоров'я, освіта тощо). Функціональні комітети формуються з будь-яких загальних, комплексних питань (комітет кадрів, юридичний комітет, комітет загальних питань та ін.). Територіальні комісії об'єднують радників, обраних від певного району, і тому відповідають за його комплексний розвиток [108, с. 331].

Законодавець може встановлювати перелік комісій (комітетів), які утворюються в обов'язковому порядку. Найбільш розповсюджені серед них — з питань освіти, соціальних справ і поліції. У Польщі перелік комісій, їхній склад, порядок утворення визначається Статутом міста.

Комісії відіграють неоднакову роль у різних державах. Переважно вони виконують допоміжну роль, попередньо розглядають питання, які подаються на розгляд ради, заслуховують думку спеціалістів, готують необхідні довідки, документи, матеріали, а по суті питання обговорюється і вирішується радою на засіданні. “Комісії найчастіше виконують лише підготовчі і контрольні функції (особливо в державах із континентальною моделлю управління). У деяких державах (Великобританія, у деяких штатах США і землях Німеччини) вони наділяються і розпорядчими функціями. Так, у Великобританії комітети керують багатьма напрямками муніципальної діяльності, фактично відіграючи роль виконавчих органів, оскільки рада звичайно делегує їм багато своїх повноважень” [435, с. 40].

В Україні постійні комісії є органами ради, відповідальними перед нею і підзвітними їй. Вони формуються радою для вивчення, попереднього розгляду, підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконкому. Постійні комісії створюють можливості місцевим радам здійснювати свої повноваження у сфері соціально-економічного та культурного будівництва, перевіряти діяльність підзвітних їм органів, контролювати

виконання своїх рішень не періодично від сесії до сесії, а постійно. Без системи постійних комісій ради не здатні повною мірою здійснювати свою діяльність як представницькі органи. Через постійні комісії депутати беруть активну участь у повсякденній роботі ради як органу місцевого самоврядування, у проведенні в життя її рішень, в організації і вирішенні різноманітних публічних проблем (справ).

Правильне вирішенні питання щодо утворення постійних комісій має важливе значення для успішної організації роботи ради. Діяльність постійних комісій, депутатів повинна спрямовуватися на ті сфери праці, які займають суттєве місце в компетенції місцевої ради. Тому недоцільно утворювати постійні комісії в незначних галузях управління, і, навпаки, доцільно у найважливіших, вирішальних сферах обирати більше однієї комісії.

Варто підтримати сформульований у літературі "... принцип повноти системи постійних комісій, суть якого полягає в тому, що вони в сукупності... повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад" [266, с. 667].

У виборі членів постійних комісій ради, як правило, надають перевагу спеціалістам відповідних сфер, галузей управління, оскільки цей фактор великою мірою визначає зміст їхньої роботи. Аналізуючи законодавство України та враховуючи практику діяльності Львівської міської ради, основними завданнями постійних комісій, на нашу думку є: дорадча та ініціативна діяльність у раді; оцінка інформації і звітів виконавчих органів ради; співпраця з іншими комісіями та з неурядовими організаціями. Комісії зобов'язані складати та подавати раді на затвердження план своєї роботи. Рекомендації постійних комісій підлягають обов'язковому розгляду органами й організаціями, яким вони адресовані. Про результати розгляду і вжиті заходи комісії повинні звітувати у встановлений термін.

Постійні комісії є внутрішньоструктурними органами відповідних рад, тому їхні рішення не мають сили правового акту. Однак авторитет рекомендації і висновків комісій від цього не применшується, адже терміни обов'язкового їх розгляду адресантами встановлюють комісії. Крім того, комісія правомочна за потреби (важливості, на її думку, рекомендацій) винести питання на розгляд радою чи її виконавчим комітетом. Після їх схвалення рішення комісії набувають сили правового акта.

Управління населеним пунктом (містом, селом, селищем) повинне будуватися так, щоб забезпечити виконання закріплених законодав-

цем за місцевим самоврядуванням функцій. У першу чергу це стосується забезпечення гарантованого соціального життєвого рівня жителів міста (села, селища), комунально-побутового обслуговування та захист їх інтересів як споживачів різного роду послуг; комплексного розвитку міста (села, селища) як єдиного соціально-економічного організму; ефективного управління комунальним майном (чи ширше — ресурсами) тощо.

Зазначимо, що соціальна значущість місцевого самоврядування якраз і розкривається через його функції, а функції органів місцевого самоврядування визначають методи діяльності цих органів, оскільки сама реалізація функцій забезпечується відповідними адміністративними, економічними, соціально-психологічними методами. Застосування цих методів є змістом управлінської діяльності.

Спираючись на зазначене, повинна будуватись компактна система виконавчих органів місцевого самоврядування, яка спроможна до саморозвитку [345, с. 243–253].

Виконавчий комітет є головним у системі виконавчих органів ради. Він координує і контролює їх роботу, спрямовує роботу підприємств. Тому виконавчі органи ради повинні бути безпосередньо чи опосередковано підпорядковані виконавчому комітету, а сам він мав би вважатися основним органом у системі виконавчих органів ради. Очевидно, що виконком стати таким не може без підтримки ради, якій він є підзвітний і підконтрольний. З питань здійснення ним повноважень органів виконавчої влади виконком підконтрольний відповідним органам державної влади [198, п. 2 ст. 11 і п. 8 ст. 51].

До його основних функцій належать: вироблення і передача на розгляд ради пропозицій щодо політики ради, спрямованої на розвиток особистості, забезпечення прав і свобод громадянина; надання якісних комунальних послуг; вироблення стратегічного курсу виконавчих органів ради; реалізація політики ради в межах передбачених чинним законодавством; координація діяльності виконавчих органів ради, спрямування їх діяльності та контроль за нею; ефективне управління ресурсами ради.

Для забезпечення взаємодії між виконавчим комітетом та радою, покращення роботи ради в регламенті ради чи при розмежуванні функцій між виконавчими органами варто унормувати процедуру реалізації повноважень виконкомом у процесі розгляду питань радою, передбачивши, зокрема, право виконкому на експертизу проектів рішень ради перед їх розглядом самою радою незалежно від суб'єкта подання цих про-

ектів [198, п. 2 ст. 52]; звернення до голови з пропозиціями застосовувати ним право “вето” щодо прийнятих радою рішень. Виконавчий комітет свої функції здійснює через своє засідання та через роботу постійних і тимчасових комісій. Тільки через засідання відбувається реалізація основних функцій виконавчого комітету як колегіального органу, зокрема прийняття рішень, обов’язкових до виконання усіма суб’єктами правовідносин, розташованими в місті (селі, селищі).

Відповідно до закону, регламенту виконкому чи окремих його доручень певні функції здійснюються окремими членами виконкому. До цих функцій належать: здійснення міським (сільським, селищним) головою керівництва виконавчим комітетом та його апаратом; координація, спрямування та контроль діяльності виконавчих органів ради заступником голови з питань діяльності виконавчих органів; представлення виконкому членами виконкому у відносинах з організаціями, підприємствами, установами. Такі організаційні форми, як постійно діючі чи тимчасові комісії, комітети тощо, які зазвичай очолюють члени виконкому, використовують для координації діяльності виконавчих органів щодо реалізації політики ради та виконкому, узгодження проектів рішень виконкому міжвідомчого характеру, а також проектів рішень ради.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що соціально-економічні фактори детермінують формування структури органів місцевого самоврядування, визначення ними принципів і застосування методів у процесі діяльності. У свою чергу, від ефективності діяльності органів самоврядування залежить рівень соціально-економічного розвитку територіальної громади, ступінь задоволеності населення умовами життєдіяльності в їх межах, рівень і спосіб його життя. Для сталого розвитку територіальних громад, якісного задоволення соціально-економічних потреб громадян необхідне запровадження соціально-економічного моніторингу територіальної громади.

2. 5. Інші фактори формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування

У складі всіх факторів, що визначають особливості діяльності органів місцевого самоврядування, їх склад, структуру, принципи і методи, якими вони керуються, можна визначити групу інших факторів, яка є надзвичайно диверсифікована і не менш важлива, ніж

проаналізовані вище групи факторів. До її складу входять як лімітуючі, так і стимулюючі розвиток місцевого самоврядування фактори.

У групу інших факторів ми зараховуємо всі ті фактори, які не увійшли в попередні групи. Серед них, наприклад, екологічні фактори, з якими потрібно особливо рахуватися в наш час, бо вони можуть переважати усі інші разом узяті фактори (так, в зоні відчуження, що виникла в результаті Чорнобильської катастрофи, життєдіяльність взагалі неможлива; очевидно, що в зонах екологічних конфліктів структура органів місцевого самоврядування повинна специфічно відповідати проблемній ситуації території).

Надзвичайно важливим фактором серед інших є злочинність, яка, безумовно, впливає на структуру місцевого самоврядування як суспільної реальності, а в результаті і на діяльність самоврядних органів [316].

Але нам особливо хотілося б акцентувати увагу на якостях особистості як факторі діяльності органів місцевого самоврядування. Оскільки від цих якостей залежить ефективність діяльності депутатського корпусу, голови ради, членів виконавчих комітетів, різних комісій тощо.

Зазначимо, що в Україні депутат місцевої ради здійснює свої повноваження не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю, а рада та її органи сприяють депутатам в їхній діяльності шляхом створення відповідних умов, забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень.

Для кращої реалізації функцій ради депутати ради можуть добровільно об'єднуватися в депутатські групи. Депутати і депутатські групи можуть вільно співпрацювати між собою шляхом утворення депутатських об'єднань і неформальних груп, які не підлягають реєстрації і не мають прав, встановлених регламентом ради. На нашу думку, депутати вправі утворювати депутатські клуби, до яких би входило б не менше 1/10 від кількості депутатів міської ради, а також депутатів різних рівнів рад. У статуті міста, регламенті міської ради варто передбачити взаємовідносини ради з клубами депутатів тощо.

Реалізуюючи функції ради, депутати міської ради мають право на депутатський запит і депутатське запитання. Робота щодо ведення обліку депутатських запитів і запитань, наданих як в усній, так і в письмовій формі, покладається на секретаріат ради. Контроль за своєчасним їх розглядом посадовими особами структурних підрозділів виконкому, наданні відповіді, оголошенні на пленарних

засіданнях ради відповідей на запити покладається на міського голову та секретаря ради. На нашу думку, запити депутатів, як впливає зі змісту Закону про місцеве самоврядування в Україні (п. 7 і 8 ст. 49), повинні торкатися найважливіших питань місцевого самоврядування, що входять до відання ради, у яких виступав би суспільний загально-територіальний інтерес міської громади. Про це свідчить і коло суб'єктів, до яких можуть ставитися запити: керівників ради та її виконавчих органів, міського голови, голови місцевої держадміністрації, керівників органів, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих або зареєстрованих на відповідній території. Та й форма реакції на запити депутатів визначається законодавцем з урахуванням важливості їх змісту: орган або посадова особа, до яких звернуто запит, зобов'язані дати усну чи письмову відповідь на нього на сесії ради у строки і в порядку, що встановлює рада. За результатами розгляду запиту рада приймає рішення. Відтак інститут депутатського запиту виступає як форма контролю за діяльністю зазначених суб'єктів міського самоврядування не тільки з боку окремих депутатів чи їхніх груп, а й колегіальному органу в цілому — міській раді, яка заслуховує відповідь на запит і може схвалити відповідне рішення.

Оскільки депутат місцевої ради періодично, але не менш як один раз на рік, зобов'язаний звітувати про свою роботу та роботу ради, до якої його обрано, перед виборцями й перед колективами та об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, то доцільно планувати проведення звітів депутатів із звітами територіальних виконавчих органів (районних адміністрацій) і виконавчого комітету. Важливим є забезпечення депутатів довідковими й інформаційними матеріалами, необхідними для звіту.

У науковій літературі неодноразово наголошувалося: “Актуальним... стало питання про голову виконкому, його повноваження і обов'язки... Статус голови виконкому необхідно чітко визначити в законі. Правові приписи на цей рахунок зараз розпливчасті й аморфні” [241, с. 88]. Не дивлячись на давність (1993), ця теза актуальна і сьогодні.

Згідно з ч. 2 ст. 141 Конституції України “Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Ч. 1 ст. 12 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, свідчить, що голова є: “... головною

посадовою особою територіальної громади відповідно села, (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста”. Однак ст. 53 цього ж Закону передбачає наділення голови виконкому лише організаційними повноваженнями. Складалася парадоксальна ситуація: найвища за законом посадова особа — голова, обраний більшістю виборців на відповідній території, не наділений законодавцем жодними владними повноваженнями, а лише організаційними. Законодавець не встановив, з яких питань голова вправі приймати рішення одноособово, не розмежував його повноваження і повноваження ради, виконкому, і в той же час голова, згідно з законодавством, несе персональну відповідальність за роботу ради і виконавчого комітету.

Якщо такий стан речей деякою мірою можна зрозуміти при виборах голови безпосередньо радою, що було властиво радянській системі й окремим країнам, то при прямих і загальних виборах голови населенням він є абсурдним. Яка потреба і яка мета прямих виборів міського голови, якщо він не наділений достатніми повноваженнями для встановлення балансу сил між представницькою і виконавчою владою?

У більшості великих міст США функціонує система “сильний мер — рада”. За такої системи обраний населенням (як правило на чотири роки) мер одноособово призначає і звільняє муніципальних чиновників, відповідає за складання і виконання місцевого бюджету, самостійно вирішує багато інших питань місцевого управління, володіє правом відкладального вето на рішення ради, яке може бути подолано тільки кваліфікованою більшістю голосів її членів. При “сильному” мері, як правило, функціонує широкий штат професійних помічників, очолюваний в окремих містах головним адміністратором.

Американську систему “сильний мер — рада” багато в чому нагадує система “південнонімецької ради”, яка дістала поширення в землях Баден-Вюртенберг і Баварія. Главою виконавчого апарату й одночасно головою місцевої ради тут є бургомістр (деколи обербургомістр), якого обирає населення з числа професіоналів, висунутих на партійній основі [435, с. 47].

В Японії безпосередньо населення обирає голів виконавчих апаратів всіх адміністративно-територіальних одиниць. В основі лежить загальний конституційний принцип, згідно з яким “головні посадові особи органів публічної влади, члени їх зібрань і інші місцеві посадові особи, які визначені законом, обираються населенням, яке про-

живає на території відповідних місцевих органів публічної влади шляхом прямих виборів” [265, ст. 93].

Тому, враховуючи природу посади міського голови, достатньо високий рівень довіри виборців до нього, персональну відповідальність за роботу ради, виконкому, виконання делегованих державою повноважень, голова повинен наділитися власною компетенцією. Тобто за ним повинні закріплюватися законодавцем певні функції.

Орієнтирів і дороговказів для цього є вже чимало у світовій практиці, яка випробувала різні варіанти і має позитивний досвід і добрі наслідки цієї роботи. Наприклад, “мер — муніципалітет” — найдавніша форма міського врядування у США, яку ще до початку ХХ ст. мали в себе чи не всі американські міста. Ця структура урядування схожа на загальнонаціональному рівні і рівні штату: тут є виборний мер як голова виконавчої гілки влади та виборний муніципалітет, що представляє всі райони міста і становить законодавчу гілку. Мер призначає начальників міських служб та інших посадових осіб, яких іноді затверджує муніципалітет. Він має право вето на постанови муніципалітету й часто відповідає за формування міського бюджету. Муніципалітет ухвалює постанови й закони міста, визначає розмір оподаткування на власність і розподіляє кошти серед міських служб” [104, с. 105].

Обрання одноособового виконавчого органу безпосередньо радою характерне для таких європейських країн, як Австрія, Данія, Іспанія та ін. Вибори голови виконавчого апарату (мера, алькада, майора) муніципального радою практикується і в багатьох латиноамериканських країнах (наприклад, у Мексиці), а також у деяких державах сходу (наприклад, у Єгипті) [435, с. 66].

Одноособовий виконавчий орган також може призначатися зверху, а не обиратися. У Бельгії і Голландії, наприклад, мер (бургомістр) призначається главою держави за пропозицією відповідної муніципальної ради. Факт призначення бургомістра зверху покликаний підкреслити, що він є не тільки главою місцевої адміністрації, але й агентом центрального уряду, який відіграє немалу роль у здійсненні контролю над місцевими органами. “Самі ж бургомістри, як свідчать конкретні дослідження на місцях, схильні вважати себе не стільки представниками центрального уряду, скільки свого муніципалітету” [435, с. 48–49]. Отже, є чимало випробуваних способів організації відносин між представницькими і виконавчими органами місцевого

самоврядування. Завдання полягає у виборі найбільш прийняттого для умов України способу.

Аналіз чинного Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” наводить на думку, що він за змістом є певним компромісом між прихильниками так званого повновладдя Рад і тими, хто прагнув створити дієздатну модель місцевого самоврядування, яка б враховувала світовий досвід (теорію і практику), реалії сьогодення України і була б оптимальною в сучасних умовах.

Безпосередньо обраний населенням голова, здійснюючи закріплені за ним функції, є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою. А тому він не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед територіальною громадою на відкритій зустрічі з громадянами. Детальніше порядок таких зустрічей з виборцями, на нашу думку, має бути визначено у Статуті територіальної громади міста, схваленому представницьким органом місцевого самоврядування.

Характеризуючи функції голови, доцільно, як ми вважаємо, розглядати їх у трьох зрізах: функції головної посадової особи територіальної громади; головуючого на сесіях ради та керівника апарату ради; як голови виконкому.

Голова забезпечує здійснення в межах, наданих законом, повноважень органів виконавчої влади на підвідомчій території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади (абз. 1 п. 3 ст. 42 Закону “Про місцеве самоврядування України”).

Щодо другого аспекту, то сільський, селищний, міський голова (п. 3 ст. 12) очолює виконавчий комітет ради, головує на її засіданнях. Голова представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об’єднаннями громадян, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства. Він укладає договори від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету. Голова — головна посадова особа територіальної громади виступає захисником законних інтересів місцевого самоврядування. Він звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів.

Голова організує в межах, визначених законом, роботу ради та її виконавчого комітету. Він скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради; забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання. Він є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним радою. Голова здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

На нашу думку, доцільно в майбутньому передбачити одноособове формування головою персонального складу виконкому. Формування складу виконавчих органів, затвердження їх внутрішньої структури, проведення персональних призначень і звільнень повинно бути функціями міського голови. Ми виходимо з бажання оптимальної реалізації при нинішніх реаліях закріпленої в Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 3 ст. 10) ідеї щодо розподілу повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування.

Пропоновані шляхи для вдосконалення правового поля, на нашу думку, сприятимуть закріпленню раціональної самостійності елементів системи місцевого самоврядування, їхній співпраці, взаємодії, можливого взаємовпливу. Ніхто не повинен сумніватися, що місцеві ради, передусім за порядком формування, є постійним органом вироблення громадської думки. За їх посередництвом встановлюється дійовий контроль територіальної громади за роботою виконавчих органів. Реалізація цього гарантується закріпленими за місцевими представницькими органами функціями. Безсумнівно також є теза щодо професіоналізму у вирішенні самоврядних проблем, який насамперед притаманний виконавчим органам місцевих рад.

Визначаючи роль голови у формуванні виконавчого апарату, закон надає право голові одноособово призначати на посади та звільняти з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності територіальної громади (п. 10 ст. 42), які, безумовно, мають бути професіоналами. Звичайно, що не в унісон з цим положенням є зміст ст. 54 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” в час-

тині, за якою утворення відділів, управлінь та інших виконавчих органів — прерогатива ради. Якщо голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих йому законом повноважень (п. 4 ст. 42) і, зокрема, на вимогу не менше половини депутатів ради зобов'язаний прозвітувати перед радою у будь-який визначений нею термін про роботу виконавчих органів ради (п. 6 ст. 42), то чи не логічнішим було б зосередити у голови повноваження щодо створення функціонально-галузових органів і призначення (звільнення) їх керівників. Гарантією підконтрольності раді цієї частини виконавчого апарату, як ми вважаємо, є п. 4 ст. 54 Закону, за яким положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються самою радою. Оце і було б проявом раціональної співпраці голови і міської ради як самостійних органів місцевого самоврядування, можливого взаємовпливу їх один на одного. Аналогічну за змістом взаємодію ради і її виконкому та голови передбачає Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 3 ст. 42; ст. 53) у процесі прийняття рішень.

Серед функцій голови відзначимо забезпечення виконання рішень місцевого референдуму, ради, її виконавчого комітету на підвідомчій території, додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань. Голова також може виконувати й інші функції місцевого самоврядування, обумовлені актами відповідної ради про розподіл функцій (розмежування повноважень) між головою, виконавчим комітетом, департаментами, районними адміністраціями, відділами, управліннями й іншими виконавчими органами ради. Такими функціями, наприклад, можуть бути організація роботи щодо ліквідації наслідків аварії та стихійного лиха, координація роботи з охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю. Голова забезпечує взаємодію ради та виконавчого комітету з іншими радами, державними органами, громадськими організаціями та політичними партіями.

Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 77) передбачає відповідальність органів і посадових осіб (а значить сільських, селищних і міських голів) місцевого самоврядування перед юридичними і фізичними особами за заподіяну їм шкоду. Зокрема в Законі зазначається, що внаслідок неправомірних рішень, дій або бездіяльності посадових осіб місцевого самоврядування заподіяна шкода відшкодовується за рахунок їх власних коштів у порядку, встановленому Законом. Така новелізація законодавства в нинішніх реаліях України є цілком виправданою. Маємо на увазі немало кількість претендентів при виборах на посаду голови. Запровадження, крім політичної,

цивільно-правової відповідальності голів, буде додатковим стримувальним фактором участі у виборах для безвідповідальних, професійно не підготовлених осіб. З іншого боку, це є також аргументом щодо визначення правового статусу головної посадової особи територіальної громади, що узгоджувався б із формулою “персональна відповідальність голови за виконання визначених законом функцій”.

Окрему увагу варто звернути на цензи, які можна запровадити під час виборів головної посадової особи. Такими цензами мали б бути: освітній або кваліфікаційний (відповідний стаж роботи в самоврядних чи державних органах). Особа, яка висуватиметься кандидатом на посаду голови, повинна володіти фаховими знаннями в галузі державного управління та місцевого самоврядування.

Ще одним надзвичайно важливим фактором діяльності органів місцевого самоврядування у групі інших факторів є статут територіальної громади. Причому такий статут є не тільки фактором. Він одночасно виступає у якості способу чи методу нейтралізації негативних (лімітуючих діяльність самоврядних органів) факторів і підсилення впливу позитивних (стимулюючих) факторів.

Положенням ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що з “метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього Закону може прийняти Статут територіальної громади села, селища, міста” [198]. Варто зазначити, що свого часу на рівні окремих міст досить широко застосовувалося статутне право.

Відповідно до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” територіальна громада не є юридичною особою. Правом юридичної особи наділені ті органи, які вона формує. В окремих державах, зокрема у Франції, подібні територіально-правові утворення — комуни наділяються правами юридичної особи публічного права. Подібний підхід спостерігається і в авторів проекту Закону України “Про територіальну громаду” [509]. Стаття 3 цього проекту передбачає, що територіальна громада набуває статусу юридичної особи після її реєстрації.

Якщо місцеве самоврядування розглядається як право і спроможність територіальної громади на вирішення питань місцевого значення, то “здійснення місцевого самоврядування” варто розглядати вже як безпосередню діяльність територіальної громади, органів нею утворених, скеровану на реалізацію цього права. Специфіка

діяльності органів місцевого самоврядування зумовлюється комплексом фінансових, соціально-економічних, організаційно-правових умов, що сформувалися безпосередньо на території їх юрисдикції. Правова регламентація цієї специфічної діяльності викладається в положеннях статуту територіальної громади.

Статут територіальної громади є актом локальної нормотворчості і приймається територіальною громадою на підставі Конституції України та в межах Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” для закріплення територіальної, організаційної, матеріально-фінансової основ самоврядування, статусу територіальної громади, системи місцевого самоврядування та різних форм здійснення територіальною громадою місцевого самоврядування, участі жителів території у вирішенні питань місцевого значення [198].

Існує три причини, які спонукають українські міста приймати статuti. Перша — це політична: через прийняття цього документа громада ще раз підкреслює важливість і значення територіальних громад і місцевого самоврядування в Україні. Друга — це намагання заповнити певну прогалину в юридичному полі щодо компетенції місцевого самоврядування. Такою прогалиною, зокрема, є відсутність закону про муніципальну власність або невизначеність окремих аспектів фінансової діяльності самоврядних органів. Третя причина — підкреслити роль місцевих громад у регулюванні місцевих проблем, їхню участь в управлінні та прийнятті рішень стосовно тих питань, що входять до компетенції місцевих влад. Саме ця участь часто здійснюється через пряме голосування, референдуми [580, с. 3].

У функціональному плані статuti сприяють обмеженню втручання вищих законодавчих і виконавчих органів у місцеві справи, сприяють розширенню прав місцевого самоврядування, зокрема таких, як право пошуку додаткових джерел прибутків, фінансування капіталовкладень, стимулювання підприємництва, проведення заходів із соціального захисту найбільш вразливих верств населення, формування різних місцевих програм.

В організаційному плані статuti міст гарантують плюралізм форм місцевого самоврядування, дозволяють населенню вибирати прийнятні для нього варіанти відносин між представницьким і виконавчими органами, структури місцевої адміністрації, організації муніципальних служб. Значне місце у статутах належить нормам процедурного порядку, які містять гарантії відкритості діяльності муніци-

пальних рад і їх виконавчих органів, належного виконання депутатами (радниками) і службовцями своїх посадових обов'язків, ефективно-го використання в місцевому управлінні інститутів прямої демократії.

До негативних моментів використання статутів спеціалісти зараховують ріст муніципальної заборгованості по кредитах, можливість введення нових податків.

Зазначимо, що одразу ж після прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування” почалася робота з напрацювання Модельного статуту територіальної громади [275, 502, 512]. Проте досі конституційно-правова природа статуту територіальної громади є мало досліджена. Довгий час основна увага приділялась регламенту ради. Але регламент ради та статут територіальної громади мають різну конституційно-правову природу. По-перше, регламент — акт, що регулює порядок скликання сесії ради, підготовки і розгляду нею питань, прийняття рішень ради про затвердження порядку денного сесії та з інших процедурних питань. А згідно зі ст. 19 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України та в межах цього закону може через прийняття статуту територіальної громади врахувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. По-друге, на цей час ні чинне законодавство, ні регламенти рад не врегульовують питання проведення громадських слухань, подання місцевих ініціатив чи громадських петицій тощо. Усі ці питання можуть врегульовуватися на рівні Статуту територіальної громади.

Статті 19 та 146 Конституції України створили досить суттєву перепону для розвитку статутного права в Україні. Може виникнути питання, чи взагалі є сфера застосування статуту. Поки що в парламенті спостерігається тенденція обережного ставлення до статуту територіальної громади.

Досліджуючи правову природу статуту територіальної громади, С. Злобін та А. Гель наводять докази того, що статут територіальної громади є нормативно-правовим актом. Зокрема статут територіальної громади приймається радою, яка є уповноваженим Конституцією України (ч. 1 ст. 140) суб'єктом; він прийнятий у визначеній формі — формі рішення — і за жорсткою процедурою.

Статут містить загальні правила поведінки не тільки членів територіальної громади, але й утворюваних нею органів та обраних посадових осіб. Ці правила поведінки розраховані на визначене неперсоніфі-

коване коло фізичних і юридичних осіб, які існують на території дії територіальної громади, оскільки кожен день кількість жителів може змінюватися, можуть утворюватись і ліквідуватись юридичні особи, але на них усіх (і тільки) поширюватиметься дія Статуту. Крім того, Статут приймається для неодноразового застосування. Як правило, Статут діє невизначений термін (тобто, до його зміни або скасування) [218, с. 71–74]. По-друге, Статут — це не тільки нормативно-правовий акт, це політичний документ, адже на нього покладається завдання об'єднати територіальну громаду в єдине ціле та спрямовувати її на захист власних конституційних прав. Через акт прийняття статуту підкреслюється роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення. По-третє, статuti повинні мати особливий порядок розроблення та прийняття.

Врахування при розробленні статуту територіальної громади досвіду інших держав, історичних традицій, що склалися при організації діяльності самоврядних органів, і новітніх тенденцій, зокрема участі політичних партій і рухів у виробленні та прийнятті рішень місцевими радами, є обов'язковими умовами успішного застосування цього правового акта при врегулюванні суспільних відносин.

Хоча закон загалом і окреслює систему місцевого самоврядування, Статут може закріпити та розвинути ці положення, а саме: чітко визначити структуру самоврядування, первинний суб'єкт самоврядування — територіальну громаду, членство в ній, кількісний склад представницького органу громади, наявність такого органу, наприклад, у районах міста, виконавчих органів рад, органів самоорганізації населення; врегулювати різні форми участі жителів міста у здійсненні самоврядування, врахувавши при цьому місцеві традиції, практику. До речі, чинне законодавство, крім перерахування окремих форм прямої демократії, не дає вичерпної відповіді, яким чином громадянин може реалізувати свої права.

Обов'язково у Статуті має декларуватися вільне розпорядження власними фінансовими ресурсами. Саме рада повинна визначати, як розпоряджатися своїми коштами. Контрольно-ревізійні органи часто розцінюють це як порушення бюджетного законодавства і як нецільове використання коштів. Додаткове відображення цієї норми у статуті дасть можливість впевненіше захищати інтереси територіальної громади як перед контрольними, так і перед судовими органами. У Статуті варто вказати, на які цілі та які кошти повинні використовуватися, а також відобразити поняття цільових фондів і загальний

порядок їх використання. Окремого правового врегулювання потребує питання прилеглої території. У Статуті необхідно обов'язково вказати, які землі взагалі не можна відчужувати. Статут мав би визначати межі територіальної громади; структуру органів місцевого самоврядування; їхні завдання та функції; компетенцію цих органів і порядок її реалізації, а також усі інші необхідні умови діяльності. Положення Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” обумовлюють внесення до статуту цілого ряду процесуальних норм, якими законодавець передбачає врегульовувати порядок організації рад, проведення загальних зборів громадян, подання на розгляд ради місцевої ініціативи, організації громадських слухань.

У групі інших факторів можна було б розглянути ще не один фактор, але викладеного цілком достатньо для усвідомлення важливості їх врахування з метою поліпшення діяльності органів місцевого самоврядування та підвищення рівня життя громадян кожної конкретної територіальної громади.

Висновки до другого розділу

У цьому розділі, присвяченому виявленню факторів формування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування, дослідженню їх суті та визначенню тієї ролі, яку вони відіграють у розвитку місцевого самоврядування в Україні в цілому, отримані такі результати:

1. Усі фактори поділено на два блоки: фактори формування органу місцевого самоврядування; фактори формування принципів і методів діяльності органу місцевого самоврядування. Структура факторів в розрізі обох блоків однакова і до неї належать історичні, політичні, соціально-економічні, соціокультурні та інші фактори.

2. На основі вивчення особливостей прояву історичних факторів на формування організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування виділено три періоди:

- період виникнення розрізних самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів — до впровадження магдебурзького права);
- період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. до першої, письмової Конституції Пилипа Орлика);
- період пошуку ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика донині).

Дослідження історичних факторів привело до висновку, що місцеве самоврядування є органічною формою самоорганізації населення, такою невід'ємною рисою існування і функціонування населення в межах конкретної території як складної, живої, суспільно-політичної та соціально-економічної системи, котра проявляється на певному етапі розвитку цієї системи.

3. Аналіз та оцінка сучасних політичних факторів формування органів місцевого самоврядування, організаційно-функціональних принципів і методів їх діяльності показує, що в незалежній Україні вони в цілому сприятливі для розвитку місцевого самоврядування.

На основі узагальнення практики діяльності органів місцевого самоврядування, розкриття політико-правових особливостей їх функціонування зроблено висновок, що на сьогодні існує низка проблем фінансового, політичного та правового характеру, які стоять на перешкоді реального здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій.

При цьому встановлено, що з розвитком законодавчо-нормативного поля держави зростає стимулююча роль політичних факторів стосовно розвитку місцевого самоврядування, поліпшення діяльності його органів. Виявлено, що одночасно місцеве самоврядування виступає не менш потужним фактором розвитку політичної сфери України.

Тенденції сучасного державотворчого процесу чітко вказують на те, що місцеве самоврядування розвивається не лише як принцип, але й як форма самоорганізації жителів міст, сіл та селищ. Нарощення об'єму правових норм, що регулюють відносини у сфері самоврядування, є потужним фактором у процесі формування самостійної галузі права.

Поряд з декларуванням принципу місцевого самоврядування законодавець має формувати систему відповідних гарантій, які б реально забезпечили місцевим жителям здійснення передбаченого Конституцією України права на місцеве самоврядування.

5. Встановлено, що соціально-економічні фактори детермінують формування структури органів місцевого самоврядування, визначення ними функціонально-організаційних принципів і застосування методів у процесі діяльності. При цьому від ефективності діяльності органів самоврядування залежить рівень соціально-економічного розвитку територіальної громади, ступінь задоволеності населення умовами життєдіяльності в її межах, рівень і спосіб його життя. Для узгодженого розвитку самоврядних органів відповідно

до соціально-економічних потреб громадян обґрунтовується необхідність запровадження соціально-економічного моніторингу територіальної громади.

6. При дослідженні інших факторів акцент зроблено на особистісних якостях працівників органу місцевого самоврядування та на статуті територіальної громади. При цьому зроблено висновок, що статут є не тільки фактором. Він одночасно виступає як спосіб чи метод нейтралізації негативних (лімітуючих діяльність самоврядних органів) факторів і підсилення впливу позитивних (стимулюючих) факторів.

Запропоновані у розділі шляхи удосконалення правового поля повинні сприяти як закріпленню раціональної самостійності елементів системи місцевого самоврядування (рада — міський голова), так і їх співпраці, взаємодії, можливого взаємовпливу.

ОЦІНКА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЧЕРЕЗ ЙОГО СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ І РЕГІОНАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ

3.1. Класифікація сучасних проблем функціонування органів місцевого самоврядування в умовах трансформації суспільства

Після здобуття Україною незалежності в державі активізувалися процеси демократизації суспільства, які були започатковані ще у 80-х роках ХХ ст. в колишньому Радянському Союзі. Значною мірою вони визначаються сукупністю проблем, які доводилося і доводиться вирішувати для утвердження демократії на місцевому рівні [446, с. 3].

Нині низка проблем, пов'язаних із відновленням і розвитком місцевого самоврядування в Україні, не зменшилася. Значна його частина стосується особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в умовах реформування української економіки і методів, які вони використовують у процесі своєї діяльності.

Отже, актуальність дослідження проблем становлення і розвитку в Україні місцевого самоврядування не знижується, а навпаки зростає. І це не дивно: з плином часу ускладнюється не тільки суспільно-політична та соціально-економічна реальність, але й діяльність, спрямована на управління нею, що привертає до них увагу не тільки науковців, але й працівників владних структур різних ієрархічних рівнів управління. Про це засвідчують Укази Президента України, Постанови КМУ, матеріали конференцій, організованих владою, координаційно-методологічних нарад, всеукраїнських муніципальних слухань.

Найчастіше в центрі їх уваги стояли проблеми трансформації адміністративного устрою (Р. Безсмертний, О. Молодцов), проблеми міжбюджетних відносин (В. Кравченко), проблеми інструментів та ресурсів місцевого розвитку (В. Рубцов), проблеми перспективного розвитку місцевого самоврядування (О. Фрицький), інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. З'явилися навіть посібники для працівників органів місцевого самоврядування, в яких наво-

дяться рекомендації, як на практиці успішно розв'язувати проблеми місцевого самоврядування [292, 528], використовуючи ті чи інші методи.

Зазначимо, що проблема (гр. *problema* — завдання) — це теоретичне чи практичне питання, яке вимагає розв'язання, дослідження. Оскільки відновлення місцевого самоврядування в незалежній Україні здійснюється протягом дуже короткого періоду в умовах жорсткого політичного протистояння, то зрозуміло, що розв'язати усі теоретичні і практичні питання, пов'язані з розвитком місцевого самоврядування, було просто неможливо, як і довести його до рівня характерного для розвинених суспільств, а отже сучасних проблем у цій царині нагромадилось надзвичайно багато.

Усі проблеми, які тою чи іншою мірою пов'язані з місцевим самоврядуванням, умовно можна поділити на дві великі групи:

1. Проблеми відновлення та розвитку місцевого самоврядування як політико-правового інституту та гарантованого державою права територіальної громади.

2. Проблеми, які повинні вирішувати безпосередньо територіальна громада, її представницькі органи — рада (сільська, селищна, міська, районна, обласна) і голова (сільський, селищний, міський) та виконавчі органи (функціонально-галузеві і територіальні) місцевого самоврядування.

Зазначимо, що обидві групи проблем надзвичайно тісно пов'язані між собою. Адже розв'язання проблем, які повинно вирішувати місцеве самоврядування, часто є неможливим без вирішення проблем становлення і розвитку самого місцевого самоврядування, зокрема без розв'язання проблем, пов'язаних з принципами і методами діяльності органів самоврядування.

Беручи за критерій оцінки проблем місцевого самоврядування відповідне коло суб'єктів суспільних відносин та мету, яку вони переслідують, можна встановити класифікацію таких оцінок.

На нашу думку, доцільно розрізняти евристичні, експертні, пізнавально-критичні, споживацькі та службові оцінки.

Евристичні оцінки дають науковці-дослідники з метою висвітлення проблем місцевого самоврядування під новими кутами зору і збагачення науки про місцеве самоврядування новими теоретичними здобутками.

Експертні оцінки здійснюють учені, політики, урядовці з метою пошуку шляхів поліпшення ситуації, пов'язаної з місцевим самоврядуванням.

Пізнавально-критичні оцінки здійснюються переважно засобами масової інформації з метою встановлення взаємозв'язків між органами місцевого самоврядування, пересічними громадянами, науковцями-дослідниками, експертами тощо для прискорення розв'язання проблем місцевого самоврядування.

Споживацькі оцінки дають пересічні громадяни з позиції сподівано-го отримання благ як результату становлення і розвитку місцевого самоврядування через функціонування органів місцевого самоврядування.

Службові оцінки здійснюють працівники органів місцевого самоврядування з метою покращення організації праці, прискорення розв'язання проблем територіального розвитку. Службові оцінки здійснюють також і працівники місцевих органів виконавчої влади. Ці оцінки є, як правило, критичними.

Групи оцінок мають надзвичайно важливе значення: усі вони зрештою сприяють розвитку місцевого самоврядування. Проте кожна з них ґрунтується на власному (ясна річ, узагальненому) баченні оцінювача еталону місцевого самоврядування, причому таким еталоном виступають як зарубіжні моделі місцевого самоврядування, так і моделі власної конструкції, які є адекватним відображенням інтересів конструкторів.

Розглянемо зміст оцінок проблем місцевого самоврядування детальніше.

Евристичні оцінки. В Україні багато вчених присвятили свої дослідження вивченню проблем місцевого самоврядування. У результаті отримано значні теоретичні здобутки: збагачено понятійно-термінологічний апарат місцевого самоврядування, розкрито особливості місцевого самоврядування в різних суспільно-політичних і соціально-економічних умовах, виділено критерії та запропоновано класифікацію проблем місцевого самоврядування тощо.

Нагадаємо, що під класифікацією (*від* лат. *classis* — розряд і *facere* — робити) розуміють групування досліджуваних об'єктів по сукупностях (класах), що різняться переважно якісними ознаками, а кількісні відмінності, які спостерігаються при цьому, відображають, як правило, динаміку розвитку об'єктів чи їх ієрархічний порядок [12, с. 115] Отже, класифікація у нашому випадку — це розподіл понять по групах, за яким в одну групу потрапляють поняття зі спільними ознаками.

Найбільш цілісну та оригінальну класифікацію проблем місцевого самоврядування подає В. Пархоменко [446].

Запропонована ним класифікація проблем місцевого самоврядування така: 1) інституційні проблеми місцевого самоврядування; 2) проблеми правового забезпечення; 3) проблеми формування місцевого самоврядування (проблеми районних у містах рад, проблеми місцевого самоврядування у місті Києві, проблеми районних і обласних рад, проблеми органів самоорганізації населення) 4) проблеми становлення територіальних громад; 5) проблеми формування і функціонування місцевих рад (проблеми формування депутатського складу ради, проблеми виборів депутатів місцевих рад, проблеми забезпечення адекватності між волевиявленням виборців і складом рад, проблеми обрання голови ради, проблеми дострокового припинення повноважень місцевих рад та голів сіл, селищ, міст, проблеми формування виконавчих органів місцевого самоврядування, проблеми функціонування місцевих рад, проблеми функціонування постійних комісій ради, проблеми відкритості функціонування органів місцевого самоврядування); 6) проблеми статусу депутатів, посадових осіб та працівників місцевого самоврядування (проблеми статусу депутатів, проблеми правових основ статусу депутатів місцевих рад, проблеми дострокового припинення повноважень депутата, проблеми гарантій депутатської діяльності), проблеми статусу голів сіл, селищ і міст, проблеми статусу службовця органу місцевого самоврядування; 7) проблеми повноважень місцевого самоврядування (проблеми загальної компетенції місцевого самоврядування в Україні, проблеми повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, проблеми розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами місцевого самоврядування, проблеми повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, проблеми компетенції голів сіл, селищ та міст, проблеми стабільності повноважень місцевого самоврядування в Україні, проблеми розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування з одного боку та місцевими державними адміністраціями і регіональними радами — з другого, проблеми матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, проблеми правової основи матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, проблеми права комунальної власності територіальних громад, проблеми фінансової бази місцевого самоврядування — проблеми правової основи фінансової бази місцевого самоврядування в Україні, проблеми бюджетної забезпеченості територіальних громад, проблеми формування місцевих бюджетів, проблеми місцевих податків і зборів, проблеми позабюджетних фондів

місцевого самоврядування, проблеми участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах, проблеми структури видатків місцевих бюджетів в Україні, проблеми оптимізації видатків місцевих бюджетів) [446, с. 32].

Легко побачити, що наведена класифікація сьогодні потребує оновлення і доповнення. Так, до п. 3 зазначеної класифікації потрібно додати проблеми місцевого самоврядування в містах зі спеціальним статусом (містах Києві та Севастополі), проблеми сільських, селищних та міських рад. До п. 5 мають належати проблеми, пов'язані зі створенням і функціонуванням спеціальних комісій, створюваних радами за процедурою *ad hoc*. Окрему групу важливих проблем, що не наведено, складають проблеми, пов'язані з підбором, прийняттям на роботу та звільненням посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування (особливо це стосується заступників міського голови); підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, перепідготовки; інформатизації територіального самоврядування тощо.

Викликає інтерес і підхід до класифікації проблем місцевого самоврядування, запропонований Р. Шинкаренком і Т. Бровком. Зазначимо, що вони зосередили свою увагу в основному на колі проблем, які, власне, повинно вирішувати місцеве самоврядування: забезпечувати високу якість навколишнього середовища (контролювати роботу потенційно небезпечних підприємств хімічної промисловості, стимулювати впровадження екологічно чистих технологій); сприяти збереженню соціокультурної специфіки і цілісності регіону; проводити відповідну до потреб регіону демографічну політику; забезпечувати соціально-економічний розвиток території [671, с. 208–209.].

Як бачимо, евристичні оцінки охоплюють максимальне коло питань, які торкаються місцевого самоврядування. Значна частина з них тією чи іншою мірою зачіпає проблеми особливостей функціонування органів місцевого самоврядування в умовах реформування української економіки і методів, які вони застосовують у процесі своєї діяльності.

Експертні оцінки. Зазначимо, що експертні оцінки, тобто оцінки фахівців-експертів, дуже часто відображають інші оцінки, інтерпретують їх за допомогою кількісних і якісних вимірювань. Чудовим прикладом експертних оцінок може служити дослідження громадської думки міського населення східного регіону України, яке було

зроблене в лютому–березні 1996 р. фахівцями соціологічного факультету Харківського університету і експертами Асоціації міст України. Головним було вивчення питання про те, що знають люди про роботу органів місцевого самоврядування, як її оцінюють. Виявилось, що пересічні громадяни України, причому жителі міст — адміністративних та культурних центрів держави, не мають повноцінного уявлення про стан самоврядування, про його функції, про його проблеми в нинішніх умовах. Про це свідчать також і експертні оцінки, зроблені на основі опитування львів'ян у процесі проведення соціологічного вивчення громадської думки про ставлення населення до різних рівнів влади, здійсненого міською радою через газету “Ратуша” на початку 2000 р., а також автором спільно з Центром з інформаційних проблем територій НАН України наприкінці 2002 р. У результаті було отримано суперечливі відповіді жителів Львова на низку запитань, у тому числі й на запитання “Що таке місцеве самоврядування?”.

Серед відповідей львів'ян, зокрема, були такі: “місцеве самоврядування це:

- здатність громади вирішувати питання місцевого значення в рамках законів...
- право розпоряджатися виробництвом, фінансуванням, оподаткуванням і розподілом матеріальних благ, що створюються в місті, в районі, в області...
- право певної територіальної громади через посадових осіб вирішувати питання місцевого значення...
- забезпечення територіальної громади усім необхідним для нормального проживання...
- система заходів, спрямованих на реалізацію місцевих інтересів міста в межах законів...
- група людей, обраних дорослим населенням міста для управління його господарством...
- порядна місцева влада, яка формує бюджет і по-господарськи його витрачає...
- коли місто чи область є самоокупними, тобто видатки дорівнюють прибуткам...
- формування місцевого бюджету та його раціональне використання...
- коли сам собі господар...
- коли місцеві жителі знають, куди їх гроші витрачають...

- порядок вирішення питань, що стосуються потреб населення...
- влада міського голови і депутатів...
- багато галасу даремно: фактично самоврядування немає...
- тільки назва, а влада в руках мафіозних чиновників..."

Цей далеко не повний перелік відповідей свідчить про дуже "приблизну" (причому яскраво виражену позитивну чи негативну) уяву більшості населення про суть місцевого самоврядування. Майже 40 % і 60 % опитуваних відповідно у 2000 і 2002 р. не змогли назвати жодного прізвища депутатів міської ради. Якщо до сказаного додати, що більшість опитуваних не вірить у реальність місцевого самоврядування, то вимальовується досить сумна перспектива. При цьому лише 3 % (2 %) респондентів стверджували, що реальна влада в місті належить народу, 4 % (4 %) — Кабінету Міністрів України, 10 % (7 %) — Президенту, 28 % (17 %) — міському голові, 17 % (25 %) — міській Раді, 13 % (22 %) — голові облдержадміністрації, 16 % (13 %) — міськвиконкому, 5 % (12 %) — мафіозним структурам.

Не менш цікавими виявилися відповіді населення на запитання: "Чи достатні повноваження мають сьогодні органи місцевого самоврядування?"

Виявилось, що понад третину населення не знайоме з повноваженнями органів місцевого самоврядування взагалі. Більшість жителів, які потрапили в групу опитаних, не замислювалися над цим питанням взагалі. Цей висновок підтверджується відповідями населення на ще одне запитання: "Чи знаєте ви, які заходи вживаються місцевими владами для вирішення місцевих проблем?" (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

**Відповіді населення (у % до кількості опитаних)
на запитання "Чи знаєте ви, які заходи вживаються місцевими владами для
вирішення місцевих проблем?"**

Рівень влади	Варіанти можливих відповідей			
	Так, добре знаю	Знаю частково	Скоріше ні	Зовсім не знаю
Обласна влада	2	23	33	42
Міська влада	4	32	28	38
Районна влада	2	20	33	45

Відповідно оцінюється і сучасна діяльність органів місцевого самоврядування. Дані табл. 3.2 свідчать, що приблизно половині населення важко оцінити діяльність органів місцевого самоврядування сьогодні.

Таблиця 3.2

**Оцінка населенням сучасної діяльності
органів місцевого самоврядування
(в % до кількості опитаних)**

Рівень влади	Можливі варіанти відповідей на поставлене запитання				
	Політика влади правильна. Є позитивні результати	Мають добрі ідеї, але не здатні їх реалізувати	Політика влади викликає в мене багато заперечень	Нинішня влада не дієздатна. Вона повинна піти у відставку	Мені важко відповісти
Обласна влада	14	20	15	4	47
Міська влада	3	17	23	34	27
Районна влада	1	16	19	26	38

Примітка: Табл. 3.1 та 3.2 складено за матеріалами опитування, проведеного у жовтні–грудні 2002 року.

У результаті порівняння даних, отриманих на опитуваннях у Харкові (1996), аналогічний висновок про дві причини домінування негативних оцінок діяльності місцевих влад зробили тамтешні соціологи: перша — наслідок відображення в масовій свідомості ситуації, що склалась в цілому, і друга — низький рівень інформованості населення про діяльність місцевих органів самоврядування.

До речі, в лютому 2002 р. лише 38,3 % респондентів вважали, що політика, яка проводилася міським головою Львова, була в цілому правильною і мала вже позитивні результати, 28 % опитуваних думали, що ця політика викликає багато заперечень, усі інші стверджували, що в місті не розв'язувалися жодні важливі питання. При цьому варто зауважити, що населення стверджує: преса, радіо, телебачення недостатньо добре висвітлюють діяльність органів місцевого само-

врядування. Так, лише 9 % опитаних вважали, що преса, радіо, телебачення висвітлюють діяльність органів місцевого самоврядування добре і дуже добре, 17 % респондентів думали, що це робиться задовільно, всі інші оцінюють цю діяльність як погану і дуже погану.

Але одночасно як фахівцями соціологічного факультету Харківського університету і експертами Асоціації міст України, так і львівськими експертами у 1996 і 2002 р. виявлена більш чітка думка населення у відповідях на питання про механізм формування місцевого бюджету і відрахувань податкових надходжень. Це питання, яке є ключовим при обговоренні повноважень органів місцевої влади, було особливо гострим для України хоча б тому, що бюджет України до введення в дію Бюджетного кодексу був надзвичайно централізований, а практика встановлення органами управління вищого рівня нормативів податкових відрахувань до бюджетів нижчого рівня призводила до паралічу діяльності органів місцевого самоврядування. Як показало опитування, населення міста чудово усвідомлювало ситуацію: лише 7 % опитуваних розцінювали таку практику справедливою, а 74 % вважали, що такий порядок формування місцевого бюджету не доцільний і основна частина податкових надходжень повинна залишатись в місті.

3. Пізнавально-критичні оцінки. Такі оцінки містяться найчастіше, як уже зазначалося, у газетних публікаціях, передачах радіо і телебачення, матеріалах міжнародної інформаційної системи Інтернет.

Прикладом таких оцінок може бути обмін думками учасників VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку (Бердянськ, 2001) [408].

Представники місцевих рад та сільські, селищні, міські голови з'ясовували для себе, якими мають бути стосунки між центральним урядом і населеним пунктом, зокрема у сфері законодавчої політики і фінансування; чи виправдовує себе практика збирання власних місцевих податків; які об'єкти міста можуть бути приватизовані; якою є роль неурядових організацій, місцевих засобів масової інформації у розвитку місцевої демократії; які послуги має надавати місто своєму населенню тощо.

Як бачимо з наведеного прикладу, пізнавально-критичні оцінки не тільки доносять до найширших верств населення пізнавальну і критичну інформацію, але водночас формують громадську думку населення про конкретну проблему.

Споживацькі оцінки. Оцінки такого типу найчастіше містяться в дописах окремих громадян до тих чи інших видань та відображаються у вчинках як окремих людей, так і найрізноманітніших верств населення (виступах, страйках, протестах, акціях підтримки тощо). Ці оцінки можуть бути також критичними, вимагальницькими та іншими. Різні особи і різні соціальні групи людей можуть по-різному оцінювати одну й ту саму ситуацію, пов'язану з місцевим самоврядуванням. Найбільш гострі критичні споживацькі оцінки містяться, як правило, у скаргах до різних інстанцій і пов'язані з умовами проживання та видами життєдіяльності громадян. Наприклад, у період лютий 2001 — лютий 2002 рр. у місті Львові до таких оцінок можна зарахувати заяви і скарги, направлені в загальний відділ департаменту житлового господарства міськвиконкому від 3817 осіб. Найчастіше громадяни зверталися з наступних питань: судові повістки і виклики в судові засідання — 462; переведення приміщень з житлового фонду в нежитловий і зняття з балансу місцевих рад — 293; поліпшення житлових умов — 288; ремонт квартир, сантехніки, ліфтів, опалення — 240; оплата за комунальні послуги — 157; запити суду та депутатські запити — 140; заміна газових приладів — 107; квартирний облік — 88; надання житла до підходу черги — 86; водопостачання — 68; приватизація і реприватизація житла — 66; самовільне будівництво — 41; житлово-будівельні кооперативи — 39 та інші.

Серед громадян, які зверталися, були і представники категорій населення, що вимагають соціального захисту і особливої підтримки владних структур: інваліди та учасники війни — 107; інваліди загального захворювання — 93; ліквідатори аварії на ЧАЕС — 58; реабілітовані — 47; багатодітні сім'ї — 23; діти-сироти — 12.

Незважаючи на величезну частку суб'єктивізму та упередженості в споживацьких оцінках, саме вони заставляють управлінські структури активізувати свою роботу, переймаючись проблемами громадян, розробляти заходи, спрямовані на їх розв'язання.

Зазначимо, що беручи за основу споживацькі оцінки окремих верств населення, ті чи інші партії можуть формувати свої програмні документи, організовувати мітинги, акції протесту, створювати політичну нестабільність у суспільстві з метою здобуття влади чи реалізації вузькокорпоративних меркантильних інтересів.

Службові оцінки. Оцінки такого класу бувають за різних обставин дуже суперечливими. Це можливе через те, що в існуючій практиці не-рідко спостерігаються випадки підміни нормотворчих повноважень

місцевих органів самоврядування регіональними державними органами управління, наприклад, при виділенні земельних ділянок, при визначенні власника майна тощо. Доки спостерігатиметься таке протиріччя, доти не буде єдиного підходу при здійсненні службових оцінок. Очевидно, для початку необхідно, щоб господарські та відповідні адміністративні функції були повністю передані органам місцевого самоврядування. Прикладом тут можуть служити методи розв'язання службових конфліктів у м. Васильків чи м. Вишгород [243].

Зазначимо, що причинами конфліктних ситуацій між місцевими органами самоврядування і місцевими держадміністраціями є протиріччя інтересів частини старої номенклатури (бюрократії), яка й надалі хотіла б контролювати і розпоряджатися власністю місцевих громад та власне громадами, які сьогодні є суб'єктами права власності. Цьому сприяє також недосконале та суперечливе законодавство.

Звідси і намагання блокувати процеси реформ у системі місцевого самоврядування. Як відомо, цей спротив здійснюється не лише через місцеві органи влади, а й через законодавчу роботу парламенту.

Нині також постає питання, хто повинен і реально здатний очолювати органи місцевого самоврядування, щоб професійно і на високому рівні управляти такою складною системою. Критерії, які сьогодні застосовують при підборі кандидатур на посади сільських, селищних та міських голів, голів районних та обласних рад, не витримують серйозної критики. Зокрема, на наш погляд, принципових змін повинні зазнати вимоги до морально-професійного статусу майбутнього керівника, а також процедура його обрання населенням. Важливо, щоб статус і престиж органів місцевого самоврядування відповідав їх справжньому призначенню — бути самоврядними і забезпечувати задоволення інтересів як місцевого населення, так і суспільства в цілому.

Якщо найближчим часом будуть розв'язані вказані протиріччя, то відбудуться і суттєві зміни в службових оцінках.

Яскравим прикладом службових оцінок є оцінки працівників органів управління Львова, що стосуються як діяльності самих органів управління (державних і самоврядних), так і середовища життєдіяльності населення в межах міста [346]. При цьому місто Львів обрано для прикладу не випадково. Саме це місто сформувалося під впливом низки історичних факторів як найкомпактніша соціально-економічна система на території України.

Свого часу Львівська міська рада, міський голова Львова визначили такі основні міські проблеми:

- транспортну, яка проявляється в перевантаженні центральної частини міста через щільну забудову і невідповідність історично сформованої вуличної мережі з новим транспортним (автобусним, трамвайним і частково автовантажним) навантаженням;
- збереження історичної панорами міста з пам'ятниками, унікальними по архітектурному виконанню будинками і площами;
- реконструкції і модернізації старого житлового фонду з метою поліпшення житлових умов і раціонального використання території;
- територіальну (оскільки внутрішня земельна площа в місті дуже густо забудована);
- житлового будівництва для молодих сімей та інших категорій населення (офіцерів, працівників освіти, викладачів вищих навчальних закладів, науковців та ін.);
- нормалізації екологічного середовища міста (відтворення міських парків, лісопарків, приміських озер, земельних вуличних насаджень тощо);
- створення нових робочих місць, нарощування нових видів виробництв, малого і середнього бізнесу, малих і середніх підприємств у приміській зоні, виробничої інфраструктури, побутового сервісу.

Саме службові оцінки сприяли здійсненню організаційно-структурної реорганізації самоврядних структур і створенню принципово нової моделі міського самоврядування. Службові оцінки впливають на формування міського бюджету. І, безумовно, від службових оцінок залежать особливості і можливості поліпшення функціонування міських управлінських структур. Наприклад, якість, глибина і всеосяжність службових оцінок стану житлового господарства Львова, зроблених фахівцями департаменту житлового господарства міськвиконкому в різних формах звітності, доповідних записках міському голові та в різні інстанції сприяли як розробці, так і виконанню “Програми збереження історичної забудови міста Львова”, “Програми ремонту покрівель”. Здійснення департаментом житлового господарства міськвиконкому аналізу господарської діяльності житлово-експлуатаційних контор позитивно вплинуло на результати їх роботи.

Велику роль відіграють службові оцінки, здійснені високими посадовцями. Вони, як правило, мають сильний резонанс практично в усіх сферах життєдіяльності.

Часто службові оцінки проблем місцевого самоврядування значною мірою збігаються між собою, що дозволяє визнати їх адекватність дійсності та вимагає постійної уваги до цих проблем з боку виконавчих органів влади. Це свідчить про необхідність організації моніторингу виникнення і особливостей розв'язання проблем місцевого самоврядування на основі вивчення їх оцінок з метою створення оптимальних умов життєдіяльності населення.

На якісні і кількісні характеристики оцінок проблем місцевого самоврядування впливають найрізноманітніші фактори, серед яких можна виділити фактори першого і фактори другого порядку. Огляд цих факторів наведено в табл. 3.3.

Таблиця 3.3

Фактори оцінок проблем місцевого самоврядування

Оцінки проблем місцевого самоврядування	Фактори першого порядку	Фактори другого порядку
1	2	3
Евристичні оцінки	Кількість науковців, дослідників, що займаються проблемами місцевого самоврядування Рівень їх підготовки	Доступ науковців до інформації Доступ до комп'ютерної техніки Доступ до Інтернету Можливість публікувати результати досліджень
Експертні оцінки	Наявність і кількість осіб, здатних здійснити експертні оцінки Наявність методик для здійснення експертних оцінок	Наявність офіційно визнаних еталонів для порівняння з експертними оцінками Доступ експертів до інформації Доступ до комп'ютерної техніки Доступ до Інтернету Можливість публікувати результати досліджень

1	2	3
Пізнавально-критичні оцінки	Приналежність засобів масової інформації Рівень підготовки людей, що здійснюють критично-пізнавальні оцінки	Місце людей, що здійснюють критично-пізнавальні оцінки в соціальній структурі суспільства
Споживацькі оцінки	Світогляд людини, що здійснює споживацькі оцінки Рівень самоорганізації населення територіальних громад	Система цінностей людини, що здійснює споживацькі оцінки
Службові оцінки	Посада службовця, який здійснює службові оцінки Організація влади	Доступ службовця до інформації Доступ до комп'ютерної техніки Доступ до Інтернету Можливість публікувати результати досліджень

Проблеми місцевого самоврядування, аналіз яких найчастіше торкається діяльності самоврядних органів та принципів і методів, застосовуваних ними, можна умовно звести в чотири основні групи: політико-правові проблеми; економічні проблеми; соціальні проблеми; регіональні проблеми.

Використовуючи перелічені групи оцінок, у наступних розділах розглянемо існуючі проблеми місцевого самоврядування, що, на нашу думку, дозволить повніше їх висвітлити і запропонувати можливі варіанти розв'язання.

3.2. Аналіз політико-правових проблем

Проаналізуємо детальніше окремі політико-правові проблеми місцевого самоврядування з метою окреслення та виявлення можливих шляхів їх розв'язання.

Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні регламентується Європейською хартією місцевого самоврядування [170],

Конституцією України [271], Законами “Про місцеве самоврядування в Україні” [198], “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів” [194], “Про всеукраїнський та місцевий референдуми” [183], “Про столицю України місто-герой Київ” [195] та ін., його політико-правові основи вимагають перманентного удосконалення.

Звичайно, для цього робиться немало. Так, тільки протягом 2001–2003 рр. Верховною Радою України було прийнято низку законодавчих актів, що посилили ефективність діяльності самоврядних органів на основі зміцнення правової основи здійснення демократії на місцевому та регіональному рівнях, серед яких: Закони “Про органи самоорганізації населення” [192], “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” [187], “Про статус депутатів місцевих рад” [193], “Про службу в органах місцевого самоврядування” [189], а також Бюджетний [81] та Земельний [216] кодекси України. І все ж нинішні особливості управлінської діяльності потребують подальшого удосконалення в плані правової повноти місцевого самоврядування, передусім стосовно володіння муніципальною власністю, а також удосконалення фінансово-кредитної діяльності органів місцевого самоврядування та справляння місцевих податків і зборів.

Принагідно зауважимо, що якраз недосконалість законодавства про місцеве самоврядування в Україні призвела до конфліктів між суб'єктами конституційно-правових відносин. Найчастіше такі конфлікти фіксувалися між органами самоврядування і місцевими державними адміністраціями; між радами та їх виконавчими комітетами; між місцевими радами та обраними населенням сільськими, селищними та міськими головами; між міськими головами і головами обласних державних адміністрацій; між радами та не представленими в них національними меншинами (Крим) та ін.

Очевидно, що такі конфлікти дуже часто породжуються проблемами місцевого самоврядування. Так, до прийняття Бюджетного кодексу невідповідність принципів формування місцевих бюджетів способу формування обласних рад породжувала конфлікти між міськими (сільськими, селищними) органами місцевого самоврядування та обласною радою. Наприклад, у Львівській області з 90 депутатів, що обираються до Львівської обласної ради, лише троє представляють Львів, і при старій системі формування бюджету ці три депутати не в змозі були відстояти

інтереси міста Львова в обласній раді. Зауважимо, що бюджет області на 67 % складається з податків, зібраних у Львові.

На необхідності вдосконалення різних норм законодавства про місцеве самоврядування в Україні наголошують спеціалісти й учені, пропонуючи при цьому найрізноманітніші власні варіанти його поліпшення. Висловлюються пропозиції і стосовно покращення самого управління містами. Окремі з них реалізуються. Одним з прикладів такої реалізації може служити вдосконалення структури управління в м. Львові. А саме вдосконалення можна розглядати як пошук оптимального варіанта механізму ефективного управління на рівні місцевого самоврядування за умов, що склалися на сьогодні, пошуку шляхів реального зміцнення демократії через право громадян населеного пункту брати безпосередню участь в управлінні містом, у вирішенні проблем раціонального використання місцевих ресурсів (в тому числі бюджетних коштів).

Зазначимо, що і соціальні, і економічні проблеми місцевого самоврядування, як і будь-які інші проблеми, не можуть бути вирішені без розв'язання політико-правових проблем. Адже, наприклад, для того щоб суттєво збільшити фінансові ресурси на покращення середовища життєдіяльності населення, необхідно, на нашу думку, для виконання власних повноважень законодавчо закріпити відповідні податки і збори, а для виконання делегованих державою — встановити на довготерміновій основі відповідні відрахування від видів податків, зборів і платежів, що надходять до державного бюджету з відповідної території. Нормативи відрахувань повинні визначатися з використанням диференційованих в розрізі регіонів (областей чи груп областей) коефіцієнтів, що враховують місцеві особливості і рівень розвитку економіки конкретної території.

Попередні розрахунки показують, що в умовах Західного регіону України (в тому числі Львівської обл.) до місцевих бюджетів у середньому повинно надходити не менше 45 % від усіх доходів, що акумулюються державним бюджетом на цій території. Очевидно, слід доповнити чинне законодавство положенням про неможливість використання доходів, закріплених за місцевим бюджетом, поза цією територією та штучного створення дотаційних територіальних громад.

Розмір платежів за земельні і природні ресурси (надання в оренду приміщень і інших засобів) повинен сприяти їх раціональному використанню з боку користувачів, з іншої сторони — зацікавлювати

місцеві органи самоврядування у розширенні відтворення ресурсів і встановленні жорсткого контролю за їх використанням.

На жаль, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” має ряд недоліків, які суттєво ускладнюють управління розвитком міст, насамперед управління розвитком великих міст. Так, у ст. 2 йдеться, що місцеве самоврядування вирішує “питання місцевого значення в межах Конституції і законів України”.

Що ж це за “питання місцевого значення”? Це означає, що органи місцевого самоврядування мають право вирішувати питання стосовно всіх об’єктів і суб’єктів у місцевості, на яку поширюється їх юрисдикція, тобто на конкретній території, чи йдеться про питання тільки місцевого значення з огляду на ієрархію влади? Досвід управління показав, що у різних випадках до цього питання підходять по-різному. Правда, як правило, переважає другий підхід. Але якщо він базується на ієрархії влади, то як поділити питання “місцевого значення” і “немісцевого значення” в таких містах, наприклад, як Київ, Львів. Адже у таких містах навіть стратегічно важливі для держави об’єкти, споруди оборонного комплексу чи інші подібні “немісцеві” об’єкти користуються “місцевою” інфраструктурою, “місцевими” трудовими та іншими ресурсами. У результаті такої невизначеності місто не отримує належних коштів на своє фінансування, ускладнюється його розвиток як складної соціально-економічної системи.

Та найгірше те, що після прийняття згаданого Закону практично припинилися великі проектні містобудівні роботи, у тому числі й розробки генеральних планів, у яких не тільки передбачалася генеральна стратегія розвитку міста на найближчу і віддалену перспективу, але, практично, давалися відповіді на питання, пов’язані з сучасним і перспективним використанням території міста. Це не означає, що у Законі зовсім не приділена увага цим питанням. Ряд статей Закону у тій чи іншій формі торкається проблем містобудування. Але редакція цих статей така, що, користуючись ними, можна приймати на практиці лише половинчасті рішення, які аж ніяк не сприяють ефективному розв’язанню питань перспективного розвитку міст.

Так, у ст. 31 (п. 6) Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться, що у компетенції місцевих органів самоврядування є “підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів,

іншої містобудівної документації”, а у ст. 26 (п. 41–46) наголошується, що від місцевих органів самоврядування залежить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, належних їй виключній компетенції; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку торгівлі на ринках, додержання тиші у громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність; прийняття рішень, пов’язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України або Кабінету Міністрів України.

Але фактична відсутність відповідальності конкретних посадових осіб у разі недотримання містобудівної документації робить ці норми Закону в основному декларативними. Це свідчить про те, що навіть якщо документація і затверджена, то нею можна користуватися, а можна і не користуватися. Немає і чітких роз’яснень стосовно фінансування таких робіт. Тобто ми бачимо, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” викликав якогось мірою протиріччя між ним та іншими нормативно-законодавчими актами.

Особливо цікавим є формулювання наведеного положення про вільні економічні зони: місцеві органи самоврядування можуть приймати рішення стосовно їх створення, подавати центральним органам влади пропозиції, але вирішальне слово залишається за органами управління загальнодержавного рівня.

Варто зауважити, що при створенні територій зі сприятливим інвестиційним кліматом одночасно потрібно удосконалювати містобудівельну політику і забудову територіальних утворень здійснювати згідно з містобудівною документацією, яка тільки після широкого обговорення населенням через засоби масової інформації повинна бути затверджена відповідними управлінськими структурами.

У зв'язку з цим доцільно, можливо, згадати досвід Республіки Польща, яка розглядає участь органів місцевого самоврядування в управлінні державою як єдиний шлях до ефективного суспільства: громадяни цієї держави усвідомили, що ніяка центральна влада не розв'яже локальних проблем, що ці проблеми можна вирішувати тільки на місцях. У Польщі була пророблена величезна робота для того, щоб населення почало сприймати локальні питання розвитку території як свої власні проблеми, а містобудівну документацію не як догматичний план епохи соціалізму, а як проект прогнозу із розробленою стратегією соціально-економічного розвитку на найближчу і віддалену перспективу. Нині такий проект у Польщі розробляють спеціалісти-містобудівники на замовлення місцевих органів самоврядування. Після обговорення населенням і узгодження з усіма суб'єктами містобудівельна документація (генеральні плани міст та інші роботи) набирає чинності закону, який ніхто не має права порушувати. На основі цього закону розробляється проект реалізації затвердженої містобудівельної документації, наприклад генерального плану, який стає основою для розробки бюджетів локальних територіальних утворень конкретними органами місцевого самоврядування.

На нашу думку, цей досвід Польщі вартий уваги. Його варто застосувати в Україні.

Проте не можна сказати, що в Україні відсутні спроби покращити ситуацію, що склалася. Першим кроком на шляху до розв'язання вказаної проблеми стало прийняття 20 квітня 2000 року Закону України "Про планування і забудову територій" № 1699-III [197]. На жаль, положення і цього Закону не дають підстав стверджувати, що Генеральні плани міст стануть нарешті законами розвитку міст України. Це стосується й іншої містобудівної документації.

Схема планування території, генеральний план населеного пункту є містобудівною документацією, яка визначає лише "принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту". Але роз'яснення, що означають собою "принципові вирішення", немає. Немає роз'яснення, як співвідносяться між собою "основні завдання планування і забудови територій" (ст. 2) і "принципові вирішення". Відсутні уточнення про взаємовідношення понять "територія" і "територіальна громада".

Але найбільшу тривогу викликає те, що Закон України "Про планування і забудову територій" суперечить Земельному кодексу. Якщо

Закон закладає основи демократичного управління у сфері регулювання земельних і містобудівних відносин (на рівні держави — основи і засади, на рівні місцевого самоврядування — конкретизація і створення правового механізму їх реалізації), то Земельний кодекс конкретні функції зараховує до виняткової компетенції виконавчих органів влади та її спеціально уповноваженого органу з питань земельних ресурсів. Низка статей Земельного кодексу суперечить статтям Закону України “Про планування і забудову територій”, що унеможлиблює реалізацію навіть “принципових рішень”, закладених в містобудівних проектах.

Отже, очевидно, що на сьогодні не може бути знята з порядку денного проблема узгодження чинних законів і нормативно-законодавчих актів України. Без цього не можна на належному рівні розгорнути містобудівні роботи, а також провести серйозну освітянську роботу у напрямі формування позитивного ставлення населення до них.

Звичайно, здійснення необхідних містобудівних робіт вимагає належного фінансового забезпечення. Стаття 4 Закону України “Про планування і забудову територій” передбачає, що фінансування робіт з планування територій на загальнодержавному рівні, розроблення експериментальної містобудівної документації для населених пунктів та інших територій України, розроблення нормативних документів з питань планування і забудови територій, проведення найважливіших науково-дослідних робіт здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України. Очевидно, що виконання Генеральних планів міст врегульовується цим положенням. На жаль, як показує практика, кошти на розроблення Генерального плану відсутні. Це призводить не тільки до призупинення містобудівних робіт, але й до втрати кваліфікованих кадрів у містобудівництві, які згодом буде не так просто відтворити. І в той же час смішно говорити про відсутність коштів за існуючих відрхувань у державний бюджет. Так, з міста Львова в державний бюджет надходить у чотири рази більше коштів, ніж залишається у місцевому бюджеті, а вартість проекту Генерального плану для цього становить лише кілька мільйонів гривень за існуючих розцінок на такі роботи. Для порівняння зазначимо, що на містобудівні проектні роботи у м. Кракові (Польща) щорічно витрачається 1 млн дол. США. Якщо б в Україні перерозподіл був дещо більший на користь місцевого бюджету, то місто могло б мати за рахунок власних бюджетних

коштів не тільки пристойну містобудівельну документацію, але й фінансові резерви для повноцінного відтворення міського господарства. У 1998 р. у Львові залишилося 31,3 % від усіх податків і зборів, які збираються на території міста, у 1999 р. — 18,8 %, у 2000 р. — близько 19 %. При цьому Львів є донором майже усіх районів області: майже 70 % усіх податків, що збираються в межах Львівщини, збираються в обласному центрі. У такій ситуації заклики до кращого господарювання залишаються голосливими гаслами, які не мають під собою реального підґрунтя.

Після прийняття Бюджетного кодексу ситуація суттєво змінилася, проте великі нарікання викликає податкова політика, яка сьогодні робить місцеву владу не зацікавленою в розвитку промислового потенціалу.

Зазначимо, що в останні три роки особливо багато зроблено для підвищення ефективності вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр — регіони”, яка залежить насамперед від правового та інституційного поля для розроблення та реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Регіональні проблеми місцевого самоврядування розглядалися в цілому ряді праць [1, 27, 52, 116, 161, 249, 260, 431 та ін.]. Як зазначає О. Невелєв, сучасна система управління регіональним розвитком містить об'єктивно обумовлені, запрограмовані в самій її організації протиріччя як між органами місцевого самоврядування, так і між ними і державними виконавчими органами на місцях. Причина — чинним законодавством не визначені їх правові взаємовідносини. Взаємовідносини між органами місцевого самоврядування як по горизонталі, так і по вертикалі будуються виключно на основі особистих стосунків між їхніми керівниками. Відповідно, автор робить висновки, що на сьогодні конче необхідно впорядкувати систему органів регіонального управління в державі на основі чіткого розподілу повноважень [394].

З метою запровадження на центральному та регіональному рівнях стратегічного програмування регіонального розвитку підготовлено проект Концепції Державної стратегії регіонального розвитку на 2003–2011 рр., що визначає стратегічні завдання, пріоритети державної регіональної політики на перспективу, шляхи їх реалізації.

Для створення умов комплексного розвитку малих міст України розроблений та поданий до Верховної Ради України проект Закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України” (подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України реєстр. № 1044 від 21.05.2002 р.), який передбачає створення умов для забезпечення комплексного розвитку малих міст, покращення інвестиційного клімату, поліпшення стану міського господарства, а також умов життєдіяльності населення [515].

З метою визначення пріоритетів та концептуального вирішення планування і використання території держави розроблено та прийнято Закон України “Про Генеральну схему планування території України” [188] та постанову Кабінету Міністрів України від 29.09.2002 р. № 1291 “Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” [473].

Для забезпечення розвитку інфраструктури регіональних і міжрегіональних аграрних ринків розроблено проект Концепції комплексної програми розвитку аграрного ринку. Прийнято Закон України “Про кооперацію” [179] та підготовлено ряд інших законопроектів. З метою врегулювання земельних відносин прийнято Закон України “Про землеустрій” [200] та “Про Генеральну схему планування території України” [188].

Для забезпечення збільшення власних доходів місцевих бюджетів розроблено проекти законів України “Про оцінку земель” (Кабінетом Міністрів України поданий на розгляд Верховної Ради України; реєстр. № 2609 від 02.01.2003 р.); “Про ринок земель” (Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України; реєстр. № 2600 від 30.12.2002 р.); “Про розмежування земель державної і комунальної власності” (Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України; реєстр. № 2098 від 30.08.2002 р.); “Про внесення змін до Закону України “Про оренду землі” (Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України; реєстр. № 2606 від 30.12.2002 р.).

З метою підтримки та активізації транскордонного співробітництва Урядом у 2002 р. затверджена Програма розвитку євро регіонів, реалізація якої дозволить вивести транскордонне співробітництво на якісно новий рівень, сприятиме інтеграції України до Європейського союзу та розв’язанню нагальних соціально-економічних, екологічних, транспортно-комунікаційних, інших проблем розвитку прикордонних регіонів держави [149].

Підготовлений проект Закону України “Про розвиток транскордонного співробітництва в Україні” передбачає розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у транскордонному співробітництві та врегулювання питань фінансової підтримки розвитку транскордонного співробітництва.

Інформація, яка прозвучала на парламентських слуханнях 16 квітня 2003 р. і викладене засвідчують, що перспективний розвиток локальних територіальних утворень України залежить в наш час від подальшого удосконалення чинного законодавства, від активізації життєдіяльності населення і підняття його освітнього рівня, що зрештою дозволить створити міцні економічні основи місцевого самоврядування. Тільки розв’язання цих завдань дозволить вести серйозну розмову про побудову в перспективі громадянського суспільства в Україні.

Наголосимо: побудова громадянського суспільства можлива лише при забезпеченні всебічного розвитку особистості, забезпеченні і охороні прав та свобод людини, що значною мірою залежить від удосконалення законодавства про місцеве самоврядування. Пошуки шляхів вирішення цих питань є найважливішим напрямом державного будівництва в Україні, адже місцеве самоврядування, як політичний інститут, виникає та діє в результаті реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні місцевими справами з метою забезпечення своїх інтересів.

Безумовно, в основі діяльності органів місцевого самоврядування повинна лежати забезпеченість захисту, охорони та реалізації прав громадян. Органи місцевого самоврядування ні в якому разі не повинні порушувати права людини. За виникнення таких випадків кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб (ст. 5 Конституції України). Захист, охорона та реалізація прав громадян в умовах місцевого самоврядування мають базуватися як на правових нормах місцевого самоврядування, які закріплюють права громадян, та особливих формах їх впровадження в життя, визначених органами, наділеними відповідною компетенцією, так і на окремих повноваженнях органів місцевого самоврядування, зокрема, на праві створювати муніципальну міліцію тощо. Крім того, саме органи місцевого самоврядування повинні відігравати належну роль у запровадженні юридичного механізму забезпечення прав людини, а саме: у реалізації громадянами права на соціальний захист і

працю (ст. 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”); освіту, охорону здоров’я, культуру, фізкультуру і спорт (ст. 32); реалізації права на житло (ст. 30); забезпеченні законності та правопорядку (ст. 38), а також у вирішенні таких місцевих проблем, як утримання шляхів, транспорту, водо- та газопостачання, що в цілому повинно забезпечити громадянам належні умови існування.

Наголосимо, що однією з найважливіших проблем управління, у тому числі й проблем місцевого самоврядування, є рівень кваліфікації кадрів. Кваліфікація в широкому розумінні — це якісна оцінка чого-небудь. Під кваліфікацією кадрів, як правило, розуміють ступінь і вид професійних знань працівника, його практичний досвід, інтелектуальні здібності, фізичні і моральні якості, мотиваційні установки, які використовуються ним для виконання будь-якої роботи. Складність у підборі висококваліфікованих кадрів для сфери управління полягає, на нашу думку, насамперед у труднощах встановлення фактичної кваліфікації працівника, яка може суттєво відрізнятись від юридичної, тобто визнаної державою кваліфікації, підкріпленої наявністю відповідних документів (дипломів, сертифікатів тощо). Навіть якщо фактична кваліфікація кадрів є вищою від юридичної, вона може використовуватися працівником лише частково у зв’язку з низькою оплатою праці, незадовільними умовами праці й іншими факторами. Отже, крім високої кваліфікації, працівники місцевого самоврядування повинні мати високу національну самосвідомість і бажання власною працею принести користь своїм співвітчизникам — землякам, членам територіальної громади, населенню регіону, держави. Іншими дослідниками, зокрема Н. Нижник, С. Мосовим і М. Задорожною у доробку “Формування портрета якостей керівника в системі державного управління” називаються інші необхідні якості для працівника сфери управління [425]. У той же час Л. Уманський підкреслює обов’язковість таких якостей, як психологічна вибірковість, психологічний такт, вимогливість, практичний розум, громадська енергійність, критичність, схильність до організаторської діяльності, ініціативність, самостійність, загальний рівень розвитку, спостережливість, наполегливість, дієздатність, активність [623]. На думку А. Ковальова, основними для керівника є практичний склад розуму, вольові якості, наполегливість, вимогливість, цілеспрямованість, оптимізм, гнучкість, самоволодіння, спроможність швидко оцінювати людей [250]. А. Свенціцький ставить на перше місце компетентність, відповідальність, комунікативність, вольові якості [550].

Незважаючи на наявність глибоких досліджень проблем фаховості управлінського персоналу, тривалий час в Україні були відсутні чіткі критерії відбору кадрів для обіймання певної посади. Якщо у Великобританії та Франції при прийомі на роботу віддавали перевагу широким знанням і універсальності претендента на робоче місце, у Сполучених Штатах Америки — вузькій спеціалізації і глибоким знанням в конкретній сфері, то в Україні дуже часто вирішальними ставали меркантильні фактори — протекція, порука, приналежність до певної соціальної групи тощо. Ці недоліки у відборі кадрів стали чи не найбільшими недоліками у правовому регулюванні службових відносин, які виникають у сфері управління. Їх наслідком став негативний вплив на комплексність і ефективність функціонування органів управління. Аналіз практики показав, що названі недоліки гальмують використання на належному рівні існуючих правових норм.

Зазначене підтверджує загострення необхідності в незалежній Україні розроблення вимог до відбору кадрів для системи управління. Для того щоб процес відбору кадрів був ефективним, потрібно нормативно визначити якості, якими зобов'язаний володіти як керівник, так і спеціаліст органу управління. Крім того, повинен бути узаконений сам процес відбору кадрів.

Розроблення вимог до відбору кадрів для системи управління була інтенсифікована в незалежній Україні спочатку в наукових дослідженнях (А. Гошко, П. Корнієнко, О. Молодцов, Н. Нижник, С. Мосов, В. Петришин, Н. Янюк та ін.), опісля у програмно-нормативних документах, а саме: у “Програмі кадрового забезпечення державної служби” і “Програмі роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій”, затверджених Указом Президента України від 10.11.1995 р. № 1035/95, в основних положеннях Концепції адміністративної реформи України [275]. У цих документах були окреслені не тільки напрями розвитку державної служби, але й шляхи формування корпусу професійних державних службовців, тобто управлінських працівників. При цьому акцентувалась увага на необхідності вироблення основних критеріїв політичної культури державного службовця. Нині готуються нові законодавчо-нормативні документи, серед яких законопроект “Про забезпечення додержання вимог щодо несумісності службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади” (Законопроект подано на розгляд Верховної Ради України; реєстр. № 0904); проект Указу Президента України “Про схвалення Програ-

ми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування” (Законопроект подано на розгляд Кабінету Міністрів України) та ін.

В умовах реформ вимоги до високої професійної кваліфікації та моральної стійкості працівників органів управління різних ієрархічних рівнів різко зросли. Так, дуже серйозно стоїть питання про значення освіти для працівників місцевого самоврядування. Зокрема, фахівці вважають, що саме освіта може вирішити дуже важливу проблему, пов’язану з різним рівнем поінформованості людей та допомогти порозумітися з тими, хто інакше розуміє ситуацію.

Надзвичайно актуальним стало питання управлінської культури. Нині немає однозначного погляду на управлінську культуру. На нашу думку, управлінська культура — це форми соціальної поведінки працівника сфери управління, зумовлені не тільки рівнем його виховання та освіти, але й рівнем соціально-економічного та морально-культурного розвитку суспільства, в якому цей працівник діє.

Відома українська вчена Н. Нижник розглядає управлінську культуру суспільства як системну рису, властиву соціальним верствам, як таку, що відображає основні явища, відносини та процес їх удосконалення. Об’єктом відображення управлінської культури суспільства вона вважає управлінську діяльність, управлінські відносини, що сприймаються крізь призму загальнолюдських цінностей, інтересів певних соціальних груп, цілей особистостей та колективів. Ми поділяємо думку Н. Нижник про те, що управлінська культура містить мистецтво керівництва і мистецтво виконання, а в процесі свого реального функціонування визначає мистецтво управління.

Зазначимо, що від рівня політичної і управлінської культури працівників сфери управління в державі залежать особливості зловживання ними службовим становищем. Звичайно, такі зловживання зумовлюються насамперед соціально-економіко-політичним і культурно-моральним станом суспільства. При цьому не можна зовсім відкидати почуття власної гідності працівника сфери управління, його моральні якості та риси характеру.

Особливості вирішення кадрових питань в органах місцевого самоврядування визначає Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, він встановлює порядок обіймання певних посад в органах місцевого самоврядування: вибори населенням міського голови, вибори сесією секретаря ради та заступників міського голови, одноособове призначення визначених категорій працівників

сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради. Постановою Верховної Ради України “Про введення в дію Закону України “Про державну службу” його було поширено на працівників органів місцевого та регіонального самоврядування. Згідно з п. 5 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” на посадових осіб місцевого самоврядування поширювалась дія Закону України “Про державну службу”. Вони прирівнювалися до відповідних категорій посад державних службовців.

Важливим кроком по нормативно-правовому регулюванню служби в органах місцевого самоврядування стало прийняття Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07.06.2001 р. № 2493-III [189]. Цим правовим актом було врегульовано правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначено загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування.

Відтепер законодавець розрізняє поняття “державна служба” та “служба в органах місцевого самоврядування”. Служба в органах місцевого самоврядування — це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які обіймають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом [189]. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою в обсягах, достатніх для виконання службових обов’язків.

Відповідно до положень Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Законодавець розрізняє три види посад в органах місцевого самоврядування: виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою; виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної

у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Служба голови здійснюється на таких основних принципах: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів; верховенства права, демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; гласності; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; рівних можливостей доступу громадян до зайняття посади міського голови з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

Відповідно до Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” встановлюється сім категорій посад. При прийнятті на службу в органи місцевого самоврядування присвоюються ранги у межах відповідної категорії посад (див. дод. 3).

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, служба в органах місцевого самоврядування припиняється на підставі і в порядку, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, Законом України “Про службу в органах місцевого самоврядування” та іншими законами України, а також у разі: відмови посадової особи місцевого самоврядування від складання присяги (ст. 11); порушення умов реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування (ст. 5); неподання відомостей або подання посадовою особою місцевого самоврядування неправдивих відомостей щодо її доходів у встановлений термін (ст. 13); виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню на службі чи недотримання вимог, пов'язаних із проходженням служби в органах місцевого самоврядування; досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18) [189].

Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, працюючи над розв'язанням політико-правових проблем місцевого самоврядування, запропонував розробити принципово нову Концепцію законодавчого забезпечення місцевого самоврядування, яка враховувала

б субординацію в системі нормативно-правового регулювання відносин у сфері місцевого самоврядування: конституційного, законодавчо-установчого (статусного), законодавчо-нормативного, локального (статутного). Концепція повинна передбачити процес адаптації правової системи України в царині місцевого самоврядування до європейських стандартів. Зазначена Концепція має стати складовою Національної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, розробленням якої займається Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу (МКР). Концепція повинна передбачити також вирішення проблеми неузгодженості галузевих законів та інших нормативно-правових актів з базовим законом про місцеве самоврядування. Це абсолютно слушно, оскільки вже сьогодні фахівці налічують понад три тисячі нормативних актів, в яких згадується термін “місцеве самоврядування”, та 700 законів, пов’язаних із цією сферою. Прийняття Муніципального кодексу України нині є передчасним, оскільки ще неможливо прийняти повноцінний правовий документ. Попередньо варто розробити та схвалити пакет передусім фінансово-економічних законів. Доцільніше спрямувати зусилля на систематизацію законодавства та видання зводу законів, які пов’язані з регулюванням відносин у сфері місцевого самоврядування.

Концепція законодавчого забезпечення місцевого самоврядування і розроблена відповідно до неї Програма мають стати складовою діяльності Національного законотворчого центру, який утворено Указом Президента України “Про Національний законотворчий центр” 19 липня 2001 року № 533/2001. Метою його діяльності є прискорення формування системи національного законодавства, вдосконалення порядку вироблення і реалізації державної правової політики та організації підготовки проектів законів на основі використання сучасних наукових розробок, повнішого врахування вимог законодавства Європейського союзу, міжнародних конвенцій та інших міжнародно-правових актів, стороною яких є Україна, кращого світового досвіду, а також поліпшення координації законотворчої діяльності в Україні.

Отже, незважаючи на те, що нові законодавчі акти, прийняті у 2000–2003 рр. суттєво поліпшать ситуацію у сфері управлінської роботи, залишаться проблеми, над розв’язанням яких треба ще багато працювати. Найголовніша з них — це швидке і надійне впровадження цих актів у практику управління кадрами. Для розв’язання таких проблем потрібно залучити всі прогресивні сили в Україні.

Отже, як бачимо, на прикладі проаналізованих окремих питань політико-правові проблеми місцевого самоврядування є багатограними і глибокими. Їх розв'язання здійснюється у процесі непростого становлення правової системи України, розвиток і вдосконалення якої має здійснюватись крізь призму інтересів та цінностей людини в умовах справжньої демократії.

3.3. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування в світлі соціально-економічних проблем

Як відомо, незалежність місцевого самоврядування визначається його правовою фінансовою та організаційно-кадровою незалежністю. З іншого боку, фінансове забезпечення місцевого самоврядування детермінує не тільки значення місцевих органів влади для держави, але й їх структуру та принципи і методи діяльності. Від рівня розвитку матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування залежить виконання ним своїх функцій. Отже, актуальність вивчення і розв'язання соціально-економічних проблем місцевого самоврядування є очевидною.

Однак на сьогодні стан фінансової бази місцевого самоврядування в Україні є вкрай незадовільним. Низка проблем формування фінансово-матеріальної бази місцевого самоврядування ще чекає свого вирішення. Зазначимо, саме цим проблемам приділяється найбільша увага з кола усіх економічних проблем, зосереджених на цьому рівні управління. І це не дивно. Адже всі інші економічні проблеми (питання ринкових перетворень, проблеми розвитку промисловості в урбанізованих системах, проблеми стимулювання розвитку підприємницької діяльності, проблеми створення ринку землі у містах, проблеми забезпечення інноваційних процесів у системах управління територіальними утвореннями — селами, містами, проблеми розвитку ринку муніципальних паперів тощо) не можуть бути розв'язані без вирішення проблем фінансової і матеріальної бази місцевого самоврядування. Але найголовнішим є те, що слабка фінансова і матеріальна основа органів місцевого самоврядування не дозволяє їм займатися вирішенням повсякденних клопотів людей, забезпеченням їх нагальних потреб.

Економічні проблеми місцевого самоврядування постійно в полі зору вітчизняних та зарубіжних учених. Проблеми матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування досліджувалися: Г. Алімурзаєвим, [14, с. 28–32]; А. Барским, А. Данковим, А. Мікуліним [42, с. 33–41]; Н. Березінською [55, с. 302–311]; О. Дерев'янком

[145, с. 88–95]; В. Євтушевським [171, с. 348–350]; С. Криницею [305, с. 38–47]; В. Куйбідою [321, с. 9–11]; В. Мельниченком [388, с. 66–81]; І. Овчинниковим [429, с. 124–128]; В. Пархоменко [446, с. 162–205] та ін.

Особлива увага приділялась проблемам ринкових перетворень на рівні місцевого самоврядування. Зокрема, цей аспект досліджувався О. Драпіковським та І. Івановою [154, с. 44–49]; [155, с. 196–201]; О. Іваницькою [227, с. 168–170]; Я. Побурком, А. Даниленком, А. Голубом [455, с. 81–87]; С. Саханенко [549, с. 186–192]; Л. Семівим та Р. Семівим [556, с. 119–126].

Проблеми формування місцевих бюджетів та взаємовідносин місцевих і державних бюджетів розглядалися О. Мечинським [393, с. 218–222]; В. Мойсеєнковим [401, с. 25–27]; В. Пархоменком [446, с. 171–195]; Н. Сидоровою [559, с. 57–59]; В. Шевчуком [666, с. 19–28].

Здійснений нами аналіз законодавства дозволив виявити, що процес перебудови місцевої влади в Україні на засадах самоврядування територіальних громад характеризується відсутністю чітко окреслених повноважень у бюджетній сфері, у сфері управління комунальним господарством і майном, у сфері контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та ін.

Дуже актуальною проблемою другої половини 90-х років ХХ ст. для розвитку і забезпечення нормального функціонування місцевого самоврядування в Україні була необхідність оформлення правового статусу комунальної (муніципальної) власності як однієї з економічних основ місцевого самоврядування, її формування шляхом виділення із загальнодержавної власності в комунальну всіх об'єктів, що забезпечують життєдіяльність міст. Невизначеність у цій сфері призводила і призводить до серйозних перешкод, які стоять на заваді належного збереження власності та її ефективного використання в інтересах територіальних громад.

Виходячи з цього на початку 1997 р. був розроблений проект “Концепції комунальної власності в Україні”, в якому запропоновані (з урахуванням сучасного зарубіжного та українського досвіду) правові засади управління комунальною власністю органами місцевого самоврядування. Зокрема, в Концепції передбачено, що суб'єктом права комунальної власності виступає територіальна громада, а від її імені — представницькі органи місцевого самоврядування. Згодом було прийнято Закон “Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності” та Постанову Кабінету Міністрів України

№ 1100 “Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності”.

На нашу думку, не менш важливе завдання — звернути увагу на недоліки правового забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. На сьогодні законодавством не встановлено конкретний перелік витрат, які мають фінансуватися з міського бюджету.

Діючі нині принципи формування і виконання бюджету територіальних одиниць місцевого самоврядування не дають підстав для оптимізму: існуюча в Україні бюджетна система, на жаль, не може забезпечити органам місцевого самоврядування належної фінансової автономії. У цій сфері сформувалася низка гострих і надзвичайно складних для розв’язання проблем. При цьому зазначимо, що відсутність чіткої раціональної системи місцевих бюджетів означає відсутність справжньої демократії в Україні. У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що визначений урядовими документами перелік можливих місцевих податків і зборів не може суттєво впливати на доходи органів самоврядування.

Не випадково голови територіальних громад, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування наполягають на законодавчому закріпленні за місцевим самоврядуванням конкретних статей надходжень до бюджетів.

При цьому зазначимо, що в умовах існуючої податкової системи, яка базується на податку з прибутку, податку на додану вартість та акцизному зборі, найбільш реальним є прибутковий податок з громадян та введення і закріплення за місцевим самоврядуванням податку на нерухоме майно (будівлі, земельні ділянки тощо).

У науковій літературі неодноразово обговорювався світовий досвід, який свідчить, що консолідований бюджет між державою і місцевим самоврядуванням має розподілятися мінімум за пропорцією 50:50. У державах з розвиненим самоврядуванням на місцях залишається понад дві третини усіх коштів, решта надходить державі для фінансування загальнодержавних програм (оборона, атомна енергетика, освоєння космосу тощо). У Франції, наприклад, частка місцевих бюджетів сягає 60 % загального обсягу всіх бюджетних витрат, в Україні — тільки 38 %.

Наголошуючи на найрізноманітніших труднощах розв’язання проблем формування місцевих бюджетів та визначення взаємовідносин місцевих і державних бюджетів, ряд учених наголошує на необхідності негайного ухвалення Закону “Про бюджетну систему Украї-

ни”, проект якого подано на обговорення в комісію Верховної Ради Асоціацією міст України.

Цей проект закону передбачає: автономність бюджетів, тобто затвердження Державного та місцевого бюджетів незалежно один від одного; політичну відповідальність держави та самоврядування: розмежування джерел доходів та напрямів видатків відповідно до державних функцій та функцій самоврядування (державні органи відповідальні за свою групу податків, самоврядування — за свою); прогнозованість бюджету: основні джерела та обсяги доходів мають бути прогнозовані принаймні на період каденції парламенту; об’єктивність підходу до формування бюджету: правила гри мають визначатися лише законом однаково для всіх її учасників.

Критерієм збалансованого підходу у цьому проекті є забезпеченість ресурсами різних видатків з розрахунку на душу населення.

На нашу думку, цей закон чіткіше і раціональніше регулював би розподіл бюджетних коштів у випадку коли б забезпеченість ресурсами різних видатків з розрахунку на душу населення визначалася, спираючись на можливі стандарти середовища життєдіяльності. У малому місті, наприклад, не можна створити середовище за стандартами мільйонного міста, та, зрештою, і немає такої потреби. Це означає, що у малому місті не потрібні видатки на такі види транспорту, як метро. Театр у малому місті — теж виняток. Це не означає, що у малому місті не можуть бути якісь специфічні витрати.

Зазначимо, що 21 червня 2001 р. був прийнятий Бюджетний кодекс України, який так і не розв’язав усіх проблем у вказаній сфері.

На нашу думку, формування і використання місцевих бюджетів можна оптимізувати, запровадивши механізм паралельного формування місцевих бюджетів у межах стабільних (не менш ніж на 5 років) нормативів відрахувань; розширення фінансової бази місцевих бюджетів принаймні до 40 % консолідованого державного бюджету; встановлення нормативів відрахувань за сумою усіх загальнодержавних податків і зборів; закріплення за бюджетами територіальних громад повного обсягу податку на доходи громадян; формування видаткової частини місцевого бюджету на основі нормативів бюджетної забезпеченості у розрахунку на одного жителя, виходячи з чинної мережі бюджетних установ, екологічного стану території, обсягу виробництва продукції на душу населення та інших факторів; чіткого законодавчого розмежування між місцевою та центральною владою не тільки розмірів податкових відрахувань (джерел доходів), а й конк-

ретних напрямів бюджетних витрат; фінансування державних програм соціального захисту населення за рахунок державного бюджету через органи державного казначейства; врахування рівня ринкових цін на товари та послуги при формуванні доходної та видаткової частин місцевого бюджету; спрямування доходів від місцевих податків та зборів виключно в бюджет розвитку відповідної території; вивчення і застосування зарубіжного досвіду у практиці фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Зауважимо, що перелічені заходи можуть допомогти ліквідувати відсутність стимулів у місцевих органах влади до наповнення бюджету. Адже зараз механізм працює так: наскільки територіальна громада має ефективніші фінансові результати, настільки більше вона повинна віддати на гору.

Як бачимо, незважаючи на глибоку вивченість особливостей формування і використання місцевих бюджетів та взаємовідносин місцевих і державних бюджетів, а також на наявність найрізноманітніших пропозицій по їх удосконаленню, у цій сфері залишається низка проблем, які не так просто розв'язати.

Зазначимо, що в наш час важко переоцінити роль органів місцевого самоврядування, яку вони можуть відіграти в розв'язанні економічних проблем шляхом сприяння створенню нових форм господарювання і малого бізнесу. На нашу думку, ця роль зможе виявитися насамперед у роздержавленні і приватизації об'єктів місцевого господарства в цілому і комунальної власності зокрема; наданні фінансової допомоги малому і середньому бізнесу; створенні цільового фонду підтримки малого і середнього бізнесу; наданні пільгових кредитів та інших коштів (пожертвування великих підприємств регіону, добровільні внески підприємців, громадян та ін.) для створення мережі малих підприємств соціально-економічної інфраструктури; наданні допомоги в оренді приміщень; наданні аудиторських, юридичних та інформаційних послуг; створенні ринкової інфраструктури для малого та середнього бізнесу.

За таких умов співпраці органів місцевого самоврядування з суб'єктами малого і середнього бізнесу можна сподіватися на поповнення місцевого бюджету за рахунок частки від доходів місцевого господарства. Це означає, що можна буде більше коштів витратити на покращення середовища життєдіяльності населення.

Зазначимо при цьому, що співпраця органів місцевого самоврядування з суб'єктами малого і середнього бізнесу буде ефективнішою, якщо розмір оплати праці і матеріального заохочення робітників

апарату виконавчої влади прямо ув'язуватимуться з кінцевими результатами господарської діяльності регіону (території).

На наш погляд, органи місцевого самоврядування мають взяти активну участь у створенні на базі існуючих об'єктів місцевого господарства малих форм господарювання. Таку роботу важливо провести у сфері побуту, торгівлі і громадського харчування, оскільки саме ці об'єкти мають реальні можливості для здійснення приватизації і комерціалізації їх підрозділів. Саме тому першочерговим завданням органів управління має стати створення належних умов для надання населенню різноманітних послуг і товарів підприємствами різних форм власності та підтримка конкурентного середовища. У цьому плані зокрема доцільно використати досвід Львова, де з метою розв'язання цих проблем була розроблена і реалізована “Програма сприяння розвитку підприємництва на 2001–2002 роки”.

На жаль, нині в Україні не існує цілісної системи нормативно-правових актів щодо стимулювання, захисту, підтримки і розвитку виробництва. Більшість законодавчих актів хоч і мають характеристики, близькі до характеристик аналогічних законів європейських держав, але по своїй суті не відповідають потребам і можливостям України. Внаслідок цього вони не впливають стимулююче на функціонування і розвиток вітчизняної промисловості, яка ще не досягла такого розвитку, щоб їй підходили закони ЄС. Крім структурної незавершеності промислового та суміжного законодавства, існує проблема невідповідності параметрів цих законів сучасним потребам розвитку, яка, в свою чергу, породжує низку нових економічних проблем (наприклад, стримування власного виробництва за рахунок сприяння імпорту та інших).

Дуже важливими є проблеми ринкових перетворень на рівні місцевого самоврядування. До цих проблем можна віднести проблеми створення ринку землі у містах, проблеми забезпечення інноваційних процесів у системі управління територіальними утвореннями — містами і селами, проблеми розвитку ринку муніципальних паперів тощо. В окремих містах ці проблеми успішно розв'язуються. Так, у Харкові випуск місцевих облігацій трьох позик дав змогу залучити додатково на фінансування підприємств теплових мереж, підтримку харчової промисловості та інші потреби близько 20 млн гривень. Подібні приклади є в Луганській, Київській, Хмельницькій, Тернопільській, Чернівецькій та інших областях України.

У ході реформування земельних відносин стало зрозуміло, що потребує подальшого розвитку земельне законодавство України, зокрема в частині земельних повноважень місцевих рад. Маємо на увазі питання остаточного і повного закріплення землі, яка не перебуває у приватній або загальнодержавній власності, у власність територіальних громад. Такий підхід дав би можливість вирішити проблему отримання додаткових територій для розширення міст шляхом цивільно-правових угод з власниками земель на суміжних територіях. Саме тому в містах, наприклад, Львівської області актуальними на сьогодні стали питання здійснення інвентаризації земель міст, проведення грошової оцінки земель, приватизації земельних ділянок несіельськогосподарського призначення для здійснення підприємницької діяльності (у тому числі на конкурсних засадах), приватизація земельних ділянок під об'єктами, що приватизуються відповідно до законодавства України, приватизація земельних ділянок під об'єктами незавершеного будівництва.

Постановою Верховної Ради України “Про порядок введення в дію Закону України “Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про плату за землю” від 19.09.96 р. № 379/96-ВР було встановлено термін — 1 січня 1999 р. — для проведення грошової оцінки земель населених пунктів.

Грошова оцінка земель здійснена з метою створення умов для економічного регулювання земельних відносин при передачі земель у власність, у спадщину, під заставу, при даруванні, купівлі-продажу земельної ділянки та наданні в оренду, визначенні сукупної вартості основних засобів виробництва, визначенні розмірів внеску до статутних фондів колективних сільськогосподарських підприємств, спільних підприємств, акціонерних товариств, об'єднань, кооперативів.

Без сумніву, запровадження плати за землю дало можливість суттєво збільшити надходження до бюджетів міст.

Зазначимо, що в грудні 1999 р. Верховна Рада України прийняла Закон “Про внесення змін до Закону України “Про плату за землю”. Згідно з цим Законом ставка земельного податку застосовується з урахуванням коефіцієнтів індексації, визначених законом про Державний бюджет на відповідний рік. Окрім того, Законом України від 25.10.01 р. № 2768 було прийнято Земельний кодекс України, в якому уточнена низка питань і розв'язано ряд проблем місцевого самоврядування [216].

На практиці нерідко мають місце технічні упущення в порядку сплати податку підприємствами та організаціями залежно від їхньої

територіальної реєстрації. На нашу думку, до уваги потрібно брати реальне розміщення виробничих об'єктів таких підприємств на території — з відповідною сплатою податків і зборів у місцевий бюджет. Тому хибною є практика, коли такі податки і збори йдуть на поповнення бюджету за місцем розташування контор і офісів управлінського апарату таких підприємств. Наприклад, Старояричівська філія АТ “Світоч”, Запитівський комбінат виробничих підприємств АТ “Нафтогазбуд”, Добротвірська ТЕС, Управління магістральних газопроводів та ряд інших підприємств працюють в Кам'яно-Бузькому районі Львівської області, тобто їхні виробничі об'єкти не розташовані у Львові, проте їхні податки та платежі йдуть не на поповнення місцевого бюджету Кам'яно-Бузького району, а в скарбницю м. Львова з тієї формальної причини, що центральні офіси цих фірм розташовані саме у м. Львові.

На парламентських слуханнях 16 квітня 2003 р. відмічено, що важливим фактором місцевого та регіонального розвитку є зміцнення його фінансової основи та удосконалення міжбюджетних відносин. Починаючи з 2002 року, бюджет держави розробляється на основі Бюджетного кодексу України, який запровадив нову систему формування міжбюджетних відносин державного бюджету з майже 700 бюджетами Автономної Республіки Крим, областей, міст обласного значення та районів. Прозорість і стабільність системи формування цих взаємовідносин забезпечується формульними розрахунками, які відповідають принципу надання однакового рівня державних послуг всім громадянам України незалежно від того, де вони проживають, та обрахунку податкоспроможності відповідних територій. Другим елементом, що закладає стабільність у взаємовідносинах між бюджетами, є виведення 15 видів платежів поза межі бюджетного регулювання. Обсяг цих коштів складає понад 2 млрд гривень. Це насамперед місцеві податки і збори, а також частина плати за землю. Це реальна децентралізація державних фінансів, яка містить у собі значний потенціал економічного розвитку регіонів.

Зазначимо, що ефективність діяльності органів місцевого самоврядування найчастіше оцінюють по тому, як вони вирішують соціальні проблеми. Саме тому до соціальних проблем місцевого самоврядування зараховують насамперед проблеми, пов'язані зі створенням належних умов життєдіяльності населення. Вони повинні вирішуватися за допомогою органів місцевого самоврядування у процесі їх функціонування. Найгострішими з них є проблеми забез-

печення місцевою владою повних і своєчасних соціальних виплат, проблеми соціального захисту населення та проблеми розвитку соціальної інфраструктури (житлового будівництва, освіти, охорони здоров'я і громадського порядку тощо). Саме органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати розвиток соціальної інфраструктури на підвідомчій території, оскільки вони найбільш наближені до населення і мають безпосередній зв'язок з територіальною громадою; наділені широкими і різноманітними повноваженнями у сфері реалізації і охорони прав громадян; володіють необхідними формами, засобами, методами роботи, законодавчо визначеною, матеріально-фінансовою базою, що дозволяє їм цілеспрямовано проводити заходи соціального, економічного характеру, які спрямовуються на забезпечення прав і свобод громадян.

На нашу думку, органи місцевого самоврядування мають займатися розвитком соціальної інфраструктури місцевого значення. За розвиток мережі об'єктів соціальної інфраструктури регіонального і загальнодержавного значення повинна відповідати держава.

Дослідження соціальних проблем місцевого самоврядування та пошук шляхів їх розв'язання особливо актуалізувалися в останні роки.

В Основних напрямках соціальної політики на 1997–2000 рр., схвалених Указом Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97, наголошувалося на необхідності реформування соціальної сфери з метою її перетворення на ефективно діючий сектор економіки. Звичайно, реалізація соціальної політики, яка розробляється на рівні держави, здійснюється насамперед на рівні територіальних громад, районів, областей. Серед усіх проблем місцевого самоврядування соціальні проблеми вирізняються особливою гостротою.

Різні соціальні проблеми по-різному оцінюються експертами, спеціалістами, управлінцями і населенням. Мають місце і територіальні відмінності в подібних оцінках.

Згідно з результатами соціологічного вивчення суспільної думки про ставлення населення до різних рівнів влади, здійсненого на початку 2000 року через газету “Ратуша” у Львові, перше місце посіли проблеми, пов'язані з працевлаштуванням. Респонденти не тільки акцентували на масовому безробітті, але й нагадували про право людини на працю, про приховане безробіття, про проблеми зайнятості молоді тощо. На другому місці були проблеми нормального функціонування житлово-комунального комплексу міста, на третьому — стан доріг.

Ось як розподіляються оцінки соціальних проблем 800 респондентами м. Львова, у грудні 2002 р. опитаними соціологами Центру з інформаційних проблем територій НАН України (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

Визначення населенням Львова найважливіших проблем у місті

Проблеми	Кількість голосів, що вважають проблему найважливішою	Відсоток до опитаних
Водопостачання	258	32,2
Спорудження школи, дитсадка	13	1,6
Міжконфесійні конфлікти	13	1,6
Телефонізація	51	6,4
Субсидії	51	6,4
Відновлення роботи підприємства	124	15,5
Забезпечення дітей у школі	29	3,6
Робота поліклініки	59	7,3
Сфера побутового обслуговування	13	1,6
Приватизація землі	9	1,1
Інше	180	22,5
Разом	800	100,0

Дані табл. 3.4 свідчать, що на той час для третини населення м. Львова на першому місці були проблеми, пов'язані з водопостачанням, на другому — проблеми працевлаштування, на третьому — проблеми, пов'язані з роботою закладів охорони здоров'я.

Як бачимо, погляди на найважливіші соціальні проблеми жителів м. Львова й акценти, які зроблені на окремих соціальних проблемах сучасними науковцями, суттєво відрізняються між собою.

Очевидно, влада на місцях разом з дослідниками-науковцями має вивчати всі нагальні проблеми життєдіяльності місцевого населення і лише тоді робити висновки про пріоритетність тих чи інших.

У науковій літературі неодноразово наголошувалося, що підвищення рівня забезпеченості населення міст житлом можливе за рахунок впровадження ефективної політики ціноутворення на нові житлові приміщення за умови залучення коштів вітчизняних та іноземних інвесторів і населення. Така ефективна політика ціноутворення значною мірою залежить від діяльності органів місцевого самоврядування: продаж житла на пільгових умовах чи його безкоштовне надання малозабезпеченим верствам населення, надання довгострокових і короткострокових кредитів платіжеспроможним громадянам, можливість придбати житло за цінні папери (бони, облігації тощо) — все це є реальним за підтримки органів місцевої влади. Крім того, ефективна політика ціноутворення опосередковано залежить від обсягів поетапної регенерації цінного та ліквідації непридатного для проживання житлового фонду, поліпшення благоустрою і рівня інженерного забезпечення морально застарілого житла, збалансування структури джерел фінансування житлового будівництва. Звичайно всі ці заходи є насамперед прерогативою місцевих органів влади.

На жаль, самоорганізація населення, завдяки якій могли б покращитися відносини громадян з державою, залишається на дуже низькому рівні. Так, повільно створюються об'єднання з управління, утримання і використання майна житлових будинків, яке перебуває у загальному користуванні; домові комітети та інші добровільні об'єднання та організації. Це свідчить про те, що як громадяни ще не усвідомили переваг місцевого самоврядування, так і держава не створила відповідні сприятливі для цього умови.

На сьогодні в основному уже створено правове поле для забезпечення населення різноманітними послугами. Міста використовують це правове поле максимально шляхом налагодження активних зовнішньоторгових зв'язків, у тому числі і з зарубіжними партнерами. Саме можливість надавати послуги на рівні європейських стандартів у містах для задоволення інтелектуальних і культурних потреб населення окреслює вигідні сторони держави у її взаємовідносинах з громадянами. Враховуючи це, міста намагаються розв'язати низку проблем у царині надання комунальних послуг, розвитку архітектурної забудови центральної частини міста та його околиць, обслуговування закладів соціальної сфери, забезпечення безперервного функціонування транспорту, зв'язку, медичного обслуговування, розвитку культури й освіти, охорони правопорядку тощо.

Прагнучи вирішити найважливіші проблеми жителів міста, виконавчі органи міських рад одночасно розв'язують і властиві різним містам специфічні проблеми, які пов'язані з особливостями його історичного розвитку, сучасними процесами приватизації та розвитку ринкових відносин, а також процесами демократизації.

Безумовно, органи місцевого самоврядування в Україні мають відігравати, як і аналогічні органи європейських держав, вирішальну роль у забезпеченні економічного благополуччя і належних умов життєдіяльності населення. Ось чому не можна зволікати з розв'язанням соціально-економічних проблем місцевого самоврядування. Їх успішне і своєчасне вирішення — запорука не тільки благополуччя населення, але й національної безпеки України.

3.4. Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування

В Україні спостерігаються чітко виражені регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування. Ці особливості зумовлені дією низки факторів, найважливішими серед яких є географічне положення територіальних громад; величина та конфігурація адміністративно-територіальної одиниці, яка виступає просторовою базою розміщення територіальної громади; особливості політико-адміністративного устрою України; характер територіальної організації українського суспільства.

Вітчизняні науковці приділяють величезну увагу дослідженню регіональних особливостей діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема, проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою України з метою оптимізації місцевого самоврядування досліджувались у працях В. Малиновського [376, с. 211–218]; М. Теплюка [590, с. 403–409]; П. Ткачука [601, с. 141–151] та ін. Проблеми розвитку та удосконалення місцевого самоврядування у містах досліджувались у працях М. Бокія та Л. Шапіро [67, с. 130–136]; Л. Веліхова [88]; В. Волинця [96, с. 119–123]; В. Волкова [97, с. 65–73]; Є. Кушнарьова [357, с. 134–139]; С. Саханенко [549, с. 186–192]; Ю. Шарова [656, 658]; В. Шелевія [669] та ін.

Проблеми місцевого самоврядування у столиці України досліджувались В. Вакуленком [83, с. 115–119]; К. Матвієнком [386, с. 104–106]; Б. Мечинським [392, с. 84–85] та ін.

Особливостям реалізації місцевого самоврядування на селі увагу приділяли: Г. Бутирін, В. Ознобкін, В. Романов [80]; І. Прокопа [514]. Окрема увага приділялась проблемам здійснення місцевого самоврядування у приміських районах: В. Кампо [237, с. 89–91].

Проблеми територіальних особливостей місцевого самоврядування досліджувались С. Болдирьовим [69, с. 33–37]; А. Коваленком [251, с. 51–53]; В. Кривцовою [301, с. 295–300]; С. Крижанівським [304, с. 137–140]; П. Надолішнім [414]; В. Пархоменком [446, с. 46–80]; В. Сапеляком [548, с. 3]; А. Толстоуховим [604, с. 4]; В. Шаповалом [654].

Огляд публікацій, присвячених регіональним проблемам місцевого самоврядування, дозволив їх звести в наступні групи: проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою України з метою оптимізації місцевого самоврядування; проблеми розвитку й удосконалення місцевого самоврядування у містах; проблеми місцевого самоврядування у столиці України; проблеми місцевого самоврядування на селі; проблеми місцевого самоврядування приміських районів; проблеми місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим; проблеми територіальних особливостей місцевого самоврядування.

Звичайно, державна політика має враховувати регіональні особливості. Є різні точки зору, як це повинно здійснюватися. Так, А. Ткачук вважає, що державна політика щодо управління на місцях повинна охоплювати: по-перше, концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою; по-друге, пакети законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади, їх взаємодію; по-третє, механізми розрахунків надходжень і видатків до бюджету органів місцевого управління, а також механізми перерозподілу фінансових ресурсів для того, щоб забезпечити відповідний рівень життя людей в різних населених пунктах; по-четверте, наявність у структурі державної влади органу, який відає проблемами місцевого самоврядування і допомагає у їх вирішенні; по-п'яте, механізм консультацій для врахування місцевих інтересів при прийнятті органами центральної влади рішень з питань управління на місцях [596, с. 112].

Особливо актуальними є проблеми розвитку й удосконалення місцевого самоврядування у містах. Ця актуальність визначається, на нашу думку, наступними факторами. По-перше, в Україні переважає міське населення: на початок 2002 р. в містах проживало 34017,4 тис.

осіб, або 67,9 % від усього населення. По-друге, мережа міських поселень є суттєвою: на початок 2002 р. в Україні налічувалося 448 міст, у тому числі 169 міст державного, республіканського та обласного значення і 897 селищ міського типу.

Спостерігається величезна диференціація міських поселень за величиною: в державі налічується 105 міст з чисельністю населення понад 50 тис. осіб, з них 5 міст мільйонерів. Це зумовлює відповідну диференціацію міських територіальних громад за величиною, що вимагає специфічних підходів до організації функціонування їх самоврядних органів.

Існування в містах районів (є 121 район) та підпорядкованості деяким містам селищ-супутників створює конфліктні ситуації при функціонуванні самоврядних органів управління різних ієрархічних рівнів та інші проблеми.

Мають місце регіональні особливості розвитку міських поселень України, що не може не позначитися на функціонуванні органів місцевого самоврядування.

Ймовірно, у найближчій перспективі регіональні особливості місцевого самоврядування ще більше диференціюватимуться. Це зумовлено наявністю широкої палітри проектів, спрямованих на удосконалення місцевого самоврядування в різних регіонах держави, розроблених окремими дослідниками, групами учених, провідними фахівцями, які намагалися максимально врахувати місцеві особливості. Один з таких проектів стосується удосконалення самоврядування у столиці України — м. Києві.

Містобудівні розрахунки, проведені на основі прогнозу соціально-економічного розвитку м. Києва у XXI ст. Київською міською державною адміністрацією із залученням фахівців НДІСЕП, АТ “Київ проект” та НАН України, наочно показали об’єктивну необхідність створення в системі адміністративно-територіального поділу України нової територіально-адміністративної одиниці — Київського столичного округу.

Як показують розрахунки нового Генерального плану, перспективний розвиток м. Києва стримується існуванням чітко визначених меж міської території, за якою закінчуються права органів місцевого самоврядування столиці і починаються права обласної ради Київської області.

При створенні львівської моделі самоврядування в якості вихідної була прийнята наступна позиція: місто є цілісним організмом, яким

потрібно керувати з одного центру, а не з шести, як це було за радянської системи управління містом. У колишньому Радянському Союзі кожний з таких центрів прагнув автономно користуватись економічними і соціальними вигодами за рахунок великих заводів, фабрик та інших об'єктів, які були розташовані на підпорядкованій цим центром території. При цьому ігнорувалось те, що робоча сила і багато інших ресурсів на таких заводах і фабриках були задіяні з усього міста або регіону.

У наш час в місті Львові економічна і соціальна політика розробляється однією радою, а всі інші структури здійснюють безпосередні виконавчі функції. Таким чином було знято протистояння між районними радами і міською радою, а матеріальні, фінансові, трудові ресурси міста та його околиць використовуються тепер більш раціонально і за єдиним генеральним планом. Водночас створені конкретні служби, які відповідають за конкретну ділянку роботи.

Районні ради, самоліквідувавшись, передали свої повноваження міській раді. Відповідно, в місті були ліквідовані райвиконкоми. Замість них створено районні адміністрації, які безпосередньо підпорядковані міськвиконкому. Голови районних адміністрацій увійшли до складу міськвиконкому. При цьому голову районної адміністрації, межі його повноважень та обов'язків затверджує сесія міської ради. Крім того, сесія міської ради, як представницький орган всього населення міста, обирає виконавчий комітет, до складу якого входить міський голова, заступник міського голови з питань виконавчих органів, заступник з питань економічного розвитку, керуючий справами міськвиконкому, секретар ради, голови райадміністрацій та інші особи. Саме головами райадміністрацій здійснюється поточне оперативне управління містом, вони ж несуть персональну відповідальність перед міським головою і міськвиконкомом за стан справ у районі.

Така структура управління містом впорядкувала процедуру прийняття рішень, зокрема зникло їх дублювання, що мало місце в минулому по відношенню до одного і того ж об'єкта. Члени міськвиконкому користуються певним імунітетом як представники колегіального органу управління. У той же час, якщо голова районної адміністрації не справляється зі своїми посадовими обов'язками, міський голова може його звільнити. Ініціювати звільнення може і міськвиконком. Таким чином, демократично створена чітка вико-

навча вертикаль, яка забезпечила позитивні результати діяльності міської влади. При цьому не тільки підвищилась виконавська дисципліна, а й досягнуто економії коштів. Подібна організація системи органів місцевого самоврядування спостерігається в інших містах України.

З іншого боку, відповідаючи за ситуацію в районі, голови районних у місті адміністрацій, як члени міськвиконкому, мають змогу впливати на формування загальноміської політики. Коли розподіляється бюджет, вирішуються питання розвитку комунального господарства, роботи транспорту та інші, вони висловлюють свої думки, обґрунтовують позицію. Усе це зрештою відбивається в рішенні виконкому, розпорядженнях міського голови чи рішеннях сесії міської ради.

Новизною стало і те, що у Львові відділи і управління було згруповано в департаменти. Департамент — юридична особа, яка самостійно вирішує кадрові питання. Якщо за радянської системи управління кадри формувались насамперед на партійній основі, то нині кадри формуються з погляду їх професіоналізму, уміння вирішувати проблеми міського господарства з урахуванням конкретних галузей і умов їх розвитку.

По цій схемі політичними фігурами є міський голова, його заступник по виконавчих органах, секретар ради та керуючий справами виконкому. Інші заступники, зачислені до рангу директорів департаментів, є муніципальними службовцями. Директор департаменту одержує право видавати накази і розпоряджатися засобами, виділеними з бюджету. Програму своєї діяльності він захищає перед виконкомом або перед сесією міськради. При цьому прийом на роботу чи звільнення муніципальних службовців здійснюється згідно з діючим законодавством не сесією, а через конкурсні комісії.

Із створених департаментів (організаційного та інформаційного забезпечення, планування забудови міста та землеустрою, економічної політики і ресурсів, міського інженерного господарства, гуманітарної та соціальної політики, житлового господарства) одним з найголовніших став департамент економічної політики і ресурсів, який розробляв стратегію розвитку міста та заходи з її реалізації. Департамент організаційно-інформаційного забезпечення також відіграв важливу роль в управлінні містом. Він, зокрема, організаційно забезпечував роботу всіх департаментів, виконкому та сесії міськради, в

тому числі здійснював підготовку документів. Обидва названі департаменти безпосередньо підпорядкувалися міському голові.

Інші департаменти були підпорядковані заступнику голови виконкому. Це означає, що відповідальність за перспективи розвитку міста ніс міський голова, а за поточні господарські справи — його заступник.

Розроблено було і відповідний механізм контролю за використанням наявних ресурсів, виділених на ведення міського господарства. При цьому бюджетні кошти кожен департамент одержував під конкретні господарські цілі, схвалені сесією міськради. Сесія визначала пріоритети, контролювала реальне витрачання фінансових ресурсів. Конкретно питаннями контролю за використанням фінансових ресурсів займалася депутатська комісія, фінансове управління і комітет внутрішнього контролю міськвиконкому. Жорсткий контроль за витрачанням фінансів в умовах діяльності департаментів допомагав ефективніше вести все господарство міста. При цьому кількість зайнятих в органах управління містом після здійсненої реорганізації скоротились на 45 %, а в міських районах — на 30 %.

Ряд учених акцентує увагу на необхідності розробки і затвердження статутів міст з метою врахування регіональних особливостей їх розвитку. Як відомо, громадська організація “Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі” за участю Асоціації міст України та Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України при підтримці Фонду ЄВРАЗІЯ розробила проект науково-дослідної і навчально-консультативної програми “Модельний статут територіальної громади міста”.

Незважаючи на те, що сільського населення в Україні менше, ніж міського, проблеми місцевого самоврядування на селі не менш складні і багатоманітні, ніж у містах. Насамперед це пояснюється тим, що сільське населення розосереджене по території держави, територіальні громади, в які воно об’єднується, переважно невеликі, але їх досить багато (див. дод. 1 і 2).

Зазначимо, що на початок 2003 р. найбільшою питомою вагою сільського населення характеризувалися західні області України. Найменша частка сільського населення — в індустріально розвинених регіонах, зокрема в Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Харківській, Запорізькій областях.

Ці та інші регіональні особливості розселення сільського населення (див. дод. 2) диктують специфічні вимоги до функціонування сільських самоврядних структур управління.

Дані дод. 2 свідчать, що в наш час на один виконавчий орган місцевого самоврядування в сільській місцевості припадає в середньому по Україні 2,8 населених пункти. При цьому зазначимо, що в індустріально розвинених областях на одну сільську раду припадає 3–5 сільських населених пунктів.

Чисельність сільського населення в розрахунку на одну сільську раду також суттєво коливається в розрізі областей (від 1337 осіб у Тернопільській області до 2644 осіб у Закарпатській області і аж до 5650 осіб у Севастополі при кількості 1576 осіб в середньому по Україні). Значно коливається в розрізі областей і чисельність сільського населення в розрахунку на один населений пункт. Так, якщо в Сумській, Харківській, Рівненській, Чернігівській і Житомирській областях припадає 317–390 осіб у розрахунку на один населений пункт, то в Закарпатській, Чернівецькій і Івано-Франківській, Автономній Республіці Крим — від 832 до 1537 осіб.

Якщо до сказаного додати те, що кожне сільське поселення характеризується власними специфічними організаційно-виробничими особливостями, господарськими зв'язками і ресурсами, то стає очевидним, що ці особливості, а також регіональні відмінності у величині самоврядних територіальних громад вимагають їх врахування органами управління на місцях. В основі цих вимог — необхідність забезпечення реалізації щоденних інтересів і життєво необхідних потреб (організаційно-виробничих, будівельних, паливно-енергетичних, житлово-комунальних, комунікаційних, транспортних, побутових, освітніх, медичних, культурно-оздоровчих та ін.) сільського населення. Звичайно, це не може бути здійснено без застосування органами місцевого самоврядування сучасних організаційних методів управління сільською місцевістю. Ці сучасні організаційні методи мають бути спрямовані насамперед на організаційно-виробничче впорядкування території та конкретних місць проживання сільського населення, задоволення його матеріальних і духовних потреб шляхом вирішення відповідних економічних і соціальних проблем, забезпечення обґрунтованої стратегії і перспектив подальшого розвитку сільських поселень. Безумовно, розв'язання такого завдання вимагає активізації діяльності органів місцевого самоврядування та громадської ініціативи.

Зазначимо, що формування ринкових відносин на селі також вимагає вдосконалення принципів і методів, які застосовуються

сільськими органами самоврядування при управлінні сільською місцевістю. Серед них виняткову роль у сучасних умовах реформування української економіки мають відігравати економічні методи.

Сільські органи місцевого самоврядування повинні максимально сприяти виникненню і функціонуванню нових форм господарювання (фермерства, підсобного промислового підприємництва, соціального бізнесу тощо). Для цього доцільно на їх базі створити інформаційно-довідкові служби і рекламні бюро для поширення інформації про можливості організації таких форм і про те, як такі можливості можна зrealизувати. На базі окремих сільських органів місцевого самоврядування доцільно створити недільні школи, де б велася навчальна робота по організації нових форм господарювання з метою залучення молоді та інших категорій населення до нових видів зайнятості.

Ми поділяємо думку тих учених, які вважають за необхідне розробити в масштабах всієї держави комплексно-цільову програму “Земля”, створити банк даних про кількісні та якісні параметри земельних угідь (у тому числі відведених під сільськогосподарське користування) на систематизованій основі з постійним поновленням кількісних і якісних характеристик земель, посівних угідь по категоріях господарств, землекористувачів. Доведення даних цієї програми до кожного сільського жителя сприятиме підвищенню ефективності впроваджених нових форм господарювання. Жителі України мають знати про міжнародні еталони землекористування, яких дотримуються в розвинених державах світу (ФРН, США, Канада та ін.), про особливості застосування сучасних технологічних процесів в агробізнесі та про дійові екологічні механізми для стимулювання ресурсо- та енергозбереження в сільському господарстві.

Говорячи про регіональні особливості місцевого самоврядування, не можна не згадати і про екологічні проблеми та їх територіальні особливості. У цьому зв’язку доцільно наголосити на нових підходах до розв’язання таких проблем, які розробляються сучасними вітчизняними ученими. На нашу думку, на рівні місцевого самоврядування потрібно звертати особливу увагу на єдність людини і довкілля. Про таку єдність потрібно постійно пам’ятати, вирішуючи будь-які проблеми місцевого самоврядування.

Саме тому екологічна компонента регіонального управління і місцевого самоврядування має включати широкий спектр заходів від формування відповідного законодавства до розвитку і зміцнення

екологічної свідомості широкого загалу. Розв'язання таких завдань можливе лише за наявності достовірної інформації. Використання такої інформації є об'єктивною необхідністю, яка щораз ставить нові вимоги до процесів гармонізації розвитку людини і довкілля. Тільки завдяки налагодженому екологічному моніторингу на рівні місцевого самоврядування можна зберегти природу і людину в їх нерозривній органічності.

Отже, самоврядним органам з метою підвищення ефективності їх діяльності варто враховувати регіональні особливості розвитку територіальних суспільних систем: останнім мають відповідати чітко виражені регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування.

3.5. Роль місцевого самоврядування в сучасній регіональній політиці

Вважають, що самоврядування існувало і існує тільки на рівні населених пунктів, тобто там де можливо реалізувати право громади на місцеві ресурси. А на рівні регіональному (районному чи обласному) мають формуватися виконавчі структури, які виконують функції державного управління і координаційні функції стосовно виконавчих органів самоврядування у межах делегованих їм повноважень.

Зазначимо, що така позиція протиставляє місцеве самоврядування державному управлінню, місцевий розвиток — регіональному і національному розвитку. А ефективний розвиток суспільства можливий лише за злагодженого функціонування всіх ієрархічних рівнів управління, тобто за такого їх функціонування, яке б забезпечило узгодженість місцевого, регіонального і національного розвитку. Незважаючи на це, нині практично відсутні економічні теорії, які б могли повноцінно розкрити і пояснити узгодженість (взаємозв'язок чи навіть органічну єдність) місцевого і регіонального розвитку. Актуальність створення таких теорій особливо зросла в наш час, коли в розвинених державах світу в умовах демократії і самоврядування виникли нові ідеї місцевого розвитку. В основі цих ідей — використання переваг території (ресурсних, інфраструктурних тощо) для стимулювання такої економічної діяльності, яка є по суті органічною функцією населення.

Таким чином, нові ідеї місцевого розвитку орієнтують суспільство на повне використання місцевих ресурсів (насамперед працересурсного потенціалу) з метою створення комфортного середовища жит-

тедіяльності населення і нагромадження багатства на конкретній території.

Реалізація нових ідей місцевого розвитку вимагає конкурентоспроможності території і в першу чергу безпеки життєдіяльності людини в її межах. Це тягне за собою необхідність створення певних стандартів середовища (певного рівня розвитку всіх видів інфраструктури).

Втілення в життя нових ідей місцевого розвитку неможливе без активізації роботи в цьому плані органів місцевого самоврядування. Мало того, за такої ситуації місцева адміністрація повинна відігравати фундаментальну роль і мати можливість розпоряджатися ресурсами території з метою забезпечення роботою населення, яке проживає на підпорядкованій їй території, тобто розвивати економічну базу територіальної громади. Очевидно, що реалізація цієї ролі рано чи пізно призведе до протиріччя між місцевим і регіональним розвитком.

Ось тут і постає з особливою гостротою питання регіональної політики і ролі місцевого самоврядування, яку воно повинно відіграти у її реалізації. Адже цілком зрозуміло, що регіональний розвиток, реалізація загальнонаціональних інтересів аж ніяк не є простою сумою результатів місцевих розвитків і реалізації місцевих інтересів. Тому з очевидністю постає необхідність пошуку компромісів, які, повинні відображати узгодженість місцевих інтересів із загально-національними. Такі компроміси можливі при відпрацьованому на належному рівні законодавстві.

У зв'язку з цим важливо зазначити, що у другій половині 90-х років за ініціативи місцевих органів влади Кабінетом Міністрів України затверджено дев'ять державних довго- та середньострокових програм соціально-економічного розвитку, спрямованих на вирішення найгостріших проблем окремих регіонів, а саме: по Автономній Республіці Крим, м. Севастополь, Великій Ялті, м. Києву, Донецькій, Луганській, Херсонській областях, м. Львову, гірській Рахівщині.

Зауважимо, що напрями розвитку законодавства щодо регіонального розвитку та місцевого самоврядування викладено у Посланнях Президента України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки”, “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2004–2011 роки”. Одним з першочергових завдань визначено децентралізацію владних повноважень шляхом делегування значної частини управлінських функцій у регіони, що

сприятиме посиленню їх ролі та відповідальності у вирішенні всього комплексу питань розвитку та проблем соціальної політики. Важливим напрямом нового етапу адміністративної реформи визначено делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування. Цей процес має органічно узгоджуватися та поєднуватися з проведенням у 2005–2010 рр. адміністративно-територіальної реформи [275].

Таким чином, питання втілення в життя нових ідей місцевого розвитку за умов їх узгодженості з регіональною політикою і загальнонаціональними інтересами вимагає ще серйозних досліджень. Аналогічних досліджень потребує і виявлення справжньої ролі місцевого самоврядування в регіональній політиці. Такі дослідження мають відобразитись у нових законопроектах та інших нормативно-правових актах, які готуються в наш час.

З метою запровадження на центральному та регіональному рівнях стратегічного програмування регіонального розвитку підготовлено проект Концепції Державної стратегії регіонального розвитку на 2003–2011 рр., що визначає стратегічні завдання, пріоритети державної регіональної політики на перспективу, шляхи їх реалізації.

Для створення умов активізації розвитку малих міст України Верховною Радою України розглядається проект закону України “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст України”, який передбачає створення умов для забезпечення комплексного розвитку малих міст, покращення інвестиційного клімату, поліпшення стану міського господарства, а також умов життєдіяльності населення [515], (див. дод. 6, 7).

Нові дослідження мають орієнтуватись на поглиблення взаємовідносин громадян з державою через функціонування місцевого самоврядування, яке вимагає встановлення системи зворотних зв'язків. Ці зв'язки варто базувати на періодичних опитуваннях громадської думки з метою виявлення нагальних потреб громадян, з'ясування їх ставлення до владних структур тощо; на створенні спеціальних відділів зворотного зв'язку, у яких будь-який громадянин міг би отримати відповідь на запитання, що торкаються перспектив розвитку території, обґрунтованості тих чи інших рішень, прийнятих представниками органів місцевого самоврядування тощо; а також на використанні засобів масової інформації. Створення такої системи допоможе оптимальніше вирішувати назрілі проблеми на території юрисдикції органу місцевого самоврядування.

Нині загострилась проблема координації організаційного впорядкування і систематизації діяльності всіх регіональних органів управління, особливо щодо чіткого визначення функцій і меж загального керівництва і управління регіоном, інформаційного забезпечення такого управління. Варто, на наш погляд, створити сучасну (ринко-спрямовану) загальнотериторіальну інформаційну інфраструктуру регіону, регіональну статистику, в тому числі з виділенням сільської місцевості та міст. Комплекс всіх цих питань можна раціонально вирішувати при створенні різних типів регіональних автоматизованих систем управління, які покликані інформаційно якнайповніше забезпечити елементи технології регіонального управління.

Не менш важливо розробити сучасні навчальні програми по вивченню теоретичних основ місцевого самоврядування та регіонального управління. Поки що навчальні програми з питань науки управління обмежуються вивченням проблематики управління на рівні окремих підприємств і галузей, що недостатньо для формування спеціалістів по системному комплексному керівництву соціально-економічним розвитком регіонів. Розширення економічних методів управління господарством підвищує роль економічного аналізу господарської діяльності в регіонах. У вирішенні цього завдання значне місце посідає якісна інформація про реальний соціально-економічний стан розвитку того чи іншого регіону, ступеня збалансованості виробництва ресурсами, продовольчим забезпеченням населення, зростання рівня оплати праці різних категорій працюючих, наявності робочих місць, питомої ваги зайнятості населення тощо.

Практика свідчить, що галузеві органи управління не можуть повною мірою використати всі результати науково-технічного прогресу для розвитку того чи іншого регіону. Очевидно, тут повинна зрости роль органів самоврядування. Зокрема, активну участь у територіальному управлінні науково-технічним прогресом мають брати виконавчі органи рад, міські та сільські ради, у їх компетенції повинна бути робота по створенню і впровадженню нової техніки, формуванню ініціативних груп по відродженню підприємств, зміцненню творчих зв'язків науки з виробництвом.

Аналіз ефективності управління науково-технічним прогресом на матеріалах Західного регіону України показує, що наявні технічні можливості промислових підприємств Львова, Тернополя, Чернівців, Ужгорода та інших міст використовуються нераціонально. Зокрема,

затягується заміна малоефективних машин і обладнання. Низькою є змінність роботи новопридбаних машин і обладнання. На низькому рівні здійснюються заходи по впровадженню ресурсозберігаючих, маловідходних і безвідходних технологій. До пошуків резервів промислового виробництва не залучаються раціоналізатори та винахідники, досвідчені робітники, наукові колективи.

На наш погляд, потрібно в кожній галузі, на кожному підприємстві чітко визначити існуючий технічний стан обладнання і умови робочих місць, що можна переобладнати та реконструювати, які нові види продукції освоїти, щоб одержати максимальний економічний ефект, високі кінцеві результати.

Науково-технічний аспект регіональної політики має забезпечувати: розвиток пріоритетних напрямів наукових досліджень господарського розвитку та раціонального ресурсоспоживання; спрямування науково-технічного потенціалу на розроблення, освоєння та широке використання принципово нових машин, технологій і матеріалів, які конкурентоспроможні на світовому ринку; організацію власного виробництва продукції, що імпортується; розроблення технологій найефективнішого використання енергоносіїв.

Державна ж економічна і соціальна політика охоплює сукупність економічних, правових, організаційно-управлінських методів, які органічно поєднують загальнодержавні, регіональні та місцеві інтереси, спрямовані на повнокровний розвиток регіонів і держави в цілому. Стратегічною метою цієї політики є гармонійне поєднання місцевих інтересів, інтересів держави і окремих регіонів, створення сприятливих економічних та правових засад для раціонального використання місцевих ресурсів та особливостей природно-виробничого потенціалу.

Державне регулювання розвитку регіонів забезпечується встановленням відповідних пріоритетів, тобто наданням переваги на даному етапі розвитку конкретних галузей, видів діяльності, форм господарювання конкретних регіонів. Визначені та забезпечені відповідними ресурсами пріоритети мають сприяти найефективнішому використанню природного та економічного потенціалів регіонів. Залежно від поставлених цілей та рівнів управління пріоритети можуть встановлюватись як на державному, так і місцевих рівнях управління.

Виходячи із своїх національних інтересів, держава визначає стратегічні цілі та поточні пріоритети, створюючи сприятливі умови для розв'язання відповідних соціально-економічних проблем. Сьогодні

основна стратегічна мета держави — забезпечення стабільності розвитку на базі створення високоефективної соціально-орієнтованої економіки, яка забезпечить високу якість життя населення, активну його мотивацію до трудової і підприємницької діяльності, умови рівноправного партнерства у світовому економічному співтоваристві.

Підсумовуючи зазначене в цьому розділі, наголосимо, що процес становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні супроводжується виникненням ряду проблем, від розв'язання яких залежить не тільки подальший стабільний розвиток окремих територіальних утворень — міст і сільських поселень в різних регіонах України, але й українського суспільства в цілому. Тільки за умови вирішення проблем місцевого самоврядування можливе будівництво політично й економічно незалежної демократичної держави, пріоритетом стратегічного розвитку якої є інтереси людини.

Висновки до третього розділу

Аналіз проблем місцевого самоврядування та їх регіональних особливостей в умовах перехідної економіки України, здійснений в цьому розділі, свідчить про те, що їх розв'язання є надзвичайно актуальним завданням, що окремі групи проблем, зокрема проблеми становлення і розвитку самого місцевого самоврядування та проблеми, які має вирішувати місцеве самоврядування, вимагають застосування специфічних підходів не тільки до вивчення, але й до розроблення системи заходів, спрямованих на їх розв'язання. У процесі вивчення проблем місцевого самоврядування отримано такі результати:

1. На основі дослідження існуючої класифікації проблем місцевого самоврядування запропонована класифікація, згідно з якою усі проблеми, які тою чи іншою мірою пов'язані з місцевим самоврядуванням, умовно можна поділити на дві великі групи:

- проблеми відновлення та розвитку місцевого самоврядування як політико-правового інституту та гарантованого державою права територіальної громади;
- проблеми, які має вирішувати безпосередньо територіальна громада, її представницькі органи — рада (сільська, селищна, міська, районна, обласна) та голова (сільський, селищний,

міський); виконавчі та функціонально-галузеві і територіальні органи місцевого самоврядування. У складі кожної групи виділено політико-правові, соціально-економічні і регіональні проблеми.

2. Запропонована класифікація існуючих у науковій літературі, засобах масової інформації, нормативно-законодавчих документах оцінок проблем місцевого самоврядування, яка має такий вигляд: евристичні, експертні, пізнавально-критичні, споживацькі та службові оцінки, а також виявлено фактори першого і другого порядку, які впливають на якісні й кількісні характеристики оцінок проблем місцевого самоврядування.

3. На прикладі аналізу окремих питань політико-правових проблем місцевого самоврядування окреслена їх багатогранність і глибина. Зроблено висновок, що їх розв'язання здійснюється у процесі непростого становлення правової системи України, розвиток і вдосконалення якої має здійснюватись крізь призму інтересів та цінностей людини в умовах демократії.

4. Дослідження соціально-економічних проблем місцевого самоврядування дало можливість зробити висновок, що органи місцевого самоврядування в Україні мають відігравати, як і аналогічні органи європейських держав, вирішальну роль у забезпеченні економічного благополуччя і належних умов життєдіяльності населення. Саме тому необхідне прискорення розв'язання соціально-економічних проблем місцевого самоврядування, від чого залежить благополуччя населення України.

5. Вивчення регіональних проблем місцевого самоврядування дозволило зробити висновок, що регіональним особливостям розвитку територіальних суспільних систем відповідають чітко виражені регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування. Встановлено, що від розв'язання регіональних проблем залежить не тільки подальший стабільний розвиток окремих територіальних утворень — міст і сільських поселень в різних регіонах України, але й українського суспільства в цілому. Не можна залишити поза увагою всіх владних структур, вчених і громадськості те, що тільки за умови вирішення проблем місцевого самоврядування можливе будівництво політично й економічно незалежної демократичної держави, пріоритетом стратегічного розвитку якої є інтереси людини.

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Інформатизація як фактор побудови інформаційного суспільства

Інформація стала четвертим великим і сьогодні вже головним економічним фактором поряд із сировиною, працею та капіталом. У державах, де відбувається посилений розвиток техніки, формується новий тип суспільства — інформаційне суспільство. На думку Комісії Європейського союзу, у такому суспільстві діяльність людей здійснюється з використанням послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв'язку [695]. Інакше кажучи, таке суспільство можна визначити як “суспільство знань”, “комунікаційне суспільство”, “телепатичне суспільство” тощо. На сьогодні завдяки досягненням науково-технічної революції промислове виробництво перетворюється на цифрове виробництво.

З розвитком інформації детермінуються “інформаційно-управлінські можливості людей. Поступова їх зміна спричинила зародження інформаційно-організаційної кризи” [239, с. 130]. Шляхом виходу із цієї кризової ситуації стало залучення інформаційних, комп'ютеризованих технологій у сфері використання і опрацювання нагромаджених протягом тисячоліть знань. Якщо земля, праця, сировина й навіть капітал розглядаються як обмежені ресурси, то знання фактично невичерпні. На відміну від верстата чи заводської лінії, знання можуть використовуватись одночасно безмежною кількістю учасників ринку. І використовуватись для створення нових знань. Накопичені знання зменшують потребу у сировині, праці, часі, просторі, капіталі й інших ресурсах. Вони стають незамінним засобом — основним ресурсом сучасної економіки, цінність якого постійно зростає. Відбувається, якщо так можна сказати, “когнітивна революція”.

Логіка розвитку людства показує, що альтернативи інформатизації немає. За сільськогосподарською, а потім індустріальною, настає ера інформатизації. Це об'єктивний етап соціального прогресу в усіх сферах, передусім в управлінні, економіці, науці та новітніх технологіях.

Знання стають основною цінністю, а робітник розумової праці — головним надбанням будь-якої організації. Фізична праця — дедалі більшою мірою прерогатива автоматизованих ліній. Головне — знання і творчі здібності, інтелект самого працівника. Компанії у нових перегонах суттєву перевагу надають навчанню, що триває протягом усього життя. Людям потрібно отримувати інформацію тоді, коли вона їм знадобилась, причому не відходячи від робочого місця. “Навчання без відриву від виробництва” набуло нового змісту і стало невід’ємною часткою виробництва. “Робоче місце” і “місце навчання” сьогодні означають одне і те ж. При цьому кожен відчуває серйозну відповідальність за навчання. Найбільші вимоги у цьому плані виникають до державних і муніципальних службовців, менеджерів, до тих, хто керує процесами в будь-якій організації.

Розвиток інформаційних технологій змінив розуміння того, що є основним ресурсом розвитку, що головним чином формує додану вартість продукту і яким чином побудувати ефективний механізм управління на мікро- та макрорівнях. Завдяки поширенню глобальної інформатизації нині активно йде формування мережевої економіки, основною характеристикою якої є громадсько-мережева форма управління. Основою такого управління є становлення у процесі соціальної еволюції ринку праці, пов’язаного з переходом від організованої маленької групи людей, що перебувають одне з одним в безпосередньому контакті, до колективів людей, пов’язаних тільки мережами зв’язку і розпорочених на великих просторах (іноді континентах). Певне, у XXI ст. соціальна еволюція приведе економічну систему до стану, коли вона базуватиметься саме на спільноті людей, що не перебувають одне з одним в безпосередньому контакті.

Поява в такій мережі небагатьох нових об’єктів може кардинально міняти ситуацію, призводити до суттєвих змін в управлінні. Різного роду організаціям доводиться повсякчасно видозмінюватись, а їх працівникам безперервно вчитися, аби не опинитися у становищі найкращого у світі експерта по технології, що віджила. Адже технології нині надзвичайно швидко старіють: нові знання породжують нові технології. В епоху мережевої економіки, коли машини виконують рутинну “чорну” роботу, людина віддається творчості, шукає нові можливості. Повтори, копіювання, автоматизація знецінюються, а оригінальність, здатність до творчості зростають в ціні. Потенційні вигоди інформаційних технологій, що полягають у стимулюванні конкуренції, сприянні розширенню виробництва, створенні

й підтримці економічного зростання та збільшення зайнятості, відкривають значні перспективи.

Однією з особливостей, що несуть інформаційні технології, є масове індивідуальне виробництво. Якщо промислова економіка створила масове виробництво, то нова, цифрова економіка, створює так би мовити масову індивідуалізацію — масове виробництво індивідуальних продуктів і послуг. Ця нова схема вимагає більшого обсягу знань — навіть побутових, повсякденних.

Майбутнє “домашнє виробництво” означає не просто виконання “конторської роботи” вдома. Воно народжує новий вид самодіяльних послуг, які найдешевше отримувати таким способом. Потік інформації все більше і ширше проникає в наш побут і перекладається на плечі споживача. Першим у цьому напрямку пішов фінансовий сектор, який вважає домашні банківські термінали вирішенням проблем своїх зростаючих трудових витрат. Тепер можна говорити про народження нового виду інформаційної діяльності, який починає перетворюватися на економіку самодіяльних послуг, що дозволяють відмовитися від витрат на так необхідні, але надто дорогі консультації (банківські, юридичні та ін.), дає можливість самому провести податкові розрахунки, зайнятися професійною підготовкою і самоосвітою. Інформаційна робота переміщується з ділової сфери у споживчу.

Завдання управлінців — не лише заохочувати та полегшувати перехід до інформаційного суспільства, але також і якомога повніше реалізувати його економічні, соціальні та культурні переваги. Для досягнення цих цілей важливо забезпечити проведення економічних і структурних реформ на всіх рівнях державного управління і місцевого самоврядування; забезпечити умови відкритості, конкуренції та новаторства, котрі доповнювалися б заходами щодо адаптації ринків праці, розвитку людських ресурсів та забезпеченням соціальної злагоди; удосконалити управління макроекономікою, використовуючи переваги нових інформаційних технологій; розробляти інформаційні мережі, що забезпечуватимуть швидкий, надійний, безпечний та дешевий доступ до відповідних нововведень у мережевих технологіях, сервісі та застосуваннях; розвивати людські ресурси, які повинні відповідати вимогам інформаційної епохи і задовольняти зростаючий попит на фахівців з інформаційних технологій (далі ІТ) у багатьох секторах економіки; активно використовувати ІТ в державному та муніципальному секторах, сприяти наданню послуг у режимі реального часу, що підвищує рівень доступності влади для всіх громадян.

Інформатизацію суспільства можна розуміти як створення і розвиток інформаційного середовища — комплексу умов і чинників, що забезпечують найсприятливіші умови для функціонування інформаційних ресурсів, автоматизованих способів їх оброблення й використання задля здійснення національних інтересів, поліпшення керування економікою, розвитку наукомістких виробництв та високих технологій, зростання продуктивності праці, вдосконалення соціально-економічних відносин, збагачення духовного життя. Інакше кажучи, інформатизація — це формування інформаційних технологій і створення умов для ефективного їх використання у різних суспільних системах [240, с.156].

На нашу думку, інформація — сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки; реалізація комплексу заходів, спрямованих на забезпечення повного та своєчасного використання достовірних знань у всіх важливих видах людської діяльності [344, с. 212].

Принагідно зауважимо, що поняття “інформатизація” дещо по-іншому визначається у Концепції національної програми України. Автори Концепції інформатизацію розуміють як “сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на підставі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки” [276].

Загальне розуміння інформатизації — це перехід суспільства на новий якісний щабель розвитку, який уже має усталену назву — інформаційне (постіндустріальне) суспільство. Тому одним з кроків до побудови інформаційного суспільства в Україні є розв'язання проблеми швидкості та інтенсивності впровадження інформаційних технологій у сфері місцевого самоврядування. У цьому процесі окреслюється тенденція, яка полягає в тому, що все більший об'єм інформаційної роботи виконується безпосередньо споживачами, а все

менший об'єм залишається на долю муніципальних службовців, вартість праці яких постійно зростає. У цьому розділі узагальнюється досвід, формулюються вихідні положення, окреслюються концепційні моделі інформатизації у сфері муніципального управління, досліджуються оптимальні шляхи інформатизації бюрократичної роботи та чиниться спроба визначити структуру інформаційної системи, щоб нею могли користуватися різні прошарки людей. Одним з аспектів дослідження є визначення кваліфікуючих ознак електронного врядування.

Проблеми інформації та її вплив на сучасний розвиток суспільних відносин досліджувалися у працях В. Афанасьєва [25], З. Баумана [47], Д. Белла [53], Л. Бріллоєна [79], Н. Вінера [91], Б. Гейтса [109], В. Дмитрієва [151], Дж. Мартіна [380], Г. Швєбса [663] та інших.

Проте розроблялися в основному загальнотеоретичні проблеми, а застосування інформаційних технологій на рівні муніципального управління довгий час залишалось поза увагою [25, 53, 79, 607].

Внаслідок стрімкого розвитку Інтернету та концепцій е-управління наприкінці дев'яностих років деякі автори (Снеллен, 2000; Фріссен, 1998) почали стверджувати, що впровадження інформаційних технологій, особливо інтернет-технологій, приведуть до значних змін в організаційній структурі, а відтак і до більш ефективного звернення до ІТ [707, с.17].

Електронна організація державного і муніципального управління викликає величезний інтерес у всьому світі. США, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, Коста-Ріка, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Латвія, Естонія, Чехія та багато інших країн вже почали створювати електронні уряди. Зокрема, уряд США став надавати громадянам різноманітні послуги через Інтернет: видачу ліцензій, сплату штрафів тощо. В Англії реєстрація фірм тепер потребує заповнення через мережу тільки однієї форми.

У результаті тотальної комп'ютеризації об'єктів і суб'єктів управління сучасного суспільства в обігу почали з'являтися нові терміни, такі як е-громадянин, е-бізнес, е-уряд, а форми електронної комерції нині включають не лише найбільш розповсюджені схеми бізнес — бізнес (далі В 2 В), бізнес — громадянин (далі В 2 С), але також і бізнес — уряд (далі В 2 G) та громадянин — уряд (далі С 2 G), не говорячи про модель уряд — громадянин (далі G 2 С) чи громадянин — громадянин (далі С 2 С) і охоплюють сферу бізнес-відносин держави з громадянами і підприємствами та держорганив між собою.

Роботи щодо створення електронних урядів (далі е-урядів), зокрема в США та Великобританії, проводяться під гаслом відкритості і підпорядкування урядів громадянам. Тому електронізація, наприклад, сплати користувачами Інтернету (далі е-громадянами) послуг, податків є лише технологічним і зовсім не основним завданням. Підпорядкованість урядів зводиться не лише до надання потрібної е-громадянам інформації, а забезпечується відкритою специфікацією комплексних показників роботи конкретних держорганів і створенням доступних населенню засобів моніторингу цих показників.

Створення такої системи дозволить е-громадянам самостійно оцінювати ефективність роботи органів публічної влади. Звичайно, що діяльність не кожного публічного органу можна оцінити кількісно, проте завжди необхідна політична воля, для того щоб на постійній основі ввести в дію публічну систему показників роботи урядових та муніципальних органів, організацій, закладів.

Впроваджуючи загальну інформаційну службу (далі ЗІС), слід забезпечити доступ до всіх типів громадського інформаційного сектора. Це, в свою чергу, обумовлює наявність основних принципів використання ЗІС. Ці принципи мають бути узгоджені з постулатами ЄС: повна лібералізація ринку інформаційних та телекомунікаційних послуг і вільне переміщення послуг через кордони.

Громадський сектор має бути провідним у питаннях визначення національної інформаційної політики та її пріоритетів; здійснювати управління цією політикою та забезпечувати координацію діяльності (включаючи міжнародну співпрацю) у галузі забезпечення надання інформаційних послуг; регулювати в межах, передбачених законом, розроблення, введення стандартів та контролю за якістю наданих послуг; інвестувати у проекти, програми та послуги, пов'язані з громадським інформаційним сектором; створювати загальне сприятливе середовище для прямих іноземних інвестицій та підтримки міжнародних фінансових установ; брати участь у формуванні національних, галузевих та муніципальних інформаційних систем [704, с. 11].

На жаль, на сьогодні існує не так багато досліджень, присвячених використанню органами місцевого самоврядування у процесі їх функціонування сучасних комп'ютерних технологій. Це не означає, що зовсім відсутні наукові публікації, присвячені аналізу, оцінці рівня розвитку, перспективам застосування інформаційних технологій. Якраз такого типу робіт є дуже багато. Проте робіт, присвячених використанню сучасних інформаційних технологій органами місцевого

самоврядування у процесі їх функціонування, зовсім мало. І це відбувається не тому, що роль сучасних комп'ютерних технологій недооцінюється. Причини інші.

Насамперед варто нагадати, що матеріально-технічна комп'ютерна база органів місцевого самоврядування України є досить слабкою, особливо у містах районного значення. Про інформатизацію сільських та селищних рад годі говорити. Кількість комп'ютерів у сільських радах можна порахувати на пальцях. І це не тому, що інформатизація не потрібна місцевим керівникам. Просто бідні місцеві бюджети не в змозі дозволити собі такі видатки. Крім того, ряд державних правових актів, прийнятих наприкінці 90-х років, практично забороняв придбання комп'ютерної техніки органами місцевого самоврядування за рахунок бюджетних коштів. Ще однією причиною є те, що багато управлінців, особливо старшого покоління, недооцінюють роль застосування комп'ютерних технологій у процесі функціонування органів місцевого самоврядування. Їх рівень комп'ютерної грамотності доволі низький, до того ж традиції адміністративно-командного менеджменту, носіями якого вони є, передбачав інший стиль роботи.

Проте є серйозні підстави сподіватися, що ситуація в найближчий час докорінно зміниться. Про це свідчать особливості впровадження в Україні комп'ютерних технологій (див. дод. 4). З нашої точки зору, таких особливостей є кілька.

Першою особливістю є стрімке наростання останнім часом усвідомлення різними соціальними групами, службовцями органів управління ваги комп'ютерних технологій. Виступаючи в якості третього соціоетального засобу інтелектуального виробництва (вважають, що першим була кам'яна сокира; другим — парова машина, рушійна сила індустріальної революції XVIII ст.), комп'ютер сприяє продукуванню величезної кількості інформації. Першим аналогічним засобом є письмо, другим — друк. Винайдення кожного з названих засобів слід розцінювати як черговий інформаційний переворот у розвитку цивілізації, у результаті якого наступав новий етап інтелектуалізації суспільства.

Другою особливістю є те, що на сьогодні в Україні спостерігається процес перетворення комп'ютерних технологій на один з найпотужніших засобів масової інформації. Ці технології здатні ефективно впливати на формування громадської думки, моментально поширювати відомості, дані.

Третьою особливістю є те, що за допомогою комп'ютерних технологій надзвичайно ефективно забезпечується здійснення управлінської діяльності у системі місцевого самоврядування та окремих об'єднань, асоціацій, статутними завданнями яких є сприяння розвитку інституту місцевого самоврядування в Україні.

Вдосконалення функціонування органів місцевого самоврядування сьогодні залежить від швидкості впровадження і широти застосування сучасних комп'ютерних технологій. Незважаючи на те, що наукових досліджень і публікацій, присвячених використанню сучасних комп'ютерних технологій органами місцевого самоврядування у процесі функціонування, існує не так уже й багато, ці технології поступово завойовують належне їм місце.

Для прикладу можемо згадати про інформаційно-комп'ютерне забезпечення діяльності Асоціації міст України (далі Асоціація), яке було організоване у 1997 р. у вигляді загальної комп'ютерної мережі Виконавчої дирекції Асоціації та баз даних по містах — членах Асоціації. При цьому відразу ж був налагоджений зв'язок Асоціації з органами, що відповідають за створення інформаційного поля України. У 2001–2003 рр. спільна з РТІ реалізація проекту “Створення регіональних відділень Асоціації міст України” дозволила інстальовати комп'ютерні мережі в усіх регіональних відділеннях Асоціації. Крім того, 130 міських рад малих міст України отримали комп'ютери та можливість виходу в Інтернет.

Принагідно зауважимо, що обласні, районні, а також міські ради створюють свої web-сторінки. Активно діє у цьому напрямі Асоціація, підтримуючи власний квазі-портал “АМУ-Діалог” (www.auc.org.ua), який, ставши свого роду візитною карткою Асоціації, дозволив понад 400 містам та селищам України отримати якісно новий рівень обміну інформацією як між собою, так і зі всім світом. Асоціація є партнером Міжнародної інформаційної мережі місцевого самоврядування (далі LOGIN). Основні завдання цієї системи: забезпечення широких можливостей обміну інформацією між місцевими органами влади різних держав; ефективний цільовий пошук досвіду вирішення конкретних проблем, пов'язаних з управлінням в органах місцевого самоврядування; забезпечення можливостей інформування громадян та ефективного контролю ними дій місцевих органів влади; узагальнення стану місцевих органів влади у різних державах; контроль за дотриманням Європейської хартії місцевого само-

врядування в державах, що приєдналися до неї; формування пропозицій щодо покращення рівня місцевого врядування, зміцнення демократичних принципів у ньому.

Четвертою особливістю є те, що за допомогою новітніх комп'ютерних технологій збільшується можливість організації освітньої та просвітницької діяльності у сфері місцевого самоврядування. Нинішній рівень інформаційних технологій дозволяє запровадити принципово нову методику підвищення кваліфікації муніципальних службовців за допомогою дистанційного навчання через мережу Інтернет. Нині цей проект реалізовується Українською академією державного управління при Президентіві України. Державний центр дистанційної освіти створено при НТУ КПІ. З 2002 р. у Міжрегіональній Академії управління персоналом за дистанційною системою навчаються студенти ряду спеціальностей.

Таким чином, створення надійних основ інформаційної діяльності українських органів місцевого самоврядування вимагає серйозних наукових напрацювань і багатоваріантних пропозицій, які б відразу проходили випробування практикою. Ось чому саме ролі комп'ютерних технологій у місцевому самоврядуванні та особливостям застосування цих технологій у місцевих самоврядних органах управління і присвячений цей розділ.

Наголосимо, що при цьому певний акцент робиться на надзвичайно актуальному питанні — реалізації інформаційного обігу, зокрема електронного документообігу в органах місцевого самоврядування, адже існуюча практика інформатизації міських рад та їх виконавчих органів, як правило, розпочинається саме з цього. У період 1995–1997 рр. саме так діяли Запоріжжя, Миколаїв та Львів. Наприкінці 80-х та на початку 90-х років подібна практика закладалась у більшості муніципалітетів Північної Америки та Західної Європи.

Інформатизація Харківських муніципальних структур розпочалась із вирішення локальних задач: “Кадри”, “Реєстрація підприємств” та ін. Рівне, Луцьк та Хмельницький розпочали активну інформатизацію з впровадження автоматизованої системи нарахування комунальних платежів.

Відповідно до ст. 4 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” самоврядування здійснюється на основі принципів гласності, колегіальності, підзвітності та відповідальності перед територіальною гро-

мадою. Стаття 59 цього ж Закону закріплює положення, відповідно до якого акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування слід оприлюднювати, доводити до відома населення. Зазначимо, що процедури, якими встановлюється порядок підготовки цих актів, їх практичної реалізації та контролю за їх виконанням, здійснення інших управлінських дій органами місцевого самоврядування є, по суті, процесом обробки та взаємного обміну інформацією.

Якщо розглядати інформаційний обіг в органах місцевого самоврядування з огляду на їх повноваження, визначені Законом “Про місцеве самоврядування в Україні”, то можна визначити шість основних блоків інформаційних відносин: 1) накопичення та обробка даних про реальний стан адміністративно-територіальної одиниці; 2) бюджетний процес; 3) функціонування і координація діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств; 4) процес підготовки, прийняття управлінських рішень та контроль за їх реалізацією; 5) інформаційний обмін з територіальною громадою та засобами масової інформації усіх рівнів; 6) діяльність у світовому інформаційному просторі.

Звичайно, цей перелік не є вичерпним, адже він не враховує цілий ряд потенційних суб’єктів інформаційних відносин. Проте для початку формування та становлення муніципальної інформаційної мережі вважатимемо, що цього достатньо.

Сучасні комп’ютерні технології претендують на домінуючу роль у сфері інформаційного обміну, замінюючи звиклі, традиційні підходи та методи управління в системі місцевого самоврядування, багато в чому полегшуючи його, але в дечому і ускладнюючи.

У першу чергу це відбувається завдяки лавиноподібному збільшенню об’єму інформації, що обробляється. Прийняття якісних управлінських рішень стає можливим у разі використання та обробки значних інформаційних масивів. Очевидно, що обробка значної кількості інформації в сфері місцевого самоврядування стає неможливою без використання сучасної комп’ютерної техніки та комунікаційних мереж. Відбувається стрімкий ріст кількості користувачів глобальної комп’ютерної мережі Інтернет. Спілкування через комп’ютер — реалія сьогоденного часу, і в перспективі ця тенденція тільки наростатиме. Нині мультимедійні технології дозволять використовувати комп’ютер не тільки як електронно-обчислювальну машину, а й як необхідний управлінський інструмент, що

надає інформаційні послуги, дозволяє забезпечити обмін відео-, аудіоінформацією.

Ознакою сучасного органу місцевого самоврядування на сьогодні є можливість спілкування через електронну пошту та проведення відеоконференцій. Електронна адреса стає обов'язковим атрибутом візитної картки управління поруч з номером його телефону та факсу.

На рівні практичного впровадження це означає, як мінімум: наявність парку сучасних обчислювальних машин з ліцензованим базовим програмним забезпеченням; наявність локальної комп'ютерної мережі та відомчої цифрової автоматичної телефонної станції (далі АТС); вихід у глобальну комп'ютерну мережу Інтернет; наявність "домашньої" сторінки органу місцевого самоврядування у міжнародній інформаційній мережі Інтернет; наявність спеціалізованих програмних продуктів, зокрема системи управління базами даних (далі СУБД).

Оскільки зміна технологій у сфері інформатизації проходить надзвичайно швидко, кожен рік нового тисячоліття ставатиме новим кроком у розвитку інформатики та комп'ютерних технологій. Це беззаперечна тенденція. Тому потрібно проаналізувати накопичений досвід, з'ясувати особливості, характерні для України в даній галузі і впевнено, нарівні з високорозвиненими державами світу увійти в черговий виток техногенної революції.

Зауважимо, що Україна має високі шанси увійти до числа лідерів у сфері інформаційного обігу та обслуговування, оскільки їй властиві: високий інтелектуальний потенціал; можливості щодо створення новітньої інформаційної інфраструктури, яка оптимально враховує набутий досвід; нестандартні та оригінальні рішення співвітчизників щодо впровадження інформаційних технологій у практику господарювання та управління; високий рівень кваліфікації порівняно дешевої робочої сили, зайнятої у сфері інформатизації.

Звичайно, відразу виникає запитання: що являють собою інформаційні технології?

Існує немало дефініцій терміна, проте усі вони зводяться до наступного: це — органічне поєднання засобів обчислювальної техніки (сама комп'ютерна техніка, засоби зв'язку, комп'ютерна периферія тощо) та програмного забезпечення. Завдяки використанню цих сучасних технологій отримують, зберігають та опрацьовують інформа-

цію. При цьому отримання і збереження найрізноманітнішої інформації здійснюється завдяки міжнародній інформаційній системі Інтернет і комп'ютерній техніці.

Побудова соціально організованого інформаційного суспільства вимагає не лише повноцінних знань про інформаційне поле, але й передбачає його розвиток, що можливе лише за належного рівня розвитку інформаційних технологій. Ось чому однією з функцій держави є формування єдиного інформаційного поля в Україні.

Що ж розуміють під інформаційним полем? У наш час різні вчені по-різному тлумачать це поняття. Найбільш широкий, філософський зміст вкладає в поняття інформаційного поля академік Г. Швєбс, який у 1998 р. сформулював “гіпотезу інформаційного поля”, чи “ІП-гіпотезу” про інформаційно-полеву субстанцію як сутність природи матерії та енергії, об'єктів і процесів у Всесвіті [663, с. 24]. Згідно з цією гіпотезою всім матеріальним системам об'єктивної дійсності властиве інформаційне поле певної структури. Це означає, що будь-який об'єкт Всесвіту має властивість еманации інформаційного поля. Отже, Г. Швєбс, поділяючи точку зору В. Кузьменка, О. Романчука та інших сучасних вчених, робить спробу довести, що інформація є такою ж властивістю матерії, як маса та енергія, а всі умови самоорганізації, зокрема інформаційної самоорганізації, існують первісно, умовно кажучи у першопочатковому Хаосі [663, с.12].

Але є й інші підходи до визначення змісту поняття “інформаційне поле”. Зокрема, у деяких науках його дефініція набуває надзвичайно конкретного і специфічного змісту. Так, у світі науково-технічної інформації під інформаційним полем розуміють різноманітні властивості систем об'єктивної дійсності, які виражені через характеристики (дані). Дані — це атрибути технічної інформації, пристосовані для зручної їх інтерпретації та кодування. Тоді технічна інформація — це суб'єктивна субстанція, що вкладається людиною в дані.

Під інформаційним полем в економічній науці, зокрема в регіональній економіці, розуміють властивості геосистем (геооб'єктів), виражені через сукупність характеристик — систему економічних та інших даних, у тому числі систему національних рахунків.

Створення єдиного інформаційного поля України в умовах зростаючих темпів науково-технічного прогресу є, безумовно, не тільки одним з визначальних факторів зростання інтелектуальних ресурсів, необхідною умовою створення нових технологій та науко-

емкої конкурентоспроможної продукції, але й побудови інформаційного суспільства.

Створення єдиного інформаційного поля повинно охоплювати: накопичення національного, регіонального, локального (муниципального та іншого) інформаційного потенціалу, тобто створення потужних запасів інформації, які можна постійно поповнювати, переробляти і використовувати; створення спеціальних баз даних на основі ГІС (геоінформаційних систем) або інших технологій, що дозволяють накопичувати і зберігати різнобічну і детальну інформацію про Україну, її регіони, окремі поселення; аналіз (компонентний, факторний і просторовий) даних, на основі якого можна визначити пріоритетні напрями соціально-економічної, екологічної політики, розробити механізми управління на національному, регіональному та локальному рівнях; встановлення можливості вільного доступу до інформації науковців за допомогою міжнародної інформаційної мережі Інтернет або інших мереж глобального чи локального характеру.

В умовах існування єдиного інформаційного поля місцеве самоврядування потребує функціонування структурних банків та баз даних, об'єднаних у єдину комп'ютерну мережу; сумісності цієї сукупності структурних банків та баз даних з сучасним програмним забезпеченням для уможливлення її використання на локальному рівні (рівні користувача інформації); можливості доступу до інформації у вигляді сукупності банків та баз даних з будь-якої точки держави.

Об'єднання органів місцевого самоврядування в єдине інформаційне поле з власними банками та базами даних вимагає наявності автоматизованих робочих місць практично для усіх управлінців. Це означає, що на робочому місці повинен бути персональний комп'ютер, підключений до комп'ютерної мережі глобального або локального (які в свою чергу об'єднані в глобальну мережу) характеру. Одночасно тут слід зауважити, що локальні мережі мають виходити у глобальну мережу Інтернет. Нині забезпеченість самоврядних органів автоматизованими робочими місцями (далі АРМ) досить низька. Реально комп'ютерні мережі існують та використовуються лише приблизно в одному десятку (із 450) міських рад України.

Зазначимо, що процес інформатизації починався з автоматизації рутинних процесів для підвищення їх продуктивності. На рівні муніципальних структур автоматизації насамперед підлягали бухгалтерія

та документообіг. Це, в свою чергу, привело до формалізації та поглибленого аналізу задач усіх підрозділів, до осмислення внутрішньої структури та розподілу інформаційних потоків і, як наслідок, до покращення ефективності діяльності організації.

Інформатизація веде до чіткої інвентаризації: платежів, якщо працюємо на рівні бухгалтерії, документів — на рівні канцелярії, житлового фонду — на рівні житлово-комунального господарства тощо. Записи, що робляться в інформаційній системі, є іменними, із зазначенням дати, виконаної операції та особи, що її здійснювала. Такий процес передбачає особисту відповідальність персоналу і тим самим суттєво підвищує виробничу дисципліну та сприяє забезпеченню захисту інформаційних ресурсів.

Комп'ютеризація в системі місцевого самоврядування забезпечує оперативність її роботи за рахунок того, що всі рішення, розпорядження, ухвали тощо доходять до співробітників у режимі реального часу (канцелярія та протокольна частина створюють документи в електронному вигляді і, як тільки документи затверджуються, передають їх в комп'ютерну мережу для загального користування).

Розподіл інформації між підрозділами органу місцевого самоврядування дозволяє узгоджувати робочі моменти в опрацюванні цілого ряду питань, насамперед тих, що носять інтегруючий характер і тому дають можливість приймати збалансовані рішення з врахуванням ресурсів, потреб та можливостей задіяних підрозділів.

Суттєво те, що можливості комп'ютерних мереж дозволяють реально використовувати синергетику групи. Безперечною перевагою інформатизації (геоінформаційних технологій) є можливість “накладання” (комплексна оцінка) різних вузькоспеціалізованих даних на одну і ту ж територію. Це саме той випадок, коли отримують принципово нову інформацію, результат синтезу тематичних прошарків. Саме в такий спосіб визначають вартість земельних ділянок, зони підвищеного екологічного забруднення, пункти розміщення об'єктів тощо.

Надзвичайно важливим аспектом роботи інформаційної системи органів місцевого самоврядування є вирішення питання постійного поновлення (актуалізації) інформації. Забезпечити це можна тільки за наявності відомчої мережі, встановлення чітких правил її роботи та персоніфікації відповідальності виконавців за надання та використання інформації.

Важливою перевагою інформатизації є можливість моделювання і прогнозу ситуацій, побудови сценаріїв розвитку подій залежно від зміни вхідних параметрів та варіантів управлінських рішень. Такі програмні комплекси називаються програмами підтримки процесу прийняття управлінських рішень. Найвідоміші з них: програмні комплекси “Стратегія прориву”, програми “Сузір’я”, “Консультант”, “Іскра”, “Прорив” та системи “Салют-1”, “Салют-2”. Ці дослідження в галузі теорії і практики процесів підтримки прийняття управлінських рішень здійснив професор Української Академії державного управління при Президентові України В. Тронь [608].

На рівні програмних продуктів інформатизація органів місцевого самоврядування передбачає існування офісного забезпечення (засобів створення документів в електронному вигляді), документообігу (засобів автоматизації діловодства), баз даних (засобів для структуризації, накопичення та збереження атрибутивної інформації), ГІС (геоінформаційних систем — засобів картографічного зображення території в поєднанні з атрибутивною інформацією), обслуговування комп’ютерної мережі (на рівні локальної мережі — рішення Інтернет та на рівні глобальної комп’ютерної мережі — рішення Інтернет).

Як показує практика, інформаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування не лише вдосконалює форми та методи, але й породжує нові елементи їх діяльності. Удосконалення функціонування органів місцевого самоврядування не просто залежить, а детермінується швидкістю впровадження і широтою застосування сучасних інформаційних технологій. Про це засвідчують наявні і такі, що розробляються, концепції інформатизації міста та спроби їх реалізації в умовах великих міст України, зокрема таких, як Київ, Львів, Луцьк, Харків.

Наступним кроком інформатизації має стати впровадження системи “міського електронного уряду”. Далі ми зупинимось на цьому детальніше.

Таким чином, інформатизація муніципальної структури веде до підвищення продуктивності праці персоналу, росту ефективності діяльності організації, покращення оперативності її роботи, економії коштів та чіткої інвентаризації ресурсів, підвищення виробничої дисципліни, прийняття збалансованих рішень, отримання принципово нової інформації, можливості моделювання і прогнозу ситуацій, прозорості процесу прийняття рішень.

Зазначимо, що оцінка розвитку комп'ютерних технологій, інформатизації всіх видів діяльності як фактора побудови інформаційного суспільства вимагає уточнення понятійно-термінологічного апарату, пов'язаного з цим питанням.

Отже, підхід до розвитку комп'ютерних технологій та інформатизації всіх видів діяльності як до фактору побудови інформаційного суспільства, розроблення і реалізація спрямованих на це заходів не тільки сприятиме утвердженню громадянського суспільства, приведе до покращення роботи виконавчих органів місцевого самоврядування, але й поліпшить життєдіяльність територіальних громад.

4.2. Правове регулювання інформаційних відносин в Україні

З метою забезпечення дотримання прав громадян уряд повинен виконувати свої обов'язки, враховуючи отриману інформацію зі сфери громадського сектора. Звичайно має бути розвинена інформаційна інфраструктура, що гарантуватиме доступ до інформації громадського сектора з громадських закладів та приватних помешкань, і державою повинен здійснюватися постійний моніторинг відповідних заходів.

Доступ та використання громадського інформаційного сектора обговорювали в 1997 р. на конференції в Бонні, в якій брали участь країни ЄС та ЦСЄ (Центральної і Східної Європи). На конференції було відзначено ключову роль громадського сектора в покращенні загального доступу до інформації, зростання інформаційного ринку як перспективи створення нових робочих місць у найближчі роки; необхідність координації підходів у певних галузях (право та обмеження на доступ, цінова політика та захист авторських прав) з метою запровадження доступу до громадського інформаційного сектора для громадян та підприємств в усіх державах Європи.

Третім Форумом інформаційного суспільства держав ЄС та ЦСЄ було рекомендовано залучати представників усіх держав ЦСЄ до спільних європейських програм та роботи у спільних європейських установах та інституціях. Експертна група "Громадські послуги: наближення управління до громадян" розпочала аналіз та розроблення питань, що стосуються збору, обробки та використання інформації громадського сектора в рамках Європейського форуму інформаційного суспільства.

Поступ України до інформаційного суспільства викликав, окрім іншого, потребу адаптації органів публічної влади до нових соціаль-

них відносин та узгодження інтересів людини, суспільства, держави. Однією з проблем, які постали, є підвищення ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. З цією метою 7 травня 2000 р. Постановою № 777 Кабінет Міністрів України утворив Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади [480].

Результатом роботи цієї комісії стало напрацювання “Концепції реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин”. Проект зазначеної Концепції розроблявся разом з науковцями Харківської юридичної академії імені Ярослава Мудрого, що займаються проблематикою інформаційного права та правової інформатики. На думку авторів проекту Концепції, її впровадження позитивно впливатиме на формування умов комплексного вирішення проблем державної політики у сфері суспільних інформаційних відносин щодо створення нормативно-правової бази інформаційного суспільства, поступ до якого здійснюється нашою державою відповідно до Програми інтеграції України до Європейського союзу.

З часу проголошення незалежності України вже створено значний масив законодавчих та підзаконних нормативних актів, які є базою нормативно-правового регулювання суспільних інформаційних відносин. Тому, на думку авторів Концепції, сукупність правових норм у галузі інформатизації досягла критичної маси, що дозволяє на науковому рівні умовно виділити їх в автономну галузь законодавства (інформаційне законодавство) та юридичну наукову інституцію (інформаційне право).

На практиці існує чітке усвідомлення необхідності формування і реалізації національної політики присутності України у світовому інформаційному просторі. Проте немає найважливішого: чітко не визначено напрями і не повністю сформовано механізми реалізації цієї політики, не до кінця усвідомлена роль суспільства і держави у цих процесах. Найбільш істотною загрозою перехідного періоду до інформаційного суспільства є поділ людей на тих, що мають доступ до інформації та вміють користуватись інформаційними технологіями, і на тих, що не володіють такими навичками.

Крім того, автори Концепції вважають, що неузгодженість та ситуативний підхід у процесі формування законодавства України про інформацію обумовили наявність цілого ряду проблем правового ре-

гулювання інформаційних відносин. Зокрема до проблем такого рівня слід зарахувати колізії правових норм та їх суперечливе тлумачення при застосуванні на практиці; суперечливе та некоректне тлумачення правового змісту поняття “інформаційні відносини” у зв’язку з прийняттям у різний час без узгодження понятійного апарату законодавчих та підзаконних актів, що регулюють суспільні відносини, об’єктом яких є інформація; неоднакове тлумачення тотожних за назвою та формою понять і категорій, що приводить до їхнього неоднозначного розуміння та застосування на практиці; розбіжності у розумінні структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходів до їх формування (нерідко, окремі закони доповнюють нормами, вираженими в підзаконних нормативних актах, що призводить до колізій норм, а найчастіше і до ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта); концептуальну незгодженість нових правових актів, у сфері суспільних інформаційних відносин, з раніше прийнятими.

Перелічені проблеми вже практично сформували необхідність визначення методології, систематизації інформаційного права, розроблення його концепції, доктрини, що відповідали б вимогам практики.

Головне питання — це визначення статусу суспільних інформаційних відносин і шляхів їхнього публічно-правового регулювання з метою запобігання, зниження, застереження і подолання юридичними методами негативних проявів інформаційного суспільства та стимулювання бажаних для людини, держави і суспільства правил поведінки його суб’єктів — учасників інформаційних відносин. Будь-який правовий інститут, претендуючи на автономність існування, вимагає формулювання його поняття і визначення сутності. В об’єктивному значенні інформаційне право — це суспільні відносини у сфері інформації, що виражаються в нормах, врегульованих на публічно-правовому і приватноправовому рівні. У суб’єктивному значенні — це сукупність прав і обов’язків конкретних учасників суспільних відносин у сфері інформації як об’єкта суспільних відносин. Вступ України в інформаційне суспільство вимагає розроблення на науковому рівні теоретичних основ концепції формування інформаційного законодавства.

Найважливішим аспектом інформаційного права є створення реальних правових бар’єрів для зловживань у сфері документообігу, зокрема, недопущення сваволі державними і недержавними структурами, посадовими особами щодо надання громадянам інформації.

На нашу думку, в інформаційному законодавстві повинен утвердитися принцип презумпції довіри до громадянина, а не існуючий принцип недовіри до документа, що виданий іншою інстанцією (“принеси довідку, тоді дамо тобі документ”). Інформатизація викликала необхідність перегляду сутності категорії “документ”.

Процес інформатизації самоврядних структур в Україні та об'єднання органів місцевого самоврядування в єдине інформаційне поле регламентується нормами національного законодавства.

Відзначимо, що у період 1997–2003 рр. також прийнято ряд Указів Президента України, Постанов Кабінету Міністрів України та відомчих актів, направлених на забезпечення інформаційної безпеки України [177, 180, 475, 481, 482, 618, та ін.].

Правові акти, відповідно виконуваної ролі у процесі інформатизації самоврядних структур, можна умовно поділити на три категорії: 1) нормативно-правові акти загального характеру; 2) нормативно-правові акти концептуального, постановочного характеру; 3) нормативно-правові акти прикладного характеру.

До нормативно-правових актів загального характеру передусім слід зарахувати Закон “Про інформацію”, який встановлює загальні правові засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного та державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації [182].

Він також визначає основні принципи інформаційних відносин: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації та свобода її обміну; об'єктивність, вірогідність інформації; повнота і точність інформації; законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації.

Комплексний розгляд процесів, що відбуваються в інформаційній сфері суспільства, та структура сучасних методів її державного регулювання є актуальними для України, оскільки в цій галузі держава ще не повністю визначилася. Спроби написання концепцій інформаційного простору лише частково вирішують проблему, тому що сам простір формується вже не стільки державою, скільки ринком, комерційними структурами. Аналіз практики регулювання інформаційної сфери суспільства дозволяє виділити ряд її напрямів: заохочення конкуренції, боротьба з монополізмом (контроль за концентрацією влас-

ності в ЗМІ, видача дозволів на злиття компаній, вирішення питань щодо дезинтеграції великих компаній-монополістів); забезпечення права і технічних можливостей на доступ до інформації й інформаційних ресурсів всього населення; дотримання свободи слова; захист інтересів національних меншин, захист національної культурної спадщини, мови, протистояння культурній експансії інших країн; забезпечення інформаційної безпеки; охорона інтелектуальної власності, боротьба з піратством; боротьба з комп'ютерними і технологічними злочинами; контроль за використанням інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних установах; цензура у глобальних комп'ютерних мережах.

Під державною інформаційною політикою в жодному разі не мається на увазі регулююча діяльність державних органів. Державна інформаційна політика охоплює контроль форматів, стандартів, державне ліцензування застосовуваних інформаційних технологій для опосередкованого управління структурою інформаційного ринку в рамках завдань інформаційної безпеки. Держава не може регулювати роботу учасників інформаційного ринку ні через цінову політику, ні через перелік допуску до цього ринку, ні через контроль змісту, оскільки це неможливо в силу специфіки самої мережі і інформації. Необхідність зміни змісту системи державного управління визначається зміною новими інформаційними технологіями парадигми відносин “виробник–споживач”, що для держави означає перегляд усієї системи та процедур взаємодії з клієнтами і партнерами.

Держава, вибудовуючи в мережі зовнішній (публічний) контур своєї інфраструктури, має можливість створювати механізми раціоналізації і формалізації суспільних прагнень та ініціатив, створюючи, з одного боку, механізми впливу і діалогу, а з іншого — безпосередньо спричиняючи створення і становлення нових механізмів самоорганізації і самоврядування співтовариств людей. Демократія, як цінність і як інститут, не втрачає своєї актуальності, але здобуває цілком нові відтінки. “Цифрова демократія” — це не тільки добре захищений виборчий web-бюлетень. Демократія — комплекс процедур, що забезпечують суспільний вибір, це спосіб організації соціуму, де суспільний настрій фіксується й одержує адекватний вихід в офіційні інститути для прийняття збалансованих рішень. У цьому плані “електронне врядування” надає ширші можливості переробки інформаційних потоків. Громадяни і співтовариства одержують нові можливості глибше впливати на процеси управління суспільством.

Відповідно до Закону “Про інформацію” головними напрямками і способами державної інформаційної політики є: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнародному співробітництву в галузі інформації і гарантування інформаційного суверенітету України [182].

Відповідно до ст. 32 Конституції України громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію [271]. Це передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій.

Окрім прав громади на інформацію, законодавець передбачає обов’язок держави дбати про своєчасне створення, належне функціонування та розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності. Закон України “Про інформацію” зобов’язує самоврядні структури створювати та розвивати інформаційні системи та мережі.

Окремі положення Закону “Про інформацію” [182] деталізуються Законом України “Про національну програму інформатизації”, який визначає стратегію розв’язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення [186].

Окремо варто наголосити на Указі Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31.10.2001 р. “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” № 1193/2001 від 06.12.2001 р. [617] та Указі Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” № 683/2002 від 01.08.2002р. [618], які можна зарахувати як до нормативно-правових актів загального, так і концептуального, постановочного характеру.

Інформатизація управління в органах місцевого самоврядування здійснюється відповідно до повноважень представницьких органів — рад та органів, що вони утворюють на основі положень Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [198].

До нормативно-правових актів концептуального, постановочного характеру можна зарахувати Постанову Кабінету Міністрів України “Про містобудівний кадастр населених пунктів” № 224 від 25.03.1993 р. [476]. Цим актом встановлено критерії, на основі яких формується система даних про населені пункти, їхні функціональні зони, окремі території та земельні ділянки, будинки й споруди, соціальну, інженерну й транспортну інфраструктуру, екологічні та інженерно-геологічні умови.

Дані містобудівного кадастру використовуються суб'єктами містобудування при вирішенні питань: прогнозування розвитку, планування і забудови населених пунктів; розміщення, проектування, будівництва і реконструкції об'єктів житлово-цивільного, виробничого, комунального та іншого призначення; охорони пам'яток архітектури і містобудування, регенерації історичних поселень; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури; регулювання земельних відносин на відповідних територіях; визначення зон економічної оцінки територій, обґрунтування розмірів оподаткування і вартості земельних ділянок, будинків і споруд з урахуванням місцевих умов; обліку власників і користувачів будинків і споруд; контролю за раціональним використанням територіальних ресурсів, аналізу реалізації затвердженої містобудівної документації та інших питань.

Кабінет Міністрів України постановою від 25.03.1993 р. № 224 визначив, що містобудівний кадастр впроваджений на окремий населений пункт з текстовими, цифровими та графічними матеріалами, які містять систему основних відомостей про: межі та площі населеного пункту, його адміністративно-територіальних утворень, окремих земельних ділянок, їхній правовий режим та якість; належність до відповідальних функціональних зон окремих територій та земельних ділянок, їхнє сьгоднішнє використання, стан забудови, інженерного забезпечення та озеленення, перспективне містобудівне призначення; соціальну, інженерну та транспортну інфраструктуру населеного пункту; будинки і споруди, їхній правовий режим, технічний стан, архітектурну та історико-культурну цінність; екологічні та інженерно-геологічні характеристики окремих територій і земельних ділянок, можливість здійснення на них містобудівної діяльності з урахуванням планувальних обмежень [476].

Відомості та дані для ведення містобудівного кадастру населених пунктів збираються з документованих державних, відомчих та інших джерел інформації, зокрема: про землі — з даних державного земель-

ного кадастру; про сучасне і перспективне призначення територій, їхню належність до відповідних функціональних зон — з матеріалів затвердженої містобудівної документації; про місцезположення окремих територій, земельних ділянок, будинків, споруд та інженерних комунікацій — з топографо-геодезичних і картографічних матеріалів; про інженерно-геологічний стан територій — з матеріалів інженерно-геологічних вишукувань; про будинки і споруди — з даних технічної інвентаризації та проектних рішень цих об'єктів; про екологічний стан території — з даних екологічних, гідрометеорологічних, радіологічних, санітарно-гігієнічних та інших досліджень.

Інформація для ведення містобудівного кадастру може бути одержана також шляхом проведення спеціальних робіт і спостережень. Організація ведення містобудівного кадастру забезпечується місцевими державними адміністраціями та виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад.

До процесів автоматизації муніципальних структур безпосереднє відношення має Постанова Кабінету Міністрів України № 118 “Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України” від 22.01.1996 р., яка визначає основні принципи розроблення та експлуатації реєстру суб'єктів підприємницької діяльності [472]. Цей нормативно-правовий акт передбачає: забезпечення єдиних принципів ідентифікації суб'єктів господарської діяльності та їх державного обліку в межах інформаційного простору України; здійснення спостережень за структурними змінами в економіці, які відбуваються під час створення суб'єктів господарської діяльності, їх реорганізації та ліквідації; забезпечення державних органів інформацією про суб'єкти господарської діяльності; організації на основі Державного реєстру суцільних і вибіркового статистичних спостережень, одноразових обстежень та переписів; взаємодії на єдиних методологічних засадах з базами даних Національного банку, Державної податкової адміністрації, Фонду державного майна, Антимонопольного комітету, інших міністерств і центральних органів виконавчої влади; забезпечення в межах законодавства доступності, гласності та відкритості інформації про суб'єкти господарської діяльності для зацікавлених користувачів; забезпечення оперативного переходу до міжнародних систем класифікації та кодування.

До концептуальних документів належать також Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля” № 391 від 30.03.1998 р., яка перед-

бачає, що система моніторингу є складовою національної інформаційної інфраструктури, сумісної з аналогічними системами інших держав [478].

Система моніторингу — це відкрита інформаційна система, пріоритетами функціонування якої є захист життєво важливих екологічних інтересів людини та суспільства; збереження природних екосистем; відвернення кризових змін екологічного стану довкілля та запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям.

Інформація, що зберігається у системі моніторингу, використовується з метою прийняття рішень у галузі охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Така інформація надається їм безкоштовно відповідно до затверджених регламентів інформаційного обслуговування користувачів системи моніторингу та її складових.

Суб'єкти системи моніторингу забезпечують вдосконалення підпорядкованих їм мереж спостережень за станом довкілля, уніфікацію методик спостережень і лабораторних аналізів, приладів і систем контролю, створення банків даних для їх багатоцільового колективного використання за допомогою єдиної комп'ютерної мережі. Отання забезпечує автономне та спільне функціонування складових цієї системи, взаємозв'язок з іншими інформаційними системами, які діють як в Україні, так і поза її межами.

Одним з пріоритетних завдань системи моніторингу довкілля є інформаційне обслуговування органів державної влади та місцевого самоврядування. Очевидним є те, що ці органи повинні бути технологічно готовими до сприйняття та аналізу такої інформації, прийняття на її основі ефективних рішень.

Нормативно-правовим актом концептуального характеру є також Наказ Міністра охорони здоров'я України “Про створення Єдиного інформаційного поля системи охорони здоров'я України” від 21.05.1998 р. № 127 [415] . Серед іншого в цьому документі зазначається, що пріоритетними складовими Єдиного інформаційного поля системи охорони здоров'я є медична, науково-медична, медико-статистична, правова, економічна, організаційна інформація, комп'ютерні технології та засоби комунікації.

У Постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру” від 08.04.1996 р. № 413 також зазначається, що для оперативного забезпечення державних

органів, підприємств, установ, організацій, громадян необхідними даними про водні ресурси створюються спеціалізовані автоматизовані інформаційні системи державного водного кадастру [479]. Бази даних державного водного кадастру контролюються засобами електронно-обчислювальної техніки. Вони забезпечують: аналіз, систематизацію та зберігання даних про водні та водогосподарські об'єкти, водні ресурси, їх режим та якість, водокористування, а також про водокористувачів; оцінку стану водних ресурсів та їх використання; надання органам державної виконавчої влади даних державного водного кадастру в необхідному для них обсязі безкоштовно.

До нормативно-правових актів прикладного характеру насамперед слід зарахувати Постанову Кабінету Міністрів України “Про першочергові заходи інформатизації” № 789 від 15.07.1997 р. [481], Постанову Кабінету Міністрів України “Про Програму створення автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру” № 1355 від 02.12.1997 р. [475], Постанову Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” № 1302 від 29.08.2002 р. [474], Постанову Кабінету Міністрів України “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” № 3 від 04.01.2002 р. [477], розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2002 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування” № 323-р від 13.06.2002 р. [538].

Для органів місцевого самоврядування уряд першочерговими заходами вважає створення базової інформаційно-телекомунікаційної мережі багатоцільового призначення; розроблення типового паспорта адміністративно-територіальної одиниці для забезпечення підтримки управлінських рішень; розроблення інструментарію інформаційно-аналітичної підтримки процесів управління та функціонування соціально-економічної інфраструктури адміністративно-територіальної одиниці, її соціально-економічного розвитку; розроблення типової структури інформаційно-аналітичних центрів різного призначення та автоматизованої інформаційно-аналітичної системи управління адміністративно-територіальною одиницею; створення національного банку комп'ютерної інформації з інтеграцією його в міжнародні інформаційні мережі; розроблення та впровадження автоматизованої інформаційної системи обробки документів у службах житлових субсидій.

Окремої уваги заслуговує “Програма створення автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру”. Цей правовий документ передбачає комплекс заходів, спрямованих на автоматизацію інформаційно-технологічних процесів, пов’язаних з оперативним веденням і використанням даних державного земельного кадастру. Програма передбачає, що в умовах економічного реформування значно зростає роль державного земельного кадастру, який є інформаційною базою для ефективного управління земельними ресурсами, ведення земельної статистики, землеустрою, регулювання земельних відносин, підтримки податкової та інвестиційної політики держави й розвитку ринку землі, обґрунтування розмірів плати за землю. Ведення державного земельного кадастру забезпечується проведенням топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувальних, реєстрацією землеволодінь та землекористувань і договорів про оренду землі, обліком кількості та якості земель, бонітуванням ґрунтів, економічною та грошовою оцінкою земель. На даних державного земельного кадастру базуються інші державні галузеві кадастри (лісовий, водний, містобудівний тощо), а кінцева мета Програми полягає у створенні автоматизованої системи на базі широкого використання комп’ютерної техніки — єдиної державної інформаційної системи для забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, громадян, підприємств, установ та організацій достовірною інформацією про землю.

В оглянутих документах розроблені конкретні заходи по вирішенню певних завдань інформатизації. Проте, враховуючи світову тенденцію до постійного зростання рівня та темпів інформатизації, а також інтерес самоврядних структур України до розроблення та впровадження інформаційних систем, на часі розроблення нового законодавства в галузі інформаційних відносин. Зокрема, потрібно сформулювати концепцію муніципальної інформаційної системи, окреслити її логічну та фізичну структуру, цілі, задачі, функції тощо.

На завершення зауважимо, що інформація, якою користується будь-яка структура місцевого самоврядування, має бути достовірною, актуальною, вивіреною і непошкодженою, оскільки на її основі приймаються рішення, важливі для багатьох тисяч людей. Іноді, відповідно до вимог Закону України “Про інформацію”, ці дані носять конфіденційний характер, оскільки стосуються приватних відомостей про особу або призначені лише для службового користування, а тому потрібен захист (в тому числі і правовий) від несанкціоно-

ваного доступу (як випадкового, через некомпетентність, так і цілеспрямованого, з метою пошкодити інформацію або скористатися нею), електронного шпіонажу.

4.3. Інформатизація діяльності органів місцевого самоврядування

Як відомо, повільність темпів створення запасів інформації, недосконалість її систематизації, проблеми реалізації “Національної програми інформатизації України” [186] та існуючі перешкоди становлення ринку інформації гальмують роботи по створенню єдиного інформаційного поля України. Усе це обумовлює дефіцит науково-технічної інформації, утруднює функціонування установ, підприємств та організацій, ускладнює процеси управління.

Проте, розуміючи необхідність запровадження інформатизації для покращення муніципального управління, ряд міст розпочав роботу в цьому напрямі ще до прийняття відповідних актів на центральному рівні. Піонерами муніципальної інформатизації стали Запоріжжя, Київ, Львів, Миколаїв, Харків. Системні роботи у цьому напрямі міста розпочали у 1994–1995 рр. Однак варто відзначити, що роботи, які проводились на початковому етапі їх реалізації, не мали ґрунтовно розроблених науковцями стратегічних планів розвитку інформаційних технологій в управлінні містами. По суті, перші етапи муніципальної інформатизації українських міст стосувались насамперед комп’ютеризації та інформатизації саме підрозділів рад та їх виконавчих органів. Зрозумілим є те, що однією із визначальних причин був плачевний стан місцевих бюджетів навіть великих обласних центрів. Про виділення значних коштів на розроблення спеціалізованими науковими інститутами таких Концепцій не могло бути й мови. Тому протягом 1994–1996 рр. Львів, Миколаїв, Запоріжжя та інші міста розробляли програми (проекти) інформатизації міст своїми силами із залученням місцевих науковців та практиків “на громадських засадах”.

Порівняльний аналіз цих програм (проектів) показує, що найцільнішу муніципальну концепцію інформатизації було розроблено в м. Києві наприкінці 90-х років ХХ ст. рядом інститутів НАН України, представниками численних фондів та недержавних організацій.

Зауважимо, в усіх цих розробках передбачено, що споживачами (користувачами) інформації будуть виступати: члени територіальної громади — жителі села, селища, міста; органи місцевого самоврядування, органи управління містом (міські та районні), а також підпри-

емства та організації, котрі потребують різноманітних даних для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, здійснення контролю за їх виконанням. Окремо в інформаційному ряді виділявся блок для забезпечення органів управління міста і відповідних служб регіональних державних органів влади оперативною інформацією для обґрунтування управлінських дій з профілактики виникнення надзвичайних ситуацій у місті або їхньої ліквідації в разі фактичного виникнення таких ситуацій.

Що ж до структури системи інформатизації міст, то в ній можна виокремити такі функціональні складові: інформатизація управління містом з питань компетенції міської влади, визначеної нормативно-правовими актами України; інформатизація управління та забезпечення функціонування комунальних підприємств та організацій комунальної власності (міського господарства); інформатизація управління та підтримка функціонування підприємств та організацій державної власності на території міста, в тому числі управління частками державного майна в акціонерних товариствах, що функціонують на території міста; інформатизація населення, тобто задоволення інформаційних потреб кожного мешканця міста.

Відзначимо важливість для ефективної інформатизації управління міським господарством впровадження сучасних географічних інформаційних систем (ГІС), які дозволяють ґрунтовно вирішувати багато управлінських завдань. Зазначимо, що нині в світі спостерігається бум впровадження ГІС практично в усі сфери людської діяльності. Сектор ГІС — одна з гілок ринку програмних засобів. За її допомогою можна вирішувати різноманітні завдання інформаційного характеру, які стосуються ведення та використання даних щодо: земельного кадастру; містобудівного кадастру; нерухомого майна (будинки та споруди); систем інженерних комунікацій; інформаційних систем у проектно-будівельному комплексі; управління промисловим комплексом міста; екології і санітарного очищення території; управління і контролю за станом благоустрою міста; житлового господарства; транспортного комплексу; охорони пам'яток історії та культури; управління оперативними службами міста.

Створення та розвиток комплексу ГІС як самостійного у процесі інформатизації має принципове значення ще й у системотехнічному аспекті. Домінуюча тенденція розвитку міських інформаційних систем у світі полягає в тому, що їхнім ядром є територіально орієнто-

вані і просторові бази даних. Геоінформаційний ресурс — найбільш значущий (стрижневий) і загальнозживаний.

Особливо важливе значення має вирішення правових питань, тобто нормативної регламентації роботи з геоінформаційними ресурсами.

Потрібно передбачити заходи щодо створення реєстру адрес міста як основи регламентації правил присвоєння адрес (і переадресації) земельним ділянкам, будинкам, будівлям і спорудам у місті. Ці правила повинні враховувати топологічну структуру (каркас) забудови. Паралельно слід навести порядок у найменуванні та ідентифікації вулиць, площ, мікрорайонів, різноманітних територіальних зон: виробничих, ландшафтно-рекреаційних, охоронно-історичних тощо.

Введення в дію системи реєстрації адрес з нормалізованою структурою і на картографічній основі забезпечить правильність оформлення майнових та інших державних актів, пов'язаних з об'єктами нерухомості, узгоджене ведення міського земельного, майнового і містобудівного кадастрів, кадастру інженерних комунікацій, формування єдиної системи інформації про нерухоме майно. Сукупність геокодованих (закоординованих у місцевій системі координат) адрес, включених до Реєстру — один з найважливіших комунальних інформаційних ресурсів.

Необхідно виробити підходи до створення і ведення базової цифрової карти міста М 1:2000, прийняти узагальнені для головних користувачів критерії оцінки повноти та якості цифрових карт, можливо-го зниження таємності великомасштабних цифрових карт і планів з метою розширення можливостей їхнього практичного використання.

Найбільш актуальними напрямками робіт у комплексі ГІС є заходи щодо створення і розвитку інтегрованої інформаційної системи інженерних комунікацій міста. Потрібно використовувати координаційні методи керування з метою збалансованого розвитку геоінформаційної системи щодо всіх видів комунікацій, враховуючи і підземні, і наземні споруди як єдиний комплекс, що спирається на єдину цифрову картооснову та інформаційні засоби, в інтересах вирішення загальноміських завдань життєзабезпечення та благоустрою.

Найважливішим аспектом інтеграції міських геоінформаційних систем є відпрацювання взаємодії ГІС з геоінформаційними компонентами автоматизованих систем організацій, що здійснюють проектування і будову міста (проектно-будівельним комплексом). Було б доцільним впровадити у структуру комплексу ГІС роботи із застосування геоінформаційних технологій у сфері просторового (тривимірного) моделювання міського середовища. Започатковані як системи

підтримки просторових рішень у проектуванні, ці ідеї та підходи доцільно застосовувати за необхідності найбільш адекватного уявлення реального (або віртуального) середовища.

Для успішної інформатизації міста в цілому необхідне створення міської інформаційної інфраструктури, яка має включати в себе організаційні структури узагальнення первинної (вхідної) інформації, різноманітної спрямованості (баз даних); приймально-передавальне інформаційне середовище у складі сучасних технічних засобів зв'язку для передачі даних і застосування інформаційних технологій щодо використання інформаційних ресурсів; систему баз даних і знань, у тому числі галузевого, міжгалузевого, професійного та проблемно-орієнтованого призначення як вхідну інформацію для обґрунтування управлінських рішень; локальні та регіональні інформаційно-обчислювальні мережі, що об'єднують бази даних і знань, відповідне технічне оснащення, придатне для підключення до загальнодержавної та міжнародної інформаційної мережі; систему сервісного обслуговування інформаційної мережі міста.

Синергетичний ефект, який місто отримає від інформатизації, полягатиме в узгодженості та підвищенні якості управлінських рішень, що приймаються керівництвом міста. У зв'язку з цим програма інформатизації міста матиме велике практичне значення й оцінюватиметься не лише економічними, а й соціальними критеріями підвищення рівня життя територіальної громади міста.

Загальновідомо, що ефективна діяльність системи місцевого самоврядування можлива за наявності надійних інформаційних зв'язків між усіма його ланками.

Надзвичайно важливу роль відіграють також інформаційні зв'язки між органами місцевого самоврядування і населенням — територіальною громадою.

У вересні 1995 р. група фахівців Інституту демократії імені Пилипа Орлика, досліджуючи стан місцевого самоврядування у деяких містах України, відзначила однаковий набір способів взаємного спілкування органів місцевого самоврядування з громадськістю: зустрічі з трудовими колективами; зустрічі з виборцями за місцем проживання; особистий прийом керівництва; листування; виступи у засобах масової інформації. Здавалося б, набір методів є широким, але, на жаль, користуються ними безсистемно і формально.

Отже, емпіричний та теоретичний досвід підказує, що інформаційною основою функціонування органів самоврядування повинні бути прямі і зворотні інформаційні зв'язки.

Прямі зв'язки — комплексний інформаційний потік спрямований на територіальну громаду, котрий стосується діяльності органів самоврядування, загальної ситуації в місті, планів і перспектив його розвитку.

Цей тип комунікацій має забезпечувати діяльність інформаційних служб органів самоврядування за допомогою таких форм підготовки та оприлюднення інформації: випуск і розповсюдження бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо; проведення прес-конференцій, круглих столів, брифінгів, організації інтерв'ю у ЗМІ з керівниками органів місцевого самоврядування; забезпечення виступів у ЗМІ керівників органів місцевого самоврядування у тематичних програмах, рубриках; розповсюдження найважливішої інформації про діяльність органів місцевого самоврядування: річних звітів, проектів бюджету тощо — за методом “у кожному поштову скриньку”.

Зворотні зв'язки — комплексний потік інформації від територіальної громади, підприємств і установ, а також від ЗМІ до органів місцевого самоврядування, що стосується конкретних важливих проблем, пов'язаних із функціонуванням міста, оцінкою ситуації в різних галузях життєдіяльності міста та конкретних рішень місцевої влади, рівнів їх виконання.

До зворотних зв'язків можна зарахувати: звернення та пропозиції громадян; прямі ефіри, “гарячі лінії” у засобах масової інформації; аналіз і узагальнення інформації засобів масової інформації; систему соціологічного моніторингу.

Зворотна інформація оцінюється за такими параметрами: кількість загадок за тиждень у кожному із засобів масової інформації та в усіх загалом за кожним пунктом тематичного класу; інтенсивність висвітлення теми в засобах масової інформації; рівень донесення (з урахуванням аудиторії кожного засобу масової інформації); спрямованість донесеної інформації (позитивна, негативна, нейтральна).

Вхідна інформація вміщується у комп'ютерно-інформаційну систему, з допомогою котрої аналізується й узагальнюється. Зрештою вона стає або ж самостійним об'єктом вивчення взаємозв'язку органів місцевого самоврядування і громади, або елементом системи соціологічного моніторингу.

Для прийняття рішень місцевим органам влади потрібно знати громадську думку й адекватно прогнозувати реакцію населення на зміну ситуації та дії центральних і місцевих керівників. Проте, як показав досвід впровадження системи соціологічного моніторингу,

приблизно в 40 % випадків громадська думка стосовно певних питань суттєво відрізняється від очікуваної керівництвом. Тому потрібне регулярне дослідження стану громадської думки щодо місцевих та загальнодержавних проблем, очікуваних способів їх вирішення, рейтингу політичних лідерів, оцінки поточних подій та дій керівництва. Це забезпечується системою соціологічного моніторингу.

У межах такої системи потрібно регулярно виконувати дослідження громадської думки щодо актуальних для даної території проблем. Як показав досвід Львова та інших міст, оптимальною є тижнева періодичність опитувань. Зазвичай 5–8 запитань повторюють у кожному з опитувань. Це переважно запитання, що стосуються поточного стану підпорядкованих місцевій владі даної території об'єктів, оцінки населенням різних аспектів роботи адміністрацій, а також визначають поточний соціально-психологічний стан населення. Шляхом обробки результатів опитувань щодо цих запитань система дозволяє також виявляти тенденції зміни громадської думки, прогнозувати зміну соціально-психологічної атмосфери на даній території, зокрема реакцію громадськості на зміни ситуації та на наступні конкретні дії керівництва.

Крім регулярно повторюваних запитань, ставляться запитання щодо доцільності конкретних планованих чи сприйняття населенням вже виконаних дій місцевої влади. У цьому разі соціологічне дослідження відіграє роль міні-референдуму, який проте цілком адекватно відображає громадську думку. Третя група запитань стосується детальнішого з'ясування оцінки населенням стану справ у одній з галузей (наприклад, транспорті, освіті, охороні правопорядку тощо). Дослідження щодо кожної з галузей доцільно виконувати щоквартально.

Основною вхідною інформацією, як правило, є телефонні опитування з випадковою вибіркою респондентів, яка корегується для забезпечення репрезентативності. Обробка та прогнозування виконуються за допомогою комп'ютерної інформаційно-аналітичної системи та математичних моделей соціальних процесів, побудованих на основі великого обсягу фактичного матеріалу, що зберігається і накопичується в цій системі. Моделі враховують структуру населення даної території, особливості ментальності та домінуючі стереотипи, часові закономірності соціальних процесів, закономірності поширення інформації в соціальних групах і між ними. Використання цих засобів дозволяє одержувати адекватні результати (похибка до 5%) при вартості робіт в кілька (а для деяких запитань і в десятки) разів меншій, ніж традиційними методами.

Результати отримують щотижня і враховують: стан громадської думки щодо кожного з основних запитань для населення в цілому та окремо для основних його категорій (зокрема, соціальних верств і вікових груп); тенденції змін порівняно з минулим періодом; узагальнені дані щодо висвітлення ЗМІ основних питань, які стосуються стану території; оцінки впливу публікацій ЗМІ на громадську думку; оцінки основних причин змін громадської думки, зв'язків між діями керівництва та станом громадської думки, ефективності різних дій у сприйнятті громадськістю; рекомендації для поточних дій керівництва, зокрема оптимальний час, форми, методи, напрями дій.

Регулярне дослідження оцінки населенням проблем міста дозволяє виявити основні закономірності зміни соціально-психологічного стану та забезпечує стійкий і адекватний зворотний зв'язок між населенням і міською владою (так, наприклад, було у м. Львові).

Уже протягом перших півроку функціонування системи налагоджується надійне визначення громадської думки з основних актуальних питань міського життя, виявляються наявні у населення основні стереотипи щодо актуальних проблем та загальні закономірності їх змін. Керівництво міста регулярно одержує адекватну оцінку роботи міських служб, прогнози можливої реакції громадськості на прийняття управлінських рішень. Надійно констатуються зміни громадської думки та виділяються їх головні причини.

Дослідження громадської думки не лише населення загалом, але й основних соціальних та вікових груп, а також виявлення кореляцій між думкою населення щодо різних проблем суттєво покращує можливість розуміння динаміки соціальних процесів та дозволяє перейти на вищий етап можливості їх прогнозування. Крім того, з'являється можливість цільового спрямування інформації з конкретних питань різним верствам, виявлення найефективніших способів її донесення.

Серед основних виявлених у містах закономірностей можна виділити виразний сезонний ритм соціально-психологічного стану населення. Проте цей ритм визначається не лише календарною датою, а й зв'язком з важливими датами духовного життя соціуму. Так, наприклад, у містах Львові, Івано-Франківську, Тернополі, коли два тижні перед Великоднем переважає стримано позитивне ставлення населення до діяльності керівництва, то в наступний (страсний) тиждень воно набуває різко критичних відтінків, а зразу ж після свят стає значно позитивнішим від середнього рівня. Встановлено також двотижневий періодизм локальних коливань соціальної атмосфери в місті. Дуже виразним є зв'язок між оцінками діяльності міської ради

населенням і висвітленням цієї діяльності засобами масової інформації, причому добре розрізняються вдалі та невдалі виступи керівників.

Проте основним результатом можна вважати значно краще розуміння керівництвом основних потреб населення як у конкретний період часу, так і на перспективу, й використання коштів передусім для задоволення саме цих потреб.

Слід зазначити, що в Україні, де тривалий час процвітали дезінформаційні процеси стосовно населення, складно швидко створити надійні інформаційні основи, які б лягли в основу взаємозв'язків: місцеві органи самоврядування — населення територіальних громад — місцеві органи самоврядування.

Реалізація концепції інформатизації міста неможлива без застосування сучасних комп'ютерних технологій у діловодстві. Адже загальновідомо, що діяльність будь-якого підприємства чи організації, функціонування органів управління усіх без винятку ієрархічних рівнів пов'язані з процесом створення, редагування, тиражування, розсилання та архівування документів, тобто з надзвичайно трудомістким процесом. Фахівці вважають, що робота з документами забирає у ділової людини в середньому до 40 % робочого часу. Згідно із статистичними даними, понад 60 % знань людства зберігається у паперовому вигляді. Ось чому можливість і значення застосування сучасних комп'ютерних технологій у діловодстві важко переоцінити. Безумовно, здійснення документообігу за допомогою комп'ютерних технологій є ефективнішим порівняно з паперовим обігом документів.

Проте у випадку неможливості тотального впровадження електронного документообігу кількість паперових документів в організації не тільки не зменшується, а навпаки зростає. І це не дивно. Адже якщо документ існує в комп'ютеризованому підрозділі організації в електронному варіанті, то для того щоб передати його виконавцю чи у підрозділ, де не має відповідної техніки, він мусить бути і в паперовому вигляді, причому, дуже часто в кількох екземплярах. Отже, впроваджувати цю технологію слід системно. Зауважимо, що у початковий період впровадження електронного документообігу кількість паперових документів також зростає, оскільки рівень довіри персоналу до досягнень науково-технічного прогресу вимагає певного часу для адаптації до нових реалій. Запровадженню електронного документообігу в організації повинно передувати ґрунтовне вивчення інформаційних потоків. Дуже часто це стає причиною спрощення ряду бюрократичних процедур.

Зазначимо, що організація електронного документообігу в управлінських структурах, зокрема в органах самоврядування великих

міст, є складною. Технічні завдання на розроблення та впровадження інформаційної системи виконавчих органів місцевого самоврядування та детальний опис її підсистем подані у роботах.

Традиційні методи організації виробництва, коли процес може бути розбитий на окремі події, які потім можна механізувати, до діяльності муніципальних установ практично ніякого відношення не мають. Перш ніж автоматизувати й інформатизувати діяльність в установах, її треба значно спростити. Не можна інформатизувати застарілі способи і методи праці. Якщо ми розглядатимемо, як відбувалося зростання багаторівневої бюрократичної організації, починаючи з кінця 70-х років, то помітимо, що великі й середні вертикально інтегровані установи мають велику схильність працювати з інформацією викладеною письмово, щоб зберегти інтеграцію своїх різноманітних функцій. Проте потрібно розуміти, що найбільшу економію дають не електронні пристрої, а люди, які навчилися працювати по-новому.

Щоб побудувати модель вимірювання інформаційної продуктивності, ми повинні переглянути деякі припущення про роль людини у виконанні роботи. Уявлення про особисту ефективність починається з розуміння того, що робота в апараті управління вимагає від людини гнучкості розуму, щоб упоратися з надзвичайно великим розмаїттям як стандартних, так і незапрограмованих задач. Здатність розуму працювати з інформацією є головним мотивом для залучення людей до управлінської роботи. В міру того як все більша частина роботи переміщається в сектор знань та послуг (в тому числі й управлінських), а персональні комп'ютери (ПК) автоматизують детально структуровану і стандартизовану роботу, зростає частка непередбаченої і неструктурованої інформаційної роботи. Ефективність інформаційної роботи тепер залежить від здатності людини робити правильний вибір з великої кількості альтернативних можливостей, більшість з яких визначити проблематично.

У добу інформатизації при плануванні робіт центр тяжіння переноситься на здатність людей міркувати. Головною силою стають люди, а не машини. Праця перетворюється на дефіцитний і вартісний фактор виробництва. Якщо виникає реальне зростання багатства на душу населення, то це означає, що середні витрати на працю збільшуються. В той же час порівняльні капітальні витрати на інформатизацію повинні знижуватися. Щоб у період інформатизації установ забезпечити зростання рівня життя, різниця між зростанням витрат на працю і зменшенням капітальних витрат повинна компенсуватися зростанням продуктивності праці інформаційних робітників.

Головною розумовою здатністю, що застосовувалась в індустріальну добу, була механічна пам'ять службовця. В інформаційну добу ця здатність не цінується високо, тому що передача процедурних деталей в пам'ять машини значно спростила. В нових умовах набувають найбільшої цінності унікальні властивості людини: здатність до передбачення, відбору і прийняття оптимальних рішень в умовах невизначеності, ризику і полікритеріального компромісу. Уяву, творчість, розуміння і доброзичливість не можна передати машині.

Ефективне управління спонукує працівників-управлінців передавати малоцінну роботу тим, для кого вона є відповідальним завданням. Щоб управління стимулювало зростання ефективності, воно повинно породжувати переможців. Для кожної конкретної ситуації потрібна специфічна інформація. Розглянемо для прикладу великі і малі міста. Все частіше доводиться чути твердження, що потенціал екстенсивного розвитку великих міст практично вичерпаний. Великі міста втрачають роль генераторів суспільного прогресу. У них формуються якісно нові проблеми, що загрожують життєдіяльності соціуму і не мають яскраво виражених аналогів в інших, менших за розмірами населених пунктах.

Управління великими містами стає усе складнішим і менш надійним: рішення гострих міських проблем традиційними методами керування все частіше не дає задовільних результатів. У своїй еволюції великі міста відбивають етапи розвитку цивілізації, підкоряються законам і закономірностям суспільного прогресу. Методи і форми управління містами в історичному аспекті відбивають зміни в суспільних відносинах. Управління містами з їх розвитком еволюціонує від простого, детермінованого, переважно авторитарної і прямої дії до більш складного, структурованого, охоплюючи в ряді випадків окремі елементи функцій державного регулювання, удосконалюючи фактори демократизації, колективності й колегіальності, самоорганізації і самоврядування. Управління великими містами не можна ідеально звести до жодного з відомих типів управління: державного, регіонального чи місцевого, і в той же час в управлінні великими містами можна знайти окремі елементи (функції) кожного типу.

Аналізуючи проблеми, характерні для міст різної величини (див. табл. 4.1), можна зробити висновок, що у великих містах переважають неструктуровані і слабо структуровані проблеми (60 %), а в малих — стандартні і добре структуровані (більш 75 %). Тобто зі збільшенням масштабу міста зменшується частка стандартних проблем і збільшується питома вага складніших.

Таблиця 4.1

Структура питомої ваги проблем у містах різної величини, %

Характер проблем	Міста		
	великі	середні	малі
Стандартні	19,0	31,3	44,5
Добре структуровані	21,0	28,8	31,3
Слабо структуровані	22,4	21,7	14,0
Неструктуровані	37,6	18,2	10,2

Очевидно, що велика частина проблем малих і середніх міст може досить успішно вирішуватися типовими організаційними структурами управління (лінійно-штабними, функціональними, іншими) із застосуванням стандартних методів. Переважаючи у великих містах, складні проблеми вимагають концептуально іншого підходу до системи управління містом, орієнтованого в першу чергу на вирішення слабо структурованих і неструктурованих проблем.

Аналіз характеру проблем, розв'язуваних адміністраціями великих міст (див. табл. 4.2), показав, що в міру віддалення обр'їв прогно-

Таблиця 4.2

Питома вага проблем управління функціонуванням і розвитком у великих містах

Характер проблем	Управління функціонуванням	Управління розвитком		
		в сучасну добу	через 5 років	через 10 років
Стандартні	36,2 (1,8)	27,0 (21,6)	19,0 (1,4)	15,7 (1,6)
Добре структуровані	31,6 (1,4)	28,9 (1,1)	22,4 (1,1)	18,6 (1,6)
Слабо структуровані	19,6 (0,9)	24,8 (1,4)	28,3 (1,6)	29,9 (1,8)
Неструктуровані	12,6 (1,3)	19,1 (2,5)	30,3 (1,6)	35,8 (3,2)
Разом, %	100,0	100,0	100,0	100,0

зування збільшується питома вага неструктурованих і слабо структурованих проблем, що значною мірою пов'язано з імовірнісним характером процесів у великих містах, зростанням невизначеності прогнозів. Якщо зазначити, що стандартні проблеми характерніші для процесу функціонування, а неструктуровані — для розвитку, то стає очевидною необхідність переносу акценту з управління процесами (функціонування) на управління структурою (розвитком) міста, що є принциповою методологічною посилкою в конструктивному розв'язанні міських проблем, оскільки управлінню розвитком більше відповідає програмно-ситуаційне і проблемно-орієнтоване управління організаційними структурами матричного типу.

Як бачимо, вирішення назрілих актуальних проблем вимагає якісно інших ресурсів і істотно більших витрат, ніж їх попередження.

Виявленню і попередженню розвитку проблем на ранніх стадіях сприяє відома концепція слабких сигналів, які несуть нову інформацію про процеси, що виникають у сферах функціонування і розвитку міської системи і її елементів, а також аналіз цих сигналів як показників нових проблем, що формуються; виявлення факторів, котрі обумовили необхідність вироблення управлінських впливів на проблемно-утворюючі фактори. Використання концепції слабких сигналів при формуванні системи управління великими містами дозволяє перейти від “пожежного” управління (реакції на проблеми, що загострилися) до випереджуючого управління, тобто прогностичного впливу на проблемно-утворюючі фактори. Таким чином, концепція слабких сигналів принципово змінює представлення про актуальність проблем. Актуальними стають ті проблеми, щодо яких з'явилися перші сигнали про небезпеки і нові шанси. Це дуже важливий момент стратегічного менеджменту.

Експерименти по стратегічному плануванню показали, що воно є корисним, але не універсальним засобом. Тому стратегічне планування було доповнене ще двома методами: плануванням засобів управління та управлінням в умовах невизначеності, ризику і багатокритеріального компромісу. Такий підхід називатимемо стратегічним менеджментом (еластичним менеджментом). Таким чином, стратегічне планування — це управління по планах, а стратегічний менеджмент — це управління по результатах.

Нині відносини міст із зовнішнім середовищем зводяться до обміну товарами, послугами, міграції населення, адаптації міста до правового імперативу зовнішнього середовища. Інші фактори часто

сприймаються як форс-мажорні обставини випадкової природи, що звужує сферу управління і створює умови для появи негативних процесів і важко розв'язуваних проблем.

Це вимагає підвищення ролі стратегічного планування і стратегічного менеджменту в структуризації відносин міст із зовнішнім середовищем як системою вищого рангу. Характер відносин міст із зовнішнім середовищем можна звести до трьох основних типів: імперативу зовнішнього середовища — дії об'єктивних законів природи і розвитку суспільства, а також суб'єктивних факторів, стосовно яких місто виступає в ролі об'єкта (наприклад, державні законодавчі акти); партнерських відносин — при рівності або незалежності правового й іншого статусу суб'єктів відносин; імперативу міст — у сфері його власних повноважень, і у сфері впливу на навколишнє середовище (наприклад, територіальна експансія, забруднення навколишнього середовища тощо). Усі три типи відносин піддаються формалізації і дають можливість моделювати поведінку об'єкта управління від отриманих управлінських сигналів.

Це дає можливість допомогти людям орієнтуватися в більшості ситуацій. Випереджаюча релевантна чи пертинентна інформація дозволяє значно підвищити раціональність прийняття варіанту поведінки. Коли заздалегідь відомо, чого чекати далі, з'являється еластичність поведінки як індивідуума, так і ієрархії. Ментальна обробка випереджаючої інформації про будь-яку справу зменшує час і об'єм аналогічної роботи у процесі реального періоду адаптації і є ще більш важливою, ніж будь-які специфічні фрагменти обробки отриманої інформації. Ця усвідомлена потреба “думати наперед” відіграє ключову роль в адаптації. Успішне володіння ситуацією лежить в індивідуальному відчутті майбутнього. Оскільки людину найбільше цікавить її майбутнє, то актуалізація стратегічного мислення стає інвестуванням майбутнього.

Індивідуальне передбачення майбутнього відіграє в житті величезну роль. Чим більше прискорення темпу життя, чим більше новизни і розмаїття, тим більший горизонт часу і тим швидше ми повинні продумувати наші кроки, тим більший об'єм інформації повинен бути в нашому розпорядженні для прийняття оптимального рішення. За таких обставин незамінним стає інформаційне моделювання.

Вважається, що адаптивний службовець здатен заглядати на “потрібну” часову віддаль. Він оцінює альтернативи до того, як виникає не-

обхідність прийняття остаточного рішення. У нього є час навіть робити спроби. Таке “зазирання” у майбутнє відіграє дуже важливу, інколи неоціненну, роль для сьогодення, бо організовує подальший спосіб життя. В сучасному він закладає майбутнє. Це ще більше проявлятиметься, коли людина буде занурена не тільки в текстову чи табличну інформацію, а й у ПС-простір, тобто в геоінформаційне оточення.

Починати інформатизацію органів самоврядування потрібно тільки після того, як комунікації всіма іншими способами максимально відпрацьовані. Варто пам'ятати, що прямої і простої кореляції між продуктивністю управлінської праці і інформатизацією не існує. Вони можуть взагалі не мати ніяких зв'язків. Самі персональні комп'ютери не перетворюють погану установу на хорошу. Інформатизація засіб хороший, але вона не лікує всі “хвороби” установи. Якщо стан органу місцевого самоврядування поганий, то його інформатизацією не поправиш. Інформатизувати треба налагоджену, а не розвалену справу.

Інформаційна технологія потребує, щоб структура організації проектувалася, а не виникала стихійно. Інформаційна архітектура в дійсності не що інше, як план доступу її працівників до даних.

Для ефективного управління впровадженням інформаційних технологій зовсім не обов'язково розуміти VLSI, CMOS, VTAM, BASIC, VSDOS, CP/M або інші машинні мови. Керівнику потрібно зосередити увагу на перебудові всіх організаційних зв'язків, у які зрештою і вмонтується інформаційна технологія. Завдання керівника — переосмислити цінність інформатизаційної культури і побудувати новий тип організації, нові ролі для людей, нові відношення і нові методи комунікації. Ми на порозі наступної модифікації суспільства, яка буде максималізувати цінність творчої професійної майстерності людей.

На початковому етапі, після прийняття концепції для впровадження інформаційної системи варто починати з наступних кроків: інсталяція корпоративної мережі; включення комп'ютерної мережі міськвиконкому до мережі Інтернет, запуск муніципального web-сервера; впровадження електронного документообігу; встановлення інформаційного програмного забезпечення для доступу працівників виконавчих органів місцевого самоврядування та депутатів ради до баз даних законодавчих актів України та баз даних нормативних актів міської ради.

Цей етап має стати базою для запровадження “електронного врядування”.

4.4. “Електронне врядування” в системі місцевого самоврядування

Концепція електронного уряду набуває все більшої популярності у світі й розвивається досить активно. Україна стоїть поки що на початку “великого шляху”. Зазначимо, що переклад терміна “E-Government” як “електронний уряд” не дуже вдалий. Ближче до суті є “електронна форма управління”, або “електронне управління”. Ще один термін, який з’явився недавно — “G-Government”, — у дослівному перекладі взагалі втрачає смисл. А це просто використання Інтернету й ГІС (ГІС — геоінформаційні системи) для забезпечення ефективнішого державного управління, тобто “геоінформаційна форма управління”. Отже, комбінація легкого доступу до Інтернету та картографічної інформації визначає сучасний рівень розвитку е-уряду як нової форми обслуговування, що можуть надавати органи публічної влади для підприємницького сектора і громадян. Е-уряд створює нові шляхи для співробітництва. Адже просторові дані сприймаються інакше, наочніше, ніж представлені в табличній формі, а це дозволяє набагато зручніше робити інформаційні запити, а також забезпечувати процеси управління.

Як уже зазначалося, однозначного визначення “електронного уряду” сьогодні не існує. Зрозуміло, що він охоплює не тільки мережеву інфраструктуру виконавчої влади, але в цілому і всю інфраструктуру державної влади і управління. Тому, можливо, точніше говорити про “електронну державу”, “електронний державний апарат, електронну інфраструктуру держави, державу інформаційного суспільства”, про державну мережеву інформаційну інфраструктуру як інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує оптимальне, з погляду суспільства, функціонування всіх гілок і рівнів державної влади й управління. Якщо ж ми обмежимося розглядом питань впровадження нових інформаційних технологій у рамках контуру виконавчої влади, то термін “електронний уряд” теж може використовуватися. Отже, під “електронним урядом” слід розуміти мережеву інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, що підтримує процес виконання органами виконавчої влади своїх функцій у суспільстві. Проект “електронного уряду” складається з двох взаємозалежних (і одночасно самостійних) проектів. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі, і зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями. У рамках проекту “електронної держави” інтегруються інформаційні

ресурси міністерств і відомств, забезпечується доступ до них, а також створюється система онлайн-ових послуг (у тому числі й тих, що мають вартісне вираження). Урядова мережна інфраструктура має бути націлена на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати: реалізацію права громадян на доступ до відкритої інформації; доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики; взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних та муніципальних органів і організацій; об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору; удосконалення системи державного і муніципального управління, оптимізацію структури управлінського апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини державних і муніципальних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних і муніципальних мережевих послуг, які відповідають реальним потребам громадян і організацій; ефективну підтримку діяльності об'єктів, що займаються господарською діяльністю, для інтеграції в загальнонаціональний і світовий економічний простір; взаємодію і співробітництво з державними і муніципальними органами інших країн і міжнародними неурядовими організаціями.

Створення і розвиток урядової мережевої інформаційної інфраструктури вимагає відповідної формалізації в нормативно-правових актах і бюджетного фінансування. Потрібно розуміти, що створення “електронного уряду” — це масштабний і довгостроковий проект. Не все буде йти гладко. Створення інформаційної мережевої інфраструктури держави має супроводжуватися “реінжинірингом” усієї системи управлінських процесів, що насправді означає подолання стереотипів бюрократичної культури. А це не так просто. Реалізації проекту буде сприяти адміністративна реформа, ціль якої — модернізація системи державного управління.

На Заході електронний уряд не завжди розуміли однозначно. У певний час так називали футуристичний уряд “електронних громадян”, що регулює життя і безпеку мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін е-уряд тлумачиться набагато ширше, ніж “електронний уряд” чи навіть більш правильне визначення — “електронне управління державою”, тобто викорис-

тання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій. Е-уряд — це сучасний підхід до визначення ролі урядових органів у житті держави і суспільства. Саму ж державу розглядають як велику корпорацію: у неї є бюджет, витрати, доходи, у неї є акціонери й одночасно клієнти — громадяни, що захищені в тому, щоб державні послуги були максимально дешеві й доступні. І відповідно до цього підходу держава, аналогічно великій корпорації, повинна прагнути того, щоб задовольняти інтереси насамперед своїх акціонерів, а з цією метою підвищувати свою ефективність, точно так само, як корпорація повинна підвищувати свою капіталізацію, змінюючи моделі роботи на більш технологічні й ефективні. На Заході використання органами управління Інтернету розглядається нині як одна з можливостей підвищити ефективність державної влади. Ось чому до популярних в Інтернеті позначень “В” і “С”, що означають, відповідно, “бізнес” і “споживач” та давно використовується у різних сполученнях (В 2 В, В 2 С), додалося нове — “G”. А створення “електронного уряду” посіло у планах політиків і інтеграторів чільне місце. Як і раніше, у випадку з (В 2 В) і (В 2 С), багато хто очікує, що впровадження інформаційних технологій у державне управління дозволить швидко все оптимізувати: знизити витрати на утримання держави, прискорити взаємодію органів державної влади між собою і з громадянами. Один з головних аргументів на користь “електронного уряду”, що наводять його прихильники, — підвищення “прозорості” влади за рахунок переходу на новий рівень зворотного зв’язку як з громадянами, так і з бізнесом. По суті, йдеться про зміну парадигми державної влади. Як показує навіть побіжний огляд, ідея електронного уряду набула поширення у країнах і культурах, де держава сприймається як обслуговуюча, сервісна структура. Але чи така наша культура?

При першому розгляді е-уряду, електронне управління — лише інструмент, що відповідає новим потребам суспільства, яке переживає наслідки чергової промислової революції, викликаної широким впровадженням мікропроцесорів і мереж. Але якщо мережа — лише інструмент, то вона не змінить докорінно ні держави, ні самого суспільства. Інакше кажучи, якщо чиновник зловживає своїм становищем тепер, він знайде спосіб робити це і в “оцифрованому” відомстві. “Контроль над інформацією найчастіше виливається у зловживання, починаючи з приховування інформації і закінчуючи її незаконним обнародуванням” [53]. Але є й інша точка зору, відповідно до якої

інформаційно-комунікаційні технології кардинально змінять не тільки моделі взаємодії в суспільстві, але й свідомість людей. Про це із шістдесятих років твердять теоретики постіндустріального суспільства. Як і всяка теорія, ця, проходячи перевірку реальністю, не завжди її витримує. Найбільш очевидний “промах” теоретиків-оптимістів — образ “постіндустріальної” людини. Передбачалося, що особистість буде вільнішою в самореалізації, прагненні до отримання благ і стане активним учасником прийняття державних рішень. Але навіть Захід, незважаючи на всі ознаки постіндустріальності (сектор виробництва послуг превалює над промисловим, комп’ютери трансформують працю, інформація стає головним капіталом), поки що є суспільством споживання. Втім, можливо, про зміни говорити ще зарано. Тим більше що сама ідея інформаційного суспільства не лише реальна, але й актуальна: не дарма лідери Великої Вісімки підписали Окінавську хартію глобального інформаційного суспільства.

Нині не існує простої бізнес-моделі уряду. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес очікують від уряду інформаційної доби. Різні категорії споживачів об’єднує єдине прагнення одержати ефективніші засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість трансакцій як для себе, так і для своїх партнерів, зробити взаємодію з державними органами простішою, швидкою і комфортною.

Особливе місце посідає співробітництво уряду з громадянами, оскільки швидке зниження вартості комунікацій і обчислень створює передумови трансформації умов життя більшості населення. Новий сервіс на базі сучасних технологій повинен: забезпечувати доступність послуг там, де в них є необхідність; використовувати для надання послуг широкий спектр медіа-засобів, зараховуючи центри викликів (call centers) і онлайніві системи; сегментувати ринок з урахуванням специфічних потреб різних груп населення; забезпечувати зворотний зв’язок щодо змісту і якості наданих послуг; передбачати групування послуг залежно від їх орієнтації на ті чи інші випадки життя; забезпечувати різнобічний аналіз інформації по використанню послуг; залучати користувачів до перепроєктування і модернізації послуг.

Трансформація традиційних форм взаємодії уряду і громадян у цифровій формі не повинна стати причиною соціальної нерівності. Уряд має прийняти на себе зобов’язання по зменшенню цифрового розшарування суспільства і проводити цілеспрямовану політику у сфері підвищення комп’ютерної грамотності, створення центрів на-

вчання і поліпшення умов для росту кваліфікації персоналу в галузі інформаційних технологій, у тому числі через забезпечення доступу до національної мережі навчання і до мережної бібліотеки. Подолання цифрового бар'єра, однак, передбачає не тільки підвищення е-кваліфікації населення і вирішення проблеми доступу до інформації. Деякі громадяни не хочуть або не мають можливості стати прямими користувачами нових технологій. Тому потрібно враховувати і цю категорію населення. Нові технології дозволяють поліпшити підтримку особистих і телефонних трансакцій поряд із організацією інтерактивної взаємодії громадян.

Для держорганів і органів місцевого самоврядування основною метою стане звільнення службовців від виконання рутинних процедур при інтерактивній взаємодії з населенням і забезпечення службовців необхідними знаннями й устаткуванням для успішного виконання функцій проміжної ланки між урядом і громадянами.

“Уявіть собі місто майбутнього. У жителів цього міста немає необхідності в поїздках на транспорті. Банківські операції здійснюються з будинку, так само як і придбання товарів. Суспільні комунікаційні мережі повсюдні і дешеві. Через невеликий сполучений із системою телебачення термінал з клавіатурою передаються нескладні повідомлення центральному комп'ютеру. Після трансляції політичної промови або під час передачі останніх новин глядачів просять повідомити про свою позицію з того чи іншого питання. Респондентне телебачення може стати надзвичайно активним каналом комунікації, частиною демократичного процесу — значною мірою, аніж нинішні опитування суспільної думки” [380]. Але ту ж думку можна почути з вуст зовсім не мрійника [109].

Зрозуміло, що ці зміни супроводжує бурхливий ріст інформаційних і комунікаційних технологій, перетворення комп'ютера на домінуюче знаряддя праці й поширення різних мереж передачі даних. Але за усієї важливості технологій головними бонусами, що надає інформаційна ера, є революційні процеси в суспільному житті: стає прозорішою взаємодія бізнесу, громадян і державних інститутів, інтеракції оптимізуються настільки, що не просто заощаджуються ресурси і час, а відбуваються зміни у принципах управління суспільством. Безперервний онлайнний зв'язок між політиками, групами інтересів і співтовариствами громадян стає повсякденною справою. І на зміну рецепту комуністів “радянська влада плюс електрифікація всієї країни” приходить інтерактивна держава плюс “електронізація суспільства”.

Однак така картина “цифрової держави” легко складається лише в теорії. Світ міняється так стрімко, що не можна, покладаючись на будь-яку ідею, робити на її основі довготермінові прогнози. Ми переживаємо появу абсолютно нових відносин і не знаємо, що відбудеться з цивілізацією завтра. Можливості розвитку інформаційного суспільства непередбачувані: те, що здавалося рожевою перспективою відкритого суспільства, на ділі може обернутися цифровою диктатурою з боку держави. Невизначеність впливів інформаційних технологій ускладнює будь-який прогноз. Наприклад, видається не таким вже фантастичним, що персоналізація виробництва продуктів і послуг, про яку говорять відносно електронної комерції, торкнеться і державного управління. Громадянин зможе мати справу з індивідуально побудованою державою як споживач її послуг. Персональна держава настільки ж реальна на рівні доступу громадян до послуг, як і вже існуюче персональне телебачення.

Прапором електронної комерції було і залишається скорочення трансакційних витрат і числа посередників; ці ж аргументи наводяться і на користь електронізації взаємодії бізнесу, громадян, співтовариств, державних інститутів і органів самоврядування. І звичайно, безсумнівною користю для суспільства виглядає відсторонення із взаємодії бюрократа, якщо можна обійтися без нього. Але до сфери політичної участі і суспільного регулювання персональна модель держави навряд чи пристосована. Посередництво інститутів, що представляють інтереси різних суспільних груп, нівелює можливі конфлікти, і усунення цих посередників загрожує втратою балансу інтересів. Партії, профспілки, відстоюючи інтереси груп суспільства, об’єктивно необхідні демократичній державі. А народний представник — фактично теж бюрократ, обраний групою громадян для представлення своїх інтересів. У цьому сенсі пряма демократія як крайній приклад дебіюрократизації є ніщо інше, як влада натовпу, тобто охлократія, і чим більший натовп, тим нижчий рівень культури та інформованості. Тому робочий приклад прямої політичної участі існує хіба що у фантастиці.

Однак, не впадаючи в крайнощі прямої участі, скорочення посередників усе-таки полегшує взаємодію і спрощує систему “запитання–відповідь”. Так що можна говорити про інтерактивний плюралізм, зміст якого полягає в тому, що між владними інститутами, партіями і суспільством, між окремими суспільними і політичними групами встановлюється ефективний постійний зворотний зв’язок.

У далекій перспективі виборці, очевидно, зможуть більш чітко контролювати своїх представників. Зворотний зв'язок електорату може виглядати як схвалення чи невдоволення поведінкою політика, його голосуванням щодо окремих законопроектів. І можливо, це спричинить зміни в законодавстві: депутат, що позбувся підтримки електорату, змушений буде залишити свою посаду. Але все це реалізується лише за умови, якщо електорат буде так само активний, як на виборах. А це вже питання свідомості “нової” людини. Адже, як вважають деякі теоретики інформаційного суспільства, установка на персональну державу може призвести до втрати колективного почуття, згуртованості груп громадян. Соціолог Зигмунд Бауман пише, що час начальницьких кабінетів, у яких народжувалися всеосяжні плани, реалізація яких вимагала слухняності й погодженості дій, відходить в минуле [47]. З демасифікацією виробництва настає і демасифікація управління. Виникає побоювання, що століття натовпів зміниться століттям соціальної атомарності і персоналізація призведе до того, що суспільство приватних інтересів втратить загальний інтерес. Тоді, виходячи з теорії еліт, відповідно до якої влада зацікавлена у соціальній статичності, можна зробити висновок, що керівна еліта залишиться такою, відтворюючи себе, стосовно інформаційного суспільства, формуючи усередині себе аристократію від високих технологій, яка і буде керувати натовпом. Чим нижчий рівень згуртованості цих натовпів, тим слабший їхній вплив на рішення, що приймаються елітами. Утім, теоретично не виключена й інша можливість. У тих натовпах, про які говорили Лебон [361] і Хосе Ортега-і-Гассет [437], люди були однієї раси, одного громадянства або навіть одного племені, а сучасне комунікаційне середовище може відіграти дуже погану роль для національних держав, оскільки створює новий рівень натовпів із наднаціональним ступенем спільності, позбавлених кордонів, звичних географічних і навіть етнічних бар'єрів. Прозорість — це один жаданий елемент інформаційного суспільства. Чи це прозорість взаємодій, чи прозорість державних тендерів, ліцензування комерційної діяльності чи ж навіть простого спілкування чиновника з громадянином. Але при всьому прагненні зміцнитися в цій ідеї потрібно враховувати, що взаємодії можуть стати односторонньо прозорими, якщо один з учасників інтерактиву не відкриває інформацію про себе. У цих умовах громадянин стане лише споживачем пропонованих державних послуг, що не впливають на їхній зміст, так само як абонент традиційного телебачення не здатний впливати на програ-

му, окрім як переключаючи канали. Чиновники менше за всіх зацікавлені в автоматизації, яка документує і розкриває їхню діяльність, оскільки сьогоднішня відсутність прозорості дозволяє їм уникати персональної відповідальності. Але й суспільство не прагне встановлювати з ними прозорі відносини.

З одного боку, системи е-уряду дають можливість наглядати за діяльністю чиновників і відомств. Але мало хто задумується, що без комп'ютера чиновник може погано справлятися з контролем над бізнесом і приватним життям громадян, а з комп'ютером йому буде набагато легше це робити.

Технологія може змінити методи регулювання, але не змінить їїньої суті. Інформаційна відкритість не стане прямим наслідком оцифрування відносин громадян, державних інститутів і органів самоврядування, а тому навряд чи приведе до лібералізації суспільних відносин. До речі, це показує і досвід Сінгапуру — країни аж ніяк не демократичної, але яка однак, за оцінками Accenture, — фаворит з ефективності використання систем е-уряду. Компактна, зі зростаючим рівнем високих технологій країна швидше за інших освоює системи електронного управління, при цьому управлінські структури зберігають досить жорсткий контроль над суспільством.

Електронна революція не здатна зробити поліцейську державу більш відкритою. Навпаки, завдяки технології суспільство стає усе прозорішим для влади, а значить, і контрольованішим. Цю небезпеку передбачав ще ідеолог інформаційного суспільства Д. Белл. На його думку, зараз стає усе більш очевидною загроза поліцейського і політичного спостереження за індивідами з використанням витонченої інформаційної техніки. Інший важливий момент полягає у тому, що контроль над інформацією найчастіше виливається у зловживання, починаючи з приховування інформації і закінчуючи її незаконним обнародуванням, і щоб запобігти цим зловживанням, необхідні інституційні зміни, насамперед у сфері інформації” [53, 86].

Інтернет вперше в історії людства надає технічну можливість для масового відкриття інформації, але зовсім не визначає необхідність робити це. Одна з проблем забезпечення прозорості державних структур полягає в тому, що в деяких державах (в Україні також) немає ні традиції розкриття нетаємної інформації, ні законодавчого регулювання цієї сфери. А необхідно було б встановити в обов'язковому порядку, що, крім інформації, яка становить державну таємницю, всяка інша підлягає відкритій публікації. Це вочевидь стосується

підзаконних актів, відомчих інструкцій, статистичної інформації тощо. Видання Указу Президента України “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів влади” від 17.05.2001 р. № 325 стало першим серйозним кроком у цьому напрямі.

Як ми вже зазначали, держава сполучає в собі риси корпорації з рисами установи: вона будується — і зверху, і знизу, і за принципом владної опіки, і за принципом самоврядування. Те утворення, яке виникло в результаті суспільного договору, було ближче до корпорації. Об’єднання під керівництвом державної влади виглядало способом припинення війни всіх проти усіх. Створюючи цей інструмент, люди відмовлялися від частини своїх свобод в обмін на гарантії стабільності і порядку. Уже потім державна машина змінилася, все більш відчужуючись від суспільства, яке її породило. Але суть суспільного договору залишалася. Мережа, що виникла на очах і не без підтримки сучасної держави, не претендує поки на запозичення частини свобод своїх користувачів, залишаючись цілком самоорганізованою структурою, вступаючи в яку громадяни й організації беруть на себе пов’язані з нею зобов’язання по визначенню ризиків. Тепер мережа стає об’єктом пильної уваги держави, і в її особі багато хто бачить загрозу появи “старшого брата”, що бере на себе управління інформаційним середовищем і одержує необмежений владний ресурс: якщо цифрова держава запропонує громадянам цілком документований спосіб життя в обмін на гарантії безпеки, відмовитися буде складно. Не випадково правозахисники в США так завзято борються проти проєктів смарт-карт, що несуть інформацію про власника. Звичні нам механізми взаємодії між суспільством і державою тільки тоді органічно адаптуються до нового середовища, коли офлайн-громадяни стануть “е-громадянами” і сформуєть середовище для існування електронних співтовариств. Але у переважній більшості наших громадян (97 %) немає доступу до Інтернету. Лише тоді, коли не три, а хоча б десять відсотків громадян будуть у мережі Інтернет, наступить переломний момент, з якого може початися інтенсивний саморозвиток інформаційного суспільства. За існуючої нерівності в доступі до цифрових технологій електронне управління може лише дати політичним активістам ще одну можливість виявляти свою активність, і, якщо держава випереджальними темпами почне встановлювати правила гри в такому цифровому середовищі, виникне ще один вимір цифрової нерівності — політичний.

І все ж таки електронне управління — близька реальність. Системи е-врядування будуть вдосконалюватися, причому, як і всяка затребувана технологія, ця теж здешевлюватиметься. А от чи вплинуть вони на спосіб життя громадян, чи лише перемістять існуючі правила гри в нове середовище взаємодії — невідомо. Електронне врядування — це нова фаза в освоєнні інформаційних технологій, що дозволяє ефективніше керувати суспільством і державою. Його ефективність визначається не наявністю мереж, комп'ютерів і програм, а тим, як влаштоване саме суспільство і держава, тим, який менталітет у людей, що приймають рішення.

Потрібно зазначити, що в Україні не існує однозначного визначення терміна “електронний уряд” (е-уряд). Загалом же у світі певний час так називався футуристичний уряд “електронних громадян”, що регулює життя і безпеку мережі в цілому й електронний бізнес зокрема.

На виконання Указу Президента України від 17.05.2001 р. № 325, яким було фактично започатковано систему електронного урядування [619], уряд України видав постанову № 3 від 4.01.2002 р. [477]. Цією постановою врегульовано порядок оприлюднення на сайтах органів державної влади інформації про їх діяльність. Серед першочергових заходів Кабінету Міністрів України щодо впровадження системи електронного уряду України передбачалось створення в тому ж 2002 р. Єдиного порталу Кабінету Міністрів України, який мав на меті об'єднати всі існуючі web-сайти органів влади, а за даними Державного комітету зв'язку та інформатизації України нині майже 90 % усіх органів влади мають свої Інтернет-сторінки.

У зверненні колишнього прем'єр-міністра України Анатолія Кінаха до відвідувачів Єдиного web-порталу Кабінету Міністрів України з нагоди офіційного відкриття єдиного web-порталу органів виконавчої влади 1 листопада 2002 р. йшлося про те, що “електронний уряд” справедливо вважається новітньою формою демократії, міжнародним стандартом функціонування уряду, даючи можливість громадянам країни брати безпосередню участь у виробленні виважених державних рішень на користь всього суспільства.

20 лютого 2003 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” [482].

В основі “електронного уряду” лежить принцип публічності інформаційних ресурсів, коли кожна людина або організація можуть розмістити свій ресурс у мережі, оскільки саме таке трактування терміну

“е-уряду” є найбільш поширеним у розвинених країнах. “Електронний уряд” може бути створений у масштабах міста, району, області, країни. Зрозуміло, що під цим терміном мається на увазі не стільки орган державної влади чи місцевого самоврядування з його мережевою інфраструктурою та під’єднання до Інтернету, скільки нова система врядування, базована на нових технологіях і цифрових можливостях.

Остання має бути націлена на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати: реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації; взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій; зниження фінансових і матеріальних витрат на розроблення управлінських рішень; удосконалення системи публічного управління, оптимізацію структури управлінського апарату, відповідність державних та муніципальних послуг реальним потребам громадян і організацій; доведення до громадськості об’єктивної і достовірної інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та державної влади; об’єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору.

Відповідно до цього поширення принципів і підходів електронного урядування буде супроводжуватися модернізацією всієї системи управлінських процесів, подоланням стереотипів бюрократичної культури. Цьому має сприяти адміністративна реформа, що ставить за мету покращення системи державного управління.

Впровадження механізмів “електронного врядування”, які сьогодні використовуються у найбільш розвинених країнах світу, передбачає організацію якісно нових форм спілкування суспільства і влади, надання можливості його здійснення безпосередньо 24 години на добу, 7 днів на тиждень. За оцінками іноземних експертів, система “електронного урядування” дає можливість зменшити витрати на управлінський апарат на 15–20 %.

Першим кроком реалізації електронної інформаційної системи “електронного уряду” є створення Єдиного web-порталу органів виконавчої влади, який призначений для забезпечення інформаційної взаємодії органів виконавчої влади між собою, з громадянами і юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій, спрощення і прискорення документообігу між органами виконавчої влади, громадянами і юридичними особами. Переваги зазначеної

взаємодії користувачі мережі Інтернет відчують передусім завдяки можливостям цілодобового доступу до державних та муніципальних інформаційних ресурсів, отримання інформаційних послуг, реалізації і звернень до посадових осіб органів виконавчої влади. Очевидно, маємо всі підстави говорити про інтерактивні міські web-портали (“місцевий електронний уряд”).

Впровадження інформаційної системи “електронний уряд” має на меті вдосконалення та підвищення оперативності роботи урядових установ, сприяння адміністративній реформі в країні та є початком “електронної демократії”, що базується на принципах відкритості та прозорості.

Ще раз наголосимо, що підґрунтям електронного врядування є стан розвитку мережі Інтернет. Саме це є значною перешкодою для широкого використання електронного врядування в Україні як на державному, так і на місцевому рівні. Однією з причин є низький технологічний рівень систем телефонного зв’язку, особливо у віддалених населених пунктах.

На процеси збільшення кількості Інтернет-користувачів в Україні впливають такі фактори: стан і розвиток системи освіти, оскільки саме вона забезпечує основу для формування інформаційного суспільства, в якому інформація стає базовою цінністю; рівень доходів, структура витрат та рівень зайнятості населення, через те що вони визначають економічні умови і темпи розвитку Інтернету; стан і рівень розвитку технічної структури, тому що наявність необхідних технічних засобів і технологій є передумовою, яка дозволяє реалізувати доступ у мережу.

Потенційними користувачами Інтернету в Україні є учні старших класів, ПТУ, студенти вищих навчальних закладів. До 2004 р. мала бути реалізована державна Програма комп’ютеризації середніх шкіл, яка надала б можливість 22,2 тисячі шкіл отримати для потреб навчання близько 220000 комп’ютерів, а також доступ в Інтернет. Отже, як результат через два-три роки близько одного мільйона школярів стануть користувачами мережі. Оскільки більшість вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації мають необхідну матеріальну базу для доступу до Інтернету, то більшість їх студентів (близько одного мільйона чоловік) отримають необхідні навички роботи в Інтернеті. Таким чином, система освіти в Україні протягом наступних трьох років надасть можливість стати користувачами Інтернетом близько двом мільйонам осіб.

Отже, очевидно, що найбільш готовими для впровадження електронного врядування є найбільші українські міста. На початок 2003 року 74 українські міста мали власні web-сайти.

Окрім того, ресурсами інформаційної системи “АМУ-Діалог” у рамках здійснення проекту “Створення регіональних відділень Асоціації міст України” надано на своїх сторінках інформацію про 407 малих і великих міст України.

Відзначимо ще одну суттєву особливість запровадження системи “електронного врядування”. Інтернет несе більш ніж технологічний прорив у наданні послуг. Це нова парадигма електронного врядування, що контрастує зі старою бюрократичною парадигмою державної служби і полягає у зміні пріоритетів використання інформаційних технологій з внутрішніх менеджерських потреб на зовнішні зв'язки із громадськістю.

Нова парадигма трансформує принципи організації управління в урядуванні. На відміну від бюрократичної моделі, якій властиве управління згори–вниз та ієрархічна комунікація, нова модель підкреслює командну роботу, багатонаправлену мережу, пряму комунікацію між частинами та швидкий і постійний зворотний зв'язок. Громадянам більше не треба знати, за що саме відповідає якийсь відділ у мережному виробництві послуг. Функціональна структура та процес “виробництва” послуг стають “невидимими” для користувача. Це не означає, що центральне керівництво не важливе в електронному врядуванні. Однак керівництво в новій парадигмі надає скоріше допомогу та координацію різним частинам, ніж видає накази і здійснює контроль.

Орієнтація місцевих web-сайтів підтверджує той факт, що така зміна дійсно має місце в ряді органів місцевого самоврядування. Якщо місто приймає традиційну бюрократичну парадигму, організація його web-сайта, як правило, є адміністративно-орієнтованою. Інформація організована головним чином відповідно до адміністративної структури муніципалітету і не відповідає суттєвому переосмисленню бюрократичного процесу та організаційної моделі щодо надання управлінських послуг. На заході муніципалітети широко використовували такий підхід, коли будували свої перші Інтернет-представництва у 1990 р. Така картина спостерігається сьогодні в українському сегменті.

Зорієнтований на запитувача інформації підхід передбачає концепцію отримання інформації (послуг) через відповідну структурованість змісту інформаційних сторінок за офіційною структурою органа влади. Дослідження сайту за сферами та групами інтересів,

наприклад такими, як міський бюджет, демографічна ситуація, календар місцевих подій, головні туристичні привабливості, офіційні адреси, прес-релізи, пропозиції по працевлаштуванню можливе через відвідання відповідних сторінок департаментів, відділів, інших структурних одиниць органів влади. Нині міста здебільшого намагаються використовувати зорієнтований на користувача підхід до дизайну порталів.

Вивчаючи діючі сайти міст як їх представництв в Інтернеті, можна виділити три принципи їх побудови: наявна інформація структурується відповідно до структури міського органу влади; наявна інформація структурується відповідно до потреб користувачів і зорієнтована на цільові аудиторії; наявна інформація подається за змішаною моделлю і має підтипи структурування, тобто передбачає структурування за головними напрямками діяльності органів влади: економіка, соціальна сфера, медицина, освіта, культура тощо. Побудова за змішаною моделлю першого підтипу виявилась найпоширенішою. Так, наприклад, побудовані сайти Алчевська, Броварів, Жмеринки, Бердичева, Ковеля, Коростеня, Краматорська, Миколаєва, Нетішина, Ніжина, Сарнів, Северодонецька, Ужгорода, Южноукраїнська.

Загалом інформаційна складова в українських web-містах представлена досить добре, чого не можна сказати про інші дві великі складові міських порталів — зворотний зв'язок та надання інтерактивних послуг через Інтернет. Найближчим часом налагодження зворотного зв'язку та консультацій з громадськістю має всі шанси на розвиток, адже саме це є одним з основних принципів “електронного врядування”, а прийняття Закону “Про електронний цифровий підпис” від 22.05.2003 р. без сумніву дасть серйозний поштовх до розвитку інтерактивних послуг через Інтернет [199].

Швидке надання запитаної інформації — одна з найважливіших проблем і завдань міської влади. Це стосується взаємодії як з населенням, так і з представниками ділових кіл, в тому числі інвесторами. У випадку з останніми оперативність муніципалітету буде сприяти залученню інвестицій, створенню нових робочих місць, а відтак і збільшенню надходжень у міський бюджет. Терміни, передбачені для відповідей, згідно із Законом України “Про звернення громадян” у випадку роботи через Інтернет є надто тривалими. Культура роботи в Інтернеті та з електронною поштою передбачає практично миттєву реакцію.

Таким чином, в Україні на локальному рівні будується поки що єдина функція електронного уряду — інформаційна. Водночас зали-

шаються поза увагою такі основні функції, як зворотний зв'язок і можливість одержання товарів та послуг за допомогою Інтернету.

На середньому, районному рівні управління, де працюють безпосередні виконавці, що виконують значний об'єм роботи з громадянами, очевидно, будуть проблеми з переходом і перебудовою на нові схеми роботи. Головне, щоб практика просування ІТ на всіх рівнях управління не звелась до сприйняття електронного уряду лише як інструмента, а не як цілісної концепції, що містить цілком нові підходи до кожної ланки управлінської структури, до кожного елементу процесу управління.

Для оцінки процесів у якості контрольних механізмів можна буде використовувати нові схеми, властиві власне електронному уряду — загальне адміністрування місцевих ресурсів, моніторинг оновлення контингенту, статистика відвідуваності, форуми для користувачів та фахівців.

Згідно з Указом Президента України щодо розвитку національної складової мережі Інтернет передбачається створення єдиної системи органів по зв'язках із громадськістю в державних органах та установах. Отже, в цьому сенсі створення таких органів є відповідною та ефективною політикою в сучасних умовах [464]. Нагальним є створення загальної Концепції розвитку мережі в Україні, яка б на національному рівні встановила головні вимоги щодо сумісності всіх створюваних ресурсів офіційними органами, відповідно до яких і будувалась би “Україна онлайн”. Для створення міцного фундаменту електронного урядування також важливим є прийняття законодавчого акта, що регулював би електронний документообіг. Інакше введення паперової форми листування та документів стане додатковою надбудовою до сучасної паперової форми інформаційного обміну органів влади в країні як у внутрішніх, так і в зовнішніх відносинах.

Отже, є всі підстави вважати, що електронному урядуванню на місцевому рівні має бути приділена достатня увага. І тут можливі два шляхи розвитку.

Запровадження підходу до електронного урядування, зорієнтованого на надавача інформації (тобто на самі органи влади), передбачає концепцію отримання інформації через відповідну структурованість змісту інформаційних сторінок за офіційною структурою органу влади. Цей підхід підтримує в першу чергу пряме та широке інформування населення, не приділяючи уваги наданню власне послуг. Таким чином в мережі відтворюється існуюча система організа-

ції управлінської практики, передбачається збереження вертикальних стосунків між громадянами та владою. Така практика не відповідає сучасним тенденціям розвитку електронного урядування. Вона може призвести до зростання недовіри з боку молодого покоління, яке найбільше використовує Інтернет. Такий підхід суперечить світовим нормам та правилам. І для його реалізації необхідні додаткові фінансові ресурси, в тому числі на адміністрування прийнятих рішень. Але за сучасних умов такий підхід досить широко застосовується на практиці через невеликий попит на два інші компоненти електронного врядування (крім інформаційного), такі як зв'язки громади із владними органами та отримання управлінських послуг через мережу.

Зорієнтований на запитувача підхід до використання Інтернету органами самоврядування несе в собі найбільші потенційні переваги порівняно з першими двома шляхами. Web-портал, зорієнтований на користувача, запроваджує отримання інформації та послуг “в один крок” через структуру інформації відповідно до потреб різних груп користувачів. Цей підхід має на меті встановлення горизонтальних зв'язків між громадянами та урядом і зміщення акценту з держави на користувача, громадянина. Відкриваються можливості до запровадження електронного консультування з громадою на локальному рівні: круглих столів, електронних опитувань. Як наслідок, це несе більш низькі витрати на адміністрування прийнятих на місцевому рівні рішень, високу гнучкість інформаційних ресурсів міста, задоволення інформаційних потреб городян та іноземних громадян.

Серед недоліків такого підходу — упереджене ставлення службовців до впровадження інформаційних технологій в управління через поступове знищення традиційної ієрархічної структури влади. Поступу цього процесу має сприяти адміністративна реформа в країні.

Немає сенсу розглядати широке впровадження елементів “електронного урядування” без взяття до уваги пакету адміністративних реформ та реформування державної і муніципальної служби. Настільки ж неефективним є планування реалізації таких реформ без урахування підтверджених зарубіжною практикою широких можливостей сучасних інформаційних технологій. З іншого боку, тільки в загальному контексті проблеми модернізації системи державного управління і варто розглядати перспективи реалізації концепції електронного урядування в сучасних умовах.

У зв'язку з необхідністю запровадження електронного врядування по-новому постає питання інформаційної відкритості органів влади.

Багато експертів вважає, що основну вагу в забезпеченні високого рівня їх інформаційної відкритості мають взяти на себе недержавні організації і засоби масової інформації. Але не можна забувати, що однією з основних умов ефективної управлінської діяльності на демократичних засадах є широке висвітлення інформації про всі сторони життєдіяльності самого суб'єкта управління, результати управлінського впливу, зворотний зв'язок із суб'єктом управління тощо. Значні можливості щодо цього мають сучасні телекомунікаційні мережі, зокрема глобальна інформаційна мережа Інтернет. Інформація, яка розміщується на web-сайтах, або на так званих інформаційних порталах, миттєво стає доступною для користувачів мережі Інтернет в усьому світі.

Разом з тим більшість експертів підкреслює, що мова повинна йти не стільки про конкретні соціальні структури, скільки про створення системи процедур, котрі мають виконуватися в автоматичному режимі. Стосовно способів, методів, які можуть і повинні використовувати структури громадянського суспільства для забезпечення інформаційної відкритості влади за допомогою нових інформаційних технологій, то можна виділити такі: участь у розробленні, експертизі та лобюванні законодавчих і нормативних актів; поширення відповідної інформації; здійснення моніторингу порушень в області доступу до інформації, інформування громадськості і владних структур про всі випадки порушення прав громадян на одержання соціально значущої інформації; організація діалогу всіх сторін, зацікавлених у забезпеченні інформаційної відкритості влади.

Окінавська Хартія глобального інформаційного суспільства, яку підписано лідерами багатьох країн і до якої приєдналась нещодавно й Україна, зазначає, що інформаційно-телекомунікаційні технології (ІТТ) є одним з найбільш важливих факторів, котрі впливають на формування суспільства XXI ст. Їх революційний вплив стосується способу життя, освіти і роботи людей, а також взаємодії уряду та громадянського суспільства. ІТТ швидко стають життєво важливим стимулом розвитку світової економіки. Вони також надають можливість багатьом ініціативним індивідуумам, фірмам та спільнотам у всіх частинах земної кулі більш ефективно і творчо вирішувати економічні та соціальні проблеми. Сутність стимульованих ІТТ економічних та соціальних трансформацій полягає в їх здатності сприяти людям і суспільству у використанні знань та ідей. Інформаційне суспільство є таким, що дозволяє людям краще розвинути свій потенціал та реалі-

зовувати свої прагнення. ІТТ слугуватимуть досягненню взаємодоповнюваних цілей: забезпеченню сталого економічного зростання, підвищенню суспільного добробуту і творення соціальної злагоди. Разом з тим треба докласти всіх зусиль, аби якнайповніше реалізувати потенціал ІТТ у сфері укріплення демократії, більш прозорого та відповідального управління, у захисті прав людини й сприяння збереженню культурного розмаїття, а також у збереженні миру та стабільності в усьому світі. Узгодження цих цілей і вирішення проблем, що виникатимуть, вимагає розроблення ефективних національних та міжнародних стратегій.

У прагненні досягти цих цілей уряди держав, що підписали цей документ, підтвердили зобов'язання стосовно принципів зарахування до глобальної інформатизації: кожному і будь-де має бути забезпечена можливість участі в ній, ніхто не має бути обійдений перевагами глобального інформаційного суспільства. Стабільність цього суспільства залежить від демократичних цінностей, що сприяють розвитку людини, таких як вільний обмін інформацією і знаннями, взаємна терпимість і повага до особливостей інших людей.

Ця Хартія є насамперед закликом до всіх як в державному, так і в приватному секторах, закликом до ліквідації на міжнародному рівні розриву у рівні використання інформації і знань. Тверда основа політики й дій у сфері ІТТ може змінити шляхи нашої взаємодії стосовно поширення економічних і соціальних можливостей ІТТ у всьому світі. Ефективне партнерство учасників, об'єднані політичні зусилля також є ключовим елементом правильного розвитку глобального інформаційного суспільства.

Реалізація стратегії інформатизації міста вимагає розвитку на належному рівні матеріально-технічної бази, тобто забезпечення парком сучасної електронно-обчислювальної техніки відповідної потужності. У наш час потужність цього парку є невеликою порівняно з потужністю аналогічних парків розвинених держав світу. Проте вона достатня для того, щоб уже нині реалістичними стали мережні проекти для муніципальних органів:

- 1) Проект створення сучасної системи інформування громадськості про діяльність органів місцевого самоврядування. Мова може йти про створення горизонтально і вертикально інтегрованих інформаційних ресурсів, що підтримуються інформаційними підрозділами органів місцевого самоврядування. З погляду мережної підтримки цікавим може бути створення спеціалізованого модуля онлайн

підтримки мережних проектів для різних муніципальних структур. Ідея порталу (narod.ua) для відкриття мережних представництв органів місцевого самоврядування може виявитися плідною.

2) Онлайнові послуги для журналістів і редакцій засобів масової інформації. Може йтися про створення систем віртуальної акредитації, що забезпечує онлайнний доступ журналістів на заходи, що проводяться органами самоврядування.

3) Каталог мережних ресурсів виконавчих органів місцевого самоврядування, що забезпечують повноцінний пошук та інші послуги. Це не тільки корисно і зручно для користувачів, але й дозволяє вести моніторинг мережних ресурсів.

4) Довідково-інформаційні бази даних документів органів місцевого самоврядування, що інтегрують тексти документів з інтерфейсами, забезпечуючими зручний пошук.

5) Розвиток мережевої урядової інфраструктури, що дозволяє вирішувати завдання інформаційного забезпечення діяльності ради, виконкому, комісій, комунальних служб у нестандартних (кризових, проблемних) ситуаціях. Нові технології дозволяють оперативно створювати віртуальні майданчики під завдання і досить легко їх адмініструвати.

6) Створення мережних механізмів діалогу (взаємодії) виконкому, комісій і громадян (співтовариств) у вигляді спеціалізованих онлайнових форумів щодо тих чи інших актуальних проблем.

7) Зміцнення ролі громади у процесах управління: розміщення на порталі міської ради нормативних актів та інших документів на всіх етапах їх розроблення та прийняття, а також порядку денного і протоколів засідань виконкому; розроблення механізму зворотного зв'язку, завдяки якому на загальний розгляд подаються будь-які проблеми міста, а громадяни можуть ставити запитання безпосередньо посадовим особам; розроблення і втілення механізмів взаємодії громадськості з різними комунальними службами та організаціями, що дозволить громадськості отримувати корисну інформацію про роботу цих установ; створення електронних процедурних довідників, котрі будуть містити докладні інструкції для фізичних і юридичних осіб для вирішення тих чи інших питань.

Нині web-сайти міст України містять не набагато більше інформації, ніж загальні відомості і контактні телефонні номери, що відповідають тільки з дев'ятої ранку до шостої вечора. А ГІС-складова web-сайтів може забезпечувати, наприклад, інтерактивне замовлення, оп-

лату внесків, а також такі функції, які взагалі не були раніше доступними. На рівні уряду вже зроблено серйозні кроки: Міністерство економіки та Світовий банк підготували концепцію проекту “Україна — розвиток через Інтернет” (“The Gateway of the Ukraine”). Цей проект передбачає електронне врядування — розроблення процедур автоматизації збору інформації, створення, обговорення, узгодження і прийняття документів Департаментом економічної стратегії Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України на основі Інтернету і інтернет-технологій; введення й апробацію системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також системи автоматизованого контролю виконання доручень департаментів Міністерства економіки та європейської інтеграції; розроблення і втілення елементів системи електронних державних закупівель.

Нині проект офіційно впроваджено в кредитний портфель України, і його виконання може створити надійний міст між урядом та громадськими організаціями.

У березні 2001 р. Інтерньюз почав реалізацію проекту “Глобальна ініціатива в розвитку Інтернет-політики” (Global Internet Policy Initiative). Засновники проекту — неурядові громадські організації: Центр демократії і технологій (Centre for Democracy and Technology, CDT) та Інтерньюз (Internews Network). Проект фінансується за підтримки Інституту відкритого суспільства, America Online, Microsoft, Markle Foundation та інших фондів і корпорацій. Проект реалізується в 12 країнах і передбачає розвиток політики держави, спрямованої на створення відкритого і демократичного Інтернету. Він тісно співробітничає з усіма секторами суспільства: політичним, підприємницьким і громадським.

За основну задачу проект ставить: впровадження принципів децентралізованого доступного Інтернету, спрямованого на розвиток громадянського суспільства і встановлення ринкової економіки; просування правової реформи, що сприяє розвитку Інтернету; залучення експертів до розвитку Інтернету; створення коаліційних робочих груп з представників державного, громадського і підприємницького секторів; навчання представників влади, громадськості і підприємців розвитку децентралізованого, відкритого Інтернету, спрямованого на встановлення ринкових відносин; розроблення законопроектів і коментування чинного інформаційного законодавства.

Проект створений з метою сприяння встановленню прозорого і стабільного регулювання підприємницької діяльності, ринкових відно-

син, що базуються на конкуренції, відкритості і доступності послуг, верховенства права у відносинах держави і користувачів Інтернету.

Нині також реалізовується спільний проект з Міжнародним фондом “Відродження”. Проект виконується в окремих областях України і спрямований на поширення досвіду Великобританії у створенні електронного уряду та його використання для надання управлінських послуг, забезпечення доступу громадян до урядової інформації, підвищення ролі виборних органів, залучення громадян до процесу прийняття рішень та розвитку партнерства між усіма “гравцями” інформаційного суспільства.

Задля інформаційної підтримки проекту розробники видають серію інформаційних матеріалів “Електронне урядування”, яка містить спеціальні тематичні видання, зокрема: Досягнення у сфері електронного урядування: світовий досвід; Програма електронного уряду Сполученого Королівства; Моделі електронного урядування; Місцева влада та електронне урядування; Електронна комерція; Електронна демократія.

Бізнес-структури в усьому світі дуже швидко зрозуміли, що інформаційно-комунікаційні технології дозволяють оптимізувати корпоративне управління, скорочувати трансакційні витрати, підвищувати якість роботи з клієнтом. Якщо розглядати державні та муніципальні органи як управлінські структури, що надають специфічні управлінські і громадські послуги, то стає очевидним, що за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій вони теж можуть підвищити ефективність адміністрування як у внутрішньому (апаратному) середовищі, так і у регулюванні суспільних процесів, ефективніше витратити бюджетні кошти.

Всі держави мають аналогічні функції, обов’язки перед суспільством. У них подібна система державного управління. Це наводить на думку що перспективи створення “електронного уряду” в Україні такі ж, як і в інших країнах. І проблеми такі самі. Перехід на нові технології, не має значення, говоримо ми про бізнес, державні чи муніципальні органи, насамперед є процесом “реінжинірингу” управлінських процедур, управлінської культури, що вимагає зміни менталітету, а іноді зміни всієї парадигми діяльності. А люди не завжди готові користуватися новими технологіями та ще й у новому середовищі. Навіть бізнес зіштовхується з інерційністю сформованої структури управління, культури і традицій менеджменту. Тому наївно думати, що процес “електронізації” сфери державного чи муніципального управління буде швидким. Швидше за все він піде шляхом

поступового освоєння нових можливостей через інформатизацію окремих сфер діяльності.

Якщо говорити про взаємодію влади і бізнесу, то застосування нових технологій дозволяє зробити взаємодію місцевого самоврядування і бізнесу більш прозорою, що, звичайно, знизить можливості корупції. Але немало буде залежати не тільки від прагнення муніципальних органів бути більш відкритими, але й від готовності самого бізнесу працювати відкрито. Нескладно зробити (B 2 G)-площадку, на якій будуть проводитися тендери чи аукціони, і все правильно організувати. Але якщо одна зі сторін бажатиме одночасно і “неформального” спілкування, позитивного результату не буде.

Стосовно (G 2 C), то поки що в нас немає серйозної інтерактивної інфраструктури, яка забезпечила б діалог і взаємодію органів самоврядування і громадян. До того ж у нас немає регулюючого документа, що зобов'язував би чиновників постійно оновляти інформацію чи, наприклад, розмішувати на сайтах виконавчих органів, де вони працюють, проекти рішень, ухвал, розпоряджень, наказів, постанов, законів, а також протоколи засідань.

Зазначимо, що оскільки велика частина функціональних послуг для громадян і бізнесу здійснюється місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування, то одне з основних завдань реформ — підвищити ефективність їхньої роботи.

Але треба розуміти, що в будь-якому разі перенесення у нове середовище взаємодії між органами самоврядування і громадянами або бізнесом можливе до певних меж. Навіть передовий проект електронного уряду США допускає детальне опрацювання питань оптимального співвідношення онлайну та офлайну, і оптимальний розподіл ресурсів на розвиток обох процедур. Можна зробити зручний інтерфейс для вирішення в онлайні, наприклад, комунальних платежів. Але скільки в нас “електронних” фізичних або юридичних осіб? І чи дозволяє рівень самих технологій домогтися необхідного рівня довіри при взаємодії, що заснована на платіжних транзакціях? Тут поки що більше запитань, аніж відповідей, і головне питання — врегулювання юридичних процедур. Взагалі нормативна база — один з ключових факторів у процесі становлення електронного врядування.

На столах 70 % наших державних і муніципальних службовців є персональні комп'ютери, але вихід в Інтернет мають тільки 2 %. Це свідчить про те, що комп'ютери в органах самоврядування використовують в кращому разі як вікно доступу до бази даних або як дру-

карську машинку, а в гіршому — просто як елемент інтер'єру. Щоб комп'ютер запрацював на повну потужність, його потрібно приєднати до мережі Інтернет. Але головна проблема не в оснащеності технологіями, а в людині, що використовує ці технології. Люди повинні постійно вчитися. Сьогодні як ніколи зростає роль післядипломної освіти — від комп'ютерного лікнепу до освоєння спеціалізованих програм. Звичайно, у бюрократа з'являються побоювання: “Якщо я стану впроваджувати інформаційні технології, незабаром моє місце виявиться непотрібним”. І ці побоювання, безумовно, виправдані. Онлайнова інфраструктура здатна перенести в автоматизований режим багато управлінських та громадських послуг і функціональних завдань. Введення систем електронного управління в Україні дозволить мінімум на 20 % скоротити апарат. Однак поки що ніхто не може перелічити всі виклики, на які доведеться відповідати державі. Сьогодні ж нові технології не стільки загроза для бюрократії, скільки попередження тим, хто не бажає змінювати структуру управління.

Висновки до четвертого розділу

Обробка інформації має неабиякий вплив на соціальні процеси в державі. Традиційна тріада: дані (факти та цифри), інформація (змістове наповнення даних) та знання (зібрана та впорядкована інформація) набуває особливої значущості, оскільки стає стратегічним національним ресурсом та базою для економіки.

Матеріал, поданий у цьому розділі, засвідчує, що від швидкості та інтенсивності впровадження інформаційних технологій в усі сфери життєдіяльності населення, в тому числі й у сферу місцевого самоврядування, залежить результат побудови інформаційного суспільства в Україні. Забезпечення органами місцевого самоврядування надходження об'єктивних даних є можливим та необхідним і сприятиме загальному доступу до широкого спектра інформації, вирішенню методологічних, організаційних, технологічних тощо проблем та запровадженню загального інформаційного менеджменту в державі. Це дозволить Україні компенсувати дефіцит сировини та енергетичних ресурсів, подолати існуючу різницю між Україною та країнами — членами ЄС.

Від швидкості та інтенсивності впровадження інформаційних технологій у нашій державі, у тому числі й у сфері місцевого самоврядування, залежить наше входження до постіндустріального суспільства. Адже постіндустріальне суспільство як закономірна фаза розвитку

цивілізації, вимагає ефективного управління інформацією, інформаційними потоками, що є неможливим без повноцінного застосування інформаційних технологій. Тому в найближчій перспективі необхідно активізувати наукові дослідження, присвячені інформатизації найрізноманітніших сфер суспільства, і насамперед управлінської сфери.

Спираючись на існуючий стан суспільних відносин у сфері інформаційних технологій та їх вплив на розвиток організаційно-функціональних принципів та методів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, можна зробити такі висновки:

1. Динамічна зміна середовища, в якому працюють органи місцевого самоврядування, поява конкуренції (альтернативних надавачів громадських послуг) вимагає від них не тільки відкритості, прогнозування, врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку із споживачами послуг, а й орієнтованості на інновації, пошуку таких нових принципів і методів діяльності, що відповідають змінам у зовнішньому середовищі. Перехід до нової ідеології діяльності органів місцевого самоврядування призводить до зміщення акцентів в управлінні з адміністративних на економічні та соціально-психологічні методи, а електронна організація муніципального управління, яка впроваджується сьогодні, повинна будуватися і функціонувати на принципах, що узгоджуються з постулатами Європейського співтовариства щодо загальних інформаційних служб. Досліджуючи стан розвитку суспільних відносин у сфері інформаційних технологій та їх вплив на розвиток та вдосконалення організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, можна зробити висновок, що єдине управління й ієрархічна структура цих виконавчих органів перебувають у протиріччі з тяжінням до автономії і децентралізації ефективно автоматизованого робочого місця муніципального службовця. Електронне врядування забезпечує виконання лише тих управлінських дій, які алгоритмізуються. Воно не в змозі замінити висококваліфікованих службовців органів місцевого самоврядування з творчим підходом до пошуку шляхів розв'язання муніципальних проблем.

2. Зовнішня та внутрішня муніципальна політика безпосередньо зумовлюється здатністю органів місцевого самоврядування організувати збір та використання інформації. Оскільки органи місцевого самоврядування виступають активними учасниками інформаційних відносин, то на них покладається виконання важливих завдань та функцій у галузі розвитку останніх. Здійснюючи відповідними мето-

дами регулюючу діяльність, спрямовану на розвиток інформаційної сфери, що охоплює не тільки телекомунікації, інформаційні системи чи засоби масової інформації, а всю сукупність виробництв і відносин, пов'язаних із створенням, збереженням, обробкою, демонстрацією, передачею інформації в усіх її видах: ділової, розважальної, науково-освітньої, пізнавальної тощо — органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами державної інформаційної політики.

3. Результати, яких можна досягти за допомогою інформаційних технологій, визначаються не кількістю персоналу, а витратами на інформаційну роботу. Все більший об'єм інформаційної роботи виконується безпосередньо споживачами, все менший об'єм залишається на долю муніципальних службовців, вартість праці яких постійно зростає. Збільшення числа інформаційних робітників обумовлено не споживацьким, а внутрішнім попитом.

4. Об'єм конторських робіт, що виконується в органах місцевого самоврядування, визначається їх організаційною структурою. Інформатизація управлінської роботи, яка відбиває розподіл повноважень в органах місцевого самоврядування, може сприяти самостійності індивідуума або підсилити ієрархічний контроль. Причому цю інформатизацію можна здійснити тільки тоді, коли робота достатньо спрощена, щоб відповідати потребам користувача.

5. Головною проблемою інформаційних технологій є непередбачуваність управлінської роботи.

6. Успішна інформатизація муніципального управління приносить найбільшу вигоду при розширенні змісту кожного її виду. Найбільше її досягнення — підвищення якості обслуговування споживача.

7. Наявність електронного способу комунікації спрощує організацію управління.

8. Успішне впровадження інформаційних технологій залежить від високоефективного персоналу, який першим починає працювати на перебудованому робочому місці. При складанні проекту впровадження інформаційної технології першочерговим завданням є підготовка користувачів. Вибір конкретних технічних засобів має вторинний характер і визначається витратами на користувача.

9. Структура інформаційної системи повинна бути такою, щоб нею могли користуватися різні прошарки людей. Тільки споживач — платник податків, на гроші якого утримуються службовці, може визначити цінність отриманої інформації. Для значних ефективних капіталовкладень в інформаційні технології необхідно використовувати ринкові механізми.

10. Неузгодженість та ситуативний підхід при формуванні законодавства України про інформацію обумовили наявність ряду проблем правового регулювання інформаційних відносин: колізії правових норм та їх суперечливе тлумачення при застосуванні на практиці; суперечливе та некоректне тлумачення правового змісту поняття “інформаційні відносини” (у зв’язку з тим, що законодавчі та підзаконні акти, які регулюють суспільні відносини, об’єктом яких є інформація, приймалися в різний час без узгодження понятійного апарату); неоднакове тлумачення тотожних за назвою та формою понять і категорій, що приводить до їхнього неоднозначного розуміння та застосування на практиці; розбіжності в розумінні структури і складу системи законодавства у сфері інформаційних відносин та підходів до їх формування (нерідко окремі закони охоплюють норми, виражені в підзаконних нормативних актах, що приводить до колізій норм, а найчастіше і до ігнорування норм закону на користь норм підзаконного акта); концептуальна неузгодженість нових правових актів у сфері суспільних інформаційних відносин з раніше прийнятими.

Перелічені проблеми вже фактично сформували необхідність визначення методології, систематизації інформаційного права, розроблення його концепції, доктрини, що відповідали б вимогам практики.

11. У сучасну електронну добу інформаційні технології дозволяють перевести управління з синхронного в асинхронний режим, що підвищує його ефективність і полегшує координацію. Використання запропонованих інформаційних технологій забезпечить нову стратегію в методології, організації і практичній реалізації функцій органами місцевого самоврядування.

12. Інформаційне суспільство буде характеризуватися вкладенням коштів в підвищення значимості людського капіталу. В електронну епоху капіталом будуть люди і їх знання, а машини і будівлі розглядатимуться як категорія затрат.

13. Перспективна система муніципального управління повинна враховувати основні виклики XXI ст. і пов’язані з ними найважливіші проблеми людства в інформаційному просторі. Спростуючи та вдосконалюючи механізми здійснення місцевого самоврядування, електронне врядування ще довго, а можливо й ніколи, не зможе забезпечити ефективне виконання функцій місцевого самоврядування у тій частині, де існують людські почуття, прояв яких виражається у місцевих інтересах, амбіціях, програмах політичного розвитку.

Розділ 5

ТЕНДЕНЦІЇ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ І ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5. 1. Пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування

Для побудови нового ефективного суспільства в незалежній Україні визначальне значення має поліпшення управління територіальними суспільними системами, в тому числі територіальними громадами. Розв'язання цього завдання вимагає підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Серед причин, що обумовлюють неефективну діяльність органів місцевого самоврядування можна назвати:

- несформованість фінансово-економічної бази місцевого самоврядування, а отже, економічну слабкість територіальних громад і, відповідно, відсутність необхідних ресурсів у органів місцевого самоврядування, для виконання ними закріплених законом функцій;
- суперечливе і з лакунами законодавство, яке формувалося, виходячи з різних концепцій місцевого самоврядування. Об'єднуючим началом цих законів є муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації і самоуправління соціальних організацій;
- низька правова культура працівників органів місцевого самоврядування і державних службовців (у сфері місцевого самоврядування діє понад дві тисячі актів виконавчої влади, і для їх належного виконання потрібні не тільки відповідні суспільно-політичні умови, але й знання) та невміння користуватися новими методами в управлінні (стратегічним плануванням, програмно-цільовими методами тощо);

- відсутність умов для безпосередньої участі громадян у вирішенні місцевих проблем та діалогу муніципальної влади з ними;
- невідповідність використовуваних органами місцевого самоврядування методів принципам узгодження функціонування механізмів самоорганізації, самоуправління та державного управління.

Перелік причин можна, звичайно, продовжити, але на ці основні припадає лівова частка зумовлення неефективності діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальним завданням сьогодення. Дослідженнями, які мають на меті вирішити цю проблему, займаються як науковці, так і спеціалісти-управлінці [3, 8, 10, 11 та ін.]. Причому ця проблема обговорюється під різними кутами зору.

Так, М. Пухтинський акцентує увагу на особливостях розвитку місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи, О. Невелєв наголошує на необхідності впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування, В. Кравченко вважає за доцільне звернути увагу на поліпшення організаційних засад муніципального руху, С. Крижанівський привертає увагу до Служби інформаційної допомоги в Україні тощо. Низка інших шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування пропонується й такими вітчизняними авторами, як Р. Безсмертний, О. Власенко, В. Князєв, В. Кампо, М. Корнієнко, Ю. Мальчин, Н. Павлов, А. Толстоухов, В. Удовиченко, Л. Шремф, Ю. Чудновський та інші.

Немає сумнівів у тому, що пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування має здійснюватися у межах кожної з наук, що вивчають місцеве самоврядування під тим чи іншим кутом зору (спеціалізовані пошуки); на стику різних наук (міждисциплінарні пошуки); у рамках комплексних досліджень.

Звичайно, поділ на такі напрями є чисто умовний. І спеціалізовані, і міждисциплінарні розвідки дуже часто завершуються комплексними дослідженнями. Але в центрі уваги мають, безумовно, бути спеціалізовані пошуки в рамках науки місцевого самоврядування, яка повинна сконцентрувати свої дослідження на поглибленому вивченні природи місцевого самоврядування як суспільної реальності та на принципах, способах, методах, інструментах управління нею.

Дуже важливо приділяти увагу вдосконаленню таких інструментів стратегічного управління, як програми і стратегії розвитку територіальних громад, генеральні плани розвитку населених пунктів та інші документи.

Адже для розвитку потрібні ресурси. Але ресурси розосереджені. Їх власниками виступають і територіальні громади, і державні підприємства, і окремі громадяни. Тому важливо побудувати механізм залучення ресурсів від різних ресурсотримачів. Очевидно, це можна зробити тільки у випадку забезпечення рівноправності останніх. А механізмом, як правило, служать:

- 1) стратегічне планування розвитку, що передбачає участь громадян, органів місцевого самоврядування, різних бізнес-середовищ у розробленні та реалізації стратегічних планів;
- 2) виконання цільових програм з різними джерелами фінансування.

На превеликий жаль, багато працівників самоврядних органів, причому навіть тих, які мають безпосереднє відношення до управління територіальним розвитком, не ознайомлені з такими документами, навіть якщо вони вже розроблені, або чинять супротив їх підготовці чи реалізації.

В останні роки розроблена низка відповідних середньо- та довгострокових програм, які є одним з найпоширеніших інструментів державного регулювання розвитку регіонів. Органи місцевого самоврядування мають використовувати цей інструмент з двох причин: по-перше, у зв'язку з необхідністю узгодження державного і самоврядного управління, по-друге, в таких документах, як правило, тією чи іншою мірою зачіпаються інтереси територіальних громад, причому в окремих випадках можуть виникати навіть конфліктні ситуації у площині використання природних ресурсів, забезпечення водою, залучення робочої сили тощо.

На сьогодні дев'ять програм, які розроблені за ініціативи місцевих органів влади, затверджено Кабінетом Міністрів України. Їх аналіз дозволяє зробити висновок: всі вони не можуть бути виконані в повному обсязі через недофінансування [346]. При цьому найбільшу частку необхідних коштів недодають місцеві бюджети. Отже, і надалі розв'язання фінансових проблем місцевого самоврядування залишається пріоритетним завданням на найближчу перспективу.

Другим важливим управлінським інструментом є стратегії соціально-економічного розвитку регіонів, окремих поселень. Вони важливі тим, що при прогнозуванні територіального соціально-економі-

чного розвитку використовують елементи новизни, розробляють нові акценти, пріоритети розвитку окремих сфер, підприємств чи територіальних утворень.

Аналізуючи основні тенденції розвитку демократії, можна помітити, що все більша питома вага у прогнозуванні і розв'язанні місцевих економічних, екологічних та соціальних проблем припадає на органи самоврядування. Зрештою, ця тенденція вже чітко окреслена і в нашій державі.

На жаль, органи місцевого самоврядування не мають належного досвіду управління розвитком своїх територій. І в ресурсах вкрай обмежені. У спадщину від колишньої держави вони отримали фактично відсутність підрозділів, спроможних займатися формуванням стратегічних планів. У радянські часи питання розвитку підприємств, галузей, а також територій вирішувалися переважно в Москві, зрідка в Києві, через всемогутній Держплан. Стратегічне планування, яке на той час робилося, прив'язувалося до п'ятирічок. Після розпаду Радянського Союзу проголошення побудови демократичної держави з соціально орієнтованою економікою одразу на порядок денний постало питання відновлення місцевого самоврядування. Бо не можна побудувати демократію без місцевого самоврядування і передачі йому таких повноважень та ресурсів, які після вибору оптимальної форми управління розвитком забезпечили б ефективний розвиток територій. Проте як і в часи СРСР місцеві ради не мали, так і сьогодні органи місцевого самоврядування більшості міст не мають структури, яка б займалася підготовкою та реалізацією стратегічних планів управління.

Що означає соціально орієнтована економіка? Це означає, що людина стала не тільки метою. Такі її здібності, як освіченість, професійність, духовність, розглядаються як виробничі фактори, і при короткотерміновому чи довготерміновому плануванні значна частина ресурсів скеровується власне на розвиток цих властивостей людини. Очевидно, нам потрібно сприймати це як гасло, бо в нашій державі ми поки що, виходячи з норми фінансового забезпечення, плануємо видатки на освіту, охорону здоров'я, культуру, а ніяк не вкладаємо більше в розвиток людського потенціалу, не використовуємо так званий соціальний потенціал чи людський потенціал, про який багато говориться в останні 20 років. Можемо скористатися рецептом, поширеним у країнах Західної Європи, коли частину обов'язкових платежів у вигляді податків людина має можливість скеровувати на власну освіту. Це може бути неоподатковувана частина його

прибутку, або це можуть бути власне ті податки, які вона повинна сплачувати. Тобто це реальні механізми, які вже діють в багатьох країнах і спрямовані на розвиток соціального капіталу.

У час розпаду виробничих відносин, стагнації виробництва органи місцевого самоврядування зосереджувалися на розв'язанні оперативних завдань, пов'язаних з експлуатацією життєзабезпечуючих підсистем населених пунктів. Зрозуміло, на той час про стратегічне планування навіть і говорити не доводилося. Це не означає, що планування не проводилося. Плани соціально-економічного розвитку були певним атрибутом. Приймався бюджет, план соціально-економічного розвитку, який називали планом занепаду, бо, як правило, він ніколи не виконувався.

Згодом перейшли до індикативного планування. І лише під кінець 90-х років заговорили про стратегічне планування, розв'язання стратегічних проблем, оскільки тільки на той час назріли умови і, зрештою, були прийняті Закони “Про планування і забудову територій”, “Про державне прогнозування та розроблення програм соціально-економічного розвитку України”. До речі, Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” покладає на органи місцевого самоврядування цей обов'язок, але він не конкретизований. Крім того, дається взнаки відсутність методичного забезпечення підготовки стратегічних планів.

Є два погляди на стратегічне планування і на стратегічне управління розвитком міста, зокрема, що стосуються його економічної частини. Деякі науковці вважають, що можна говорити про муніципальну економіку як частинку загальної економіки міста. Тож муніципалітет має скерувати свої зусилля тільки туди.

Нам ближча думка, що місто потрібно розглядати як єдиний комплекс стратегії розвитку. Тобто дія муніципальних управлінських зусиль чи сигналів має поширюватися по всьому міському простору. Управління чи управлінські рішення, які приймаються, мають бути економічно ефективними, екологічно виправданими і соціально справедливими. Потрібно спрямовувати ресурси передусім у розвиток. Але якщо ми порушимо співвідношення соціальної справедливості, то програємо, тому що не забезпечимо спадкоємності управління. Обурені громадяни швидко поміняють такого міського голову. Вони живуть одне життя і хочуть, щоб їхні проблеми розв'язувалися сьогодні.

Зрозуміло, що система управління розвитком, яка будується органами місцевого самоврядування, має координувати діяльність усіх

підсистем. Розроблення стратегії розвитку території потребує системного аналізу, накопичення різнофакторної інформації до різних сценаріїв розвитку територій, які враховували б властивості території, її історію тощо. Потрібно аналізувати і прогнозувати, як розвиватиметься зовнішнє середовище, які дії ззовні можуть мати вплив на розвиток міста, які сценарії розвитку чи впливу різних політичних соціальних, економічних сил можуть реалізовуватися у місті.

У 1994 р. у Львові спробували вперше побудувати такий стратегічний план розвитку свого міста. Він ділився на короткотерміновий (вісім років) і довготерміновий (п'ятнадцять років). Було поставлено мету, ідеал, інвентаризовано всі ресурси, які мало місто, і, виходячи з цієї мети, до ресурсів було додано те, що перед тим не вважалося ресурсом. Нагадаємо, що в економічному суперництві завжди виграє той, хто побачить і використає додатковий ресурс.

Відтак був побудований механізм досягнення мети. Вперше було введено виконання власних програм, почали працювати за проектами, а не традиційно, попередньо визначивши, яким бачимо наше місто в області, яку роль воно має відігравати в Україні, яку нішу займати на міжнародній арені. І через управління розвитком, побудованим за проектами, вже до кінця 2001 р. те, що планувалося, було виконано. Важливо, щоб стратегічне планування було безперервним. Не можна сказати, що це вдалося витримати у Львові. Позаяк мусить бути забезпечений збір величезної кількості інформації, а деякі приватні підприємства дуже неохоче діляться своїми програмами і не узгоджують їх з органами місцевого самоврядування. Цю проблему певним чином треба унормувати.

У розвинених країнах практично кожна територіальна громада має стратегічний план розвитку. В Україні вже також є досвід розроблення стратегічних документів. Наприклад, у 2001 р. за підтримки проекту “Посилення інституціональної спроможності місцевих та регіональних органів влади” (LARGIS) міністерства міжнародного розвитку Великобританії була розроблена “Стратегія розвитку Харківського регіону”. Вітчизняний досвід стратегічного планування висвітлений в низці публікацій. Серед них значну цікавість викликає брошура “Методологічні засади розробки стратегій регіонального розвитку”. Її, як і зарубіжні публікації, було використано при підготовці документа “Стратегічні засади соціально-економічного розвитку Тернопільської області до 2005 року” у 2001 р. Інститутом регіональних досліджень НАН України. Ця робота базувалася на ори-

гінальний методиці розроблення стратегій соціально-економічного розвитку регіону в умовах України. Вона підтвердила надзвичайну актуальність і своєчасність стратегічного соціально-економічного планування. Дуже важливим є й те, що в цій роботі висвітлено досвід співпраці органів управління з населенням щодо обговорення найактуальніших питань соціально-економічного розвитку території шляхом використання засобів масової інформації, організації нарад, семінарів, а також використання таких важливих соціологічних методів, як інтерв'ю, анкетування, опитування експертів тощо. Ще одним позитивним моментом названого документа є те, що в його рамках узгоджено понад 20 програм, які були розроблені для Тернопільської області.

Зазначимо, що у Львові в 2001 р. з ініціативи Західного наукового центру НАН України укладена “Угода про організаційні та соціально-економічні засади розвитку співпраці Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської та Чернівецької областей в галузях господарського комплексу Західного соціально-економічного району України”, якою визнана необхідність розроблення стратегій соціально-економічного розвитку регіону як одного з дуже важливих напрямів співпраці між областями.

Для того щоб стратегії соціально-економічного розвитку регіонів були реальним і ефективним інструментом управління регіональним розвитком, необхідно, на нашу думку, щоб проект стратегії в обов'язковому порядку погоджувався з самоврядними органами управління в межах регіону, для якого розробляється стратегія. При підготовці стратегій регіонального розвитку, які пропонуються урядом, органи місцевого самоврядування теж мають брати участь.

Ще одним важливим управлінським інструментом є генеральні плани поселень, розроблення яких в роки незалежності України було дещо призупинено у зв'язку з відсутністю коштів. Роль генеральних планів важко переоцінити: в їх рамках здійснюється геоситуаційний прогноз територіального розвитку поселення, в якому узгоджується розміщення місць прикладання праці, житла, об'єктів інфраструктури тощо. А саме органи місцевого самоврядування на місцевому рівні відповідають за водо- та енергозабезпечення, прибирання території, вивіз сміття, функціонування місцевого громадського транспорту, утримання шляхів місцевого значення, соціальне забезпечення, фактичне планування території, надання послуг у сфері громадського харчування та інших. Відсутність виважених нормативів

надання таких послуг вимагає здійснення ґрунтовних науково-дослідних робіт, спрямованих на їх вироблення. Отже, органи місцевого самоврядування повинні мати не тільки нормативи, але й повну інформацію, як забезпечити населення такими послугами, скільки коштів для цього буде потрібно в найближчій і віддаленій перспективі.

Особливо актуальним нині є розроблення генеральних планів і стратегій соціально-економічного розвитку малих міських поселень. Саме малі міста мають відіграти провідну роль в економічній, політичній та соціальній стабілізації в країні. У процесі розробки стратегічної мети розвитку малого міста необхідно дотримуватися певних вимог. До числа цих вимог належать: встановлення пріоритетів; досягнення консенсусу у визначенні шляхів реалізації мети; забезпечення стратегії відповідними ресурсами; визначення місця і ролі організації, зовнішніх і внутрішніх чинників протидії досягненню мети; підготовка працівників для виконання завдання; зміцнення політичної позиції міського голови за допомогою професійної підготовки персоналу; сприйняття нововведень в організації; гнучкість в роботі структурних підрозділів; сумлінність виконання службових обов'язків; розрахунок необхідних матеріально-технічних, людських, фінансових ресурсів; прийняття політичного рішення; підготовка плану; затвердження плану; контроль за виконанням; складання звітів за виконану роботу; контроль за виконанням стратегічного завдання; досягнення поставленої мети; внесення за необхідності змін у плані дій; перегляд за необхідності поставленої мети; коригування тактики у разі зміни обставин.

Зауважимо, що, на нашу думку, у розробленні стратегічної мети розвитку малого міста, як і будь-якого іншого територіального утворення (великого міста, сільського населеного пункту), мають брати участь на тих чи інших засадах спеціалісти-містобудівники та фахівці, які володіють методами стратегічного планування і які постійно працюють над такими проблемами.

Реалізації завдання щодо розробки генеральних планів і стратегій соціально-економічного розвитку малих міських поселень має допомогти “Загальнодержавна Програма розвитку малих міст України”. Зазначимо, нормативи для малих міських поселень, про які йшлося, приводяться в цій Програмі.

Але, по-перше, це нормативи тільки для малих міст, а для інших поселень вони залишаються невизначеними, а по-друге, ці нормативи — вчорашній день порівняно зі стандартами, які досягнуто в роз-

винених державах світу. Досить відзначити, що відповідно до аналогічних нормативів, наприклад США, забезпеченість житлом людини повинна складати близько 60 кв. м житлової площі (тобто площі тільки житлових кімнат), а в Україні в малих містах на 2010 р. планується забезпеченість нижча, ніж втричі (житлова площа є меншою від загальної приблизно в 1,8 раза). Але й цих показників досягнути буде великою проблемою (див. дод. 6). Дані дод. 6 засвідчують, що дві третини обсягів нового будівництва передбачається здійснити на другому етапі реалізації Програми (2006–2010 роки). Це, звичайно, вимагатиме відповідного фінансування. Розробники цієї Програми вважають, що її реалізація дасть змогу істотно поліпшити умови життєдіяльності населення, підвищити добробут жителів малих міст і України в цілому.

Оскільки у вступній частині “Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України” йдеться про те, що її прийняття дасть змогу органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування самостійно розробляти й реалізовувати конкретні плани відродження та розвитку малих міст за допомогою відповідної державної підтримки, враховувати потреби малих міст під час розроблення регіональних програм і стратегій розвитку, активно залучати до цієї роботи місцеві управлінські кадри, населення та підприємців, зробити більш масовою базу економічних реформ, то очевидною стає роль, яку ця Програма мала б відіграти у розробленні документації стратегічного значення.

Але набагато складніша нині ситуація з розробленням генеральних планів великих міст. У розвинених країнах світу всі великі міста і практично кожний населений пункт забезпечені генеральними планами. Ці генеральні плани поселень є документами, які періодично корегуються у зв’язку з постійними змінами. В Україні після відновлення незалежності генеральні плани через брак коштів були оновлені лише у деяких великих містах, в тому числі і в Києві.

Актуальність розроблення генерального плану великого міста в нових умовах реформування України можна розглянути на прикладі міста Львова. Попередній генеральний план Львова розроблявся інститутом “Укрзахідцивільпроект” (тепер “Містопроєкт”) у 80-х роках ХХ ст. і був затверджений у 1992 р. Але він вже виконав свої головні завдання. Здобуття Україною незалежності, зміна політичного курсу держави, пошуки нової економічної моделі розвитку націо-

нального господарського комплексу та інші фактори стали потужним каталізатором загострення усіх проблем розвитку міста Львова та надзвичайно актуалізували розроблення нового Генерального плану. Саме тому необхідність розроблення Концепції Генерального плану міста Львова на період до 2020 р., яка має передувати виконанню самого Генерального плану, не викликала сумнівів. Це розроблення було здійснене в 2001 р. проектним інститутом “Містопроект” (Львів). Для забезпечення глибини проробки Концепції, здійснення її на наукових засадах, посилення обґрунтування рішень з окремих питань ряд робіт виконувався провідними науково-дослідними організаціями та проектними установами України. Зокрема, Інститут регіональних досліджень НАН України, згідно з договором № 50-2001, розробляв “Обґрунтування Концепції Генерального плану міста Львова” за такими напрямками:

- демографічний прогноз по м. Львову і Львівській області на період до 2020 р. з виділенням 1-ї черги — 2005 р.;
- визначення пріоритетних видів економічної діяльності для м. Львова в контексті економічних моделей розвитку міста;
- вивчення та узагальнення світового досвіду регулювання розвитку міст.

Очевидно, що саме це дослідження покаже ймовірні стратегічні напрями соціально-економічного розвитку міста, що зрештою має допомогти авторам нового генерального плану Львова вибрати стратегію соціально-економічного розвитку міста на найближчу і більш віддалену перспективу та впнути її в канву містобудівельної стратегії — квінтесенції генерального плану. В науково-дослідних роботах потрібно обґрунтувати і нормативи розвитку інфраструктурних систем.

Збір вихідних даних і опис методики дослідження та обґрунтування соціально-економічних засад Концепції Генерального плану міста повинен відповідати науково-технічному завданню на створення науково-технічної продукції. Зазначимо, що в основі генеральних планів поселень, програм і стратегій соціально-економічного розвитку територіальних утворень, а також попередніх наукових розвідок мають лежати ті чи інші економічні моделі. Таких моделей може бути багато.

На сьогодні ще не зроблено остаточно вибір типу економічної моделі, згідно з якою мав би розвиватися Львів у найближчій і відда-

лений перспективі. Вибір економічної моделі — це, по суті, вибір стратегії соціально-економічного розвитку міста. Отже, перш ніж приймати остаточне рішення, варто все добре обміркувати і зважити. Нині, після узагальнення світового досвіду, запропоновано кілька економічних моделей, відповідно до яких можна розвивати й місто Львів, а саме: модель економічного росту з екзогенним технологічним прогресом, яка базується на переважному імпорті технологій, капіталів, ресурсів; модель економічного росту з ендогенним технологічним прогресом, що ґрунтується в основному на внутрішніх ресурсах, капіталах, інноваціях; економічна модель сталого розвитку (гармонійний, збалансований розвиток всіх сфер з наявними ресурсами); економічна модель змішаного типу.

Звичайно, “Обґрунтування Концепції Генерального плану Львова” вимагає для вибору оптимальної моделі розгляду всіх можливих варіантів економічного розвитку і їх потенційного впливу на показники перспективної чисельності населення. Зазначимо, що всі перелічені моделі можна назвати інтегральними з точки зору необхідності участі у їх реалізації державних і самоврядних структур управління.

Економічні моделі у трактуванні деяких авторів, які їх розглядають переважно через призму місцевого самоврядування, мають нетрадиційний вигляд. Так, в основі кожної з економічних моделей, запропонованих і обґрунтованих у монографії [629, с. 53], лежить модель організації відносин між економічними суб’єктами та органами місцевого самоврядування. Отож ці моделі можна умовно назвати організаційними. Виділено шість організаційно-економічних моделей, а саме: модель муніципальної підтримки приватних програм; муніципальна модель; приватна модель; приватно-політична; модель партнерства, ініційованого приватним сектором; модель партнерства, ініційованого муніципалітетом. Охарактеризуємо коротко їх.

Модель муніципальної підтримки приватних програм допускає відповідальність структурного підрозділу за виконання програм та їх фінансову підтримку, активність приватного сектора та недержавних організацій. При цьому може спостерігатися суб’єктивність у визначенні критеріїв оцінки ефективності. Муніципальна модель не передбачає участі приватного капіталу. Вона можлива за мотивації і належної кваліфікації працівників відповідного органу місцевого самоврядування. Застосовувати таку модель доцільно для розвитку

підприємств муніципального господарства, її застосування обмежене нестачею ресурсів.

Приватна модель функціонує при опосередкованій участі муніципалітету і безпосередньо залежить від прибутку. У чистому вигляді таку модель реалізувати неможливо, оскільки влада повинна проводити обмежуючу тарифно-цінову політику. Посилання на те, що модель виправдала себе в Україні у сфері пасажирських перевезень, де активна політика приватного бізнесу суттєво змінила структуру пасажирського транспорту на міських і приміських маршрутах, на нашу думку, є некоректним.

Приватно-політична модель передбачає часткову участь муніципалітету, яка полягає в піклуванні про отримання грантів та їх цільове використання. Така модель може використовуватись при закладенні в місцевому бюджеті коштів на підготовку грантів і довгострокових кредитів. Зазначимо, що без підтримки органів місцевого самоврядування важко отримати гранти для потреб розвитку муніципального господарства. Тим паче це стосується приватних чи громадських проєктів.

У моделі партнерства, ініційованого приватним сектором, який є чутливішим до інновацій, участь муніципалітету зводиться до політичної підтримки підприємництва та створення необхідних для цього спеціальних підрозділів. Така модель досить активно сьогодні впроваджується в Україні.

Згідно з моделлю партнерства, ініційованого муніципалітетом, він залучає до співпраці приватні компанії, створюючи корпорації змішаної форми власності. Такий підхід ефективний, зокрема, при розробленні соціально значущих проєктів або при організації виробництва “громадських” товарів підвищеної якості. Але є спірною думка про те, що такі моделі можна застосовувати незалежно від величини територіальної громади і що вони однаково цінні як для села, так і для великого міста [629, с. 53]. Звичайно, при прийнятті таких моделей вони повинні обговорюватися не тільки на різних управлінських рівнях, але й з жителями територіальної громади.

Отже, стратегічне управління, програми соціально-економічного розвитку, моделі розвитку необхідно використовувати як інструменти: без них неможливо ефективно управляти територіальним розвитком, сприяти реалізації регіональної політики тощо.

Для того щоб працівники самоврядних органів володіли такими інструментами і могли їх використовувати у своїй діяльності, необхі-

дно, на нашу думку, організувати на базі навчальних закладів, наприклад в Українській Академії державного управління при Президентові України чи в університетах України щорічні, принаймні двотижневі, семінари, на яких вони могли б знайомитися з новими досягненнями у сфері розроблення стратегічних і програмних документів, а також генеральних планів поселень. На таких семінарах працівники органів управління могли б обмінюватися досвідом, ділитися отриманими здобутками.

У попередніх розділах неодноразово наголошувалося, що підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування неможливе без належного удосконалення чинного законодавства. У цій площині дослідники мають чи не найбільше роботи. Що ж до працівників самоврядних органів управління, то для належного виконання ними своїх функцій потрібно, щоб вони обов'язково освоювали такі науки, як місцеве самоврядування і муніципальне право, а також ате- стувалися з цих дисциплін.

Підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування передбачає зміцнення економіки України, удосконалення регіональної політики. І звичайно, необхідно удосконалити адміністративно-територіальний поділ держави.

Зазначимо, що нині активізувалося обговорення методологічних і прикладних проблем вдосконалення адміністративно-територіального устрою України на різних ієрархічних рівнях управління, а також у працях з регіональної економіки, політичної географії, економічної і соціальної географії. Але більшість праць присвячено економічній, суспільній, соціально-економічній регіоналізації держави. Рівень територіальних одиниць місцевого самоврядування практично ігнорується: нові схеми економічного чи суспільного районування прив'язуються, як правило, до існуючого адміністративно-територіального поділу України. У той же час на сьогодні яскраво простежується невідповідність між адміністративно-територіальним поділом і соціально-економічними особливостями розвитку території.

Пропозицій по вдосконаленню адміністративно-територіального поділу України, які б враховували особливості макро-, мезо- і мікрорівнів і торкалися низових рівнів місцевого самоврядування, не так уже й багато. Серед них виокремлюється адміністративно-територіальний поділ, обґрунтований О. Невелєвим, який розробив принципи виділення і формування адміністративних утворень. Він вважає,

що економічний район має формуватися за принципом економічної єдності розташованого на його території господарства, району, яке може розглядатися як господарський комплекс, що функціонує в цілісному режимі, з урахуванням специфічних місцевих умов. Таким вимогам відповідають Кримський, Донбаський, Причорноморський, Придніпровський, Центральний, Східний, Західний регіони тощо, які він називає так званими плановими регіонами. Ці райони створюються за об'єктивно обумовленими об'єднуючими критеріями з метою здійснення єдиної економічної політики. Вони є поліцентричними міськими агломераціями (конурбаціями, на зразок Рурського басейну в Німеччині). До “планових” регіонів належить певна сума адміністративно-територіальних утворень нижчого рівня. Всі адміністративно-територіальні одиниці нижчого рівня (області, райони в областях та території населених пунктів) доцільно утворювати за принципами формування так званих вузлових центрів. Їхня цілісність обумовлюється тяжінням, що об'єктивно склалося, певних територій або населених пунктів до певного центру — вузла. Масштаб поширення цих внутрішніх тенденцій на певній території буде різним відносно різномасштабних вузлових центрів (обласних, районних, окремих населених пунктів). Області повинні утворюватися за принципом визначення меж моноцентричних агломерацій великих міст обласного значення (входять до складу економічних районів). Це так звані вузлові регіони, цілісність яких обумовлюється внутрішніми тенденціями тяжіння до певного центру — вузла, яким є домінуючі міста (центри агломерацій), що концентрують потоки людей, товарів, напрямки транспортних комунікацій, руху транспорту тощо. Райони мають утворюватися за принципом визначення меж моноцентричних агломерацій міст районного значення (входять до складу областей). До цієї ж категорії (рівня) адміністративно-територіального поділу належать райони в містах обласного значення. Населені пункти мають охоплювати території в межах, що забезпечують життєдіяльність сіл, селищ та поселень міського типу.

Таким чином, визначення меж областей і районів має здійснюватися за принципом формування вузлового регіону обласного та районного значення. Центром таких адміністративно-територіальних утворень мають бути об'єктивно визначені міста обласного або районного значення. У якості прикладу формування меж вузлового регіону обласного значення він наводить аргументи (фактори), які

обумовлюють визначення території Київського столичного регіону (або округу). Це, зокрема:

1. Визначення об'єктивно обумовлених меж можливого розміщення столичної житлової зони, тобто території, на якій Генеральним планом розвитку Києва до 2020 року передбачається будівництво житла для жителів столиці, виходячи з фактичних резервів міської території, діючих містобудівних вимог та нормативів.

2. Визначення меж столичної екологічної зони, тобто території, в межах якої має проводитись спільна екологічна та рекреаційна політика.

3. Визначення меж столичної промислової зони, тобто території, в межах якої має розроблятися спільна промислова політика, зокрема розміщення виробництв різного ступеня екологізації, технологічна кооперація та взаємонеобхідні поставки.

4. Визначення меж столичної зони трудової, медичної та культурно-освітньої маятникової міграції, в межах якої має формуватися спільна політика єдиного ринку праці, забезпечення потреб населення Київської агломерації в послугах і пов'язана з цим політика розвитку приміського транспорту (залізничного та автобусного), а також розвитку ефективного автомобільного сполучення між населеними пунктами Київської агломерації з м. Києвом.

5. Визначення меж столичної зони сільськогосподарських інтересів м. Києва, на території якої мають вироблятися сільгосппродукти, в поставках яких на ринок столиці зацікавлене населення Києва, підприємства київського АПК, а також виробники сільськогосподарської продукції, що мають тяжіння до столичного ринку тощо. В результаті аналізу вимог кожного фактора встановлюються межі території, на яку поширюються вимоги цього фактора. Наприклад, якщо аналіз показує, що розміщення житлового будівництва до 2020 р. об'єктивно раціональне на території якихось населених пунктів, що розташовані від м. Києва на певній відстані, за межами сучасної міської території, у приміській зоні, то межі столичного округу, за цією вимогою, повинні бути такими, щоб приєднати до його складу ці населені пункти. І так далі, за всіма факторами.

Очевидно тоді, що остаточні межі столичного регіону (округу) повинні бути встановлені шляхом суперпозиції (накладання) територій, визначених виходячи з вимог кожного фактора з тим, щоб конфігурація його загальної території відповідала можливостям задоволен-

ня потреб, обумовлених усіма факторами її утворення. Сформованому таким чином Київському регіону (столичному округу) повинен бути наданий статус області. Всі інші області України теж необхідно формувати за аналогічним принципом. За таким же принципом мають встановлюватися й межі районів з центром тяжіння — місто районного значення. О. Невелєв вважає, що саме такий системний підхід має бути застосований як методологічна основа адміністративно-територіальної реформи [420, с. 10–13]. Ці та інші пропозиції обговорюються і, очевидно, в найближчий час виокремиться нова схема адміністративно-територіального устрою України.

На нашу думку, зараз недоцільно кардинально перебудовувати адміністративно-територіальний устрій у зв'язку з відсутністю відповідних коштів. Але наукові обґрунтування мають бути здійснені і пропозиції обговорені. Особливо болючими питаннями є проблеми міст обласного підпорядкування, проблеми районів у містах та ін. Відокремлення таких міст в сучасному адміністративно-територіальному устрої від територій адміністративних районів, на яких вони розташовані, навіть якщо ці міста виконують водночас і роль адміністративних районів, є одним з найсуттєвіших недоліків цього устрою. В цьому контексті слушними є наведені міркування О. Невелєва.

Існуюча організація територіального устрою та системи місцевого самоврядування має недоліки, що істотно впливають на ефективність управлінської діяльності, а саме:

- регіональний та місцевий рівень управління склався відповідно до адміністративного устрою України початку 30-х років в інтересах централізованого управління. Значна частина самоврядних одиниць (сіл, селищ, міст районного значення) позбавлена необхідних фінансово-економічних ресурсів для свого існування;
- не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць з конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування — територіальної громади: у межах одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких є самостійним суб'єктом місцевого самоврядування (наприклад, у м. Львові–Брюховичі, Винники, Рудно);
- не сформована економічна база органів місцевого самоврядування для надання повноцінних громадських послуг.

Методологічні та прикладні проблеми вдосконалення територіального політико-адміністративного устрою України активно диску-

туються в науковій літературі. Які принципи мають діяти при встановленні меж адміністративно-територіальних одиниць (далі АТО)? Скільки рівнів адміністративно-територіального поділу допускається і яке оптимальне число адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня повинна охоплювати адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня? Які критерії закладаються для визначення зазначених рівнів? На ці та інші запитання повинні дати відповідь Закони України “Про адміністративно-територіальні центри” та “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Проте, на нашу думку, в підходах до вирішення наведених питань існує багато застарілих стереотипів, які перешкоджають виявити проблеми відповідні сучасним реаліям і потребам. Інерційність економіко-географічного і економічного мислення призводить до того, що більшість сучасних наукових схем і моделей територіального управління ґрунтуються на принципі відповідності економічного районування і територіального політико-адміністративного устрою. Однак якщо проаналізувати проблематику у структурно-функціональному відношенні, то можна зробити висновок, що цей принцип не враховує функціональну різноманітність, автономність розвитку економічних, політичних і адміністративних структур, а також такі соціально-політичні моменти, як доцільність стабільності регіональних пропорцій, інформаційної та правової спадкоємності. Тим більше що в умовах ринкового суспільства адміністративні структури, виконуючи насамперед соціально-політичні функції, безпосереднього управління економікою не здійснюють. Невідповідність територіально-адміністративних і соціально-економічних полів (вузлових районів), породжуючи певні суперечності, не може автоматично вести до повної зміни існуючої системи, яка має широкі можливості, або шляхом внутрішнього перегрупування частково їх усунути.

Спробою практичної реалізації принципу відповідності економічного районування і адміністративно-територіального устрою було створення наприкінці 50-х років на території України системи раднаргоспів, які огортали кілька сучасних областей. За тих умов це могло мати прогресивне значення, оскільки протистояло виключно галузевому підходу в управлінні господарством. Хоча з різних ідеологічних та організаційних причин ідея раднаргоспів так і не була повністю реалізована, але за інерцією, досить відчутною в сучасній регіональній економіці, фактично трансформувалася в ідею самоврядування великих регіонів, що охоплюють кілька сучасних областей.

При цьому ніби непоміченими залишаються нові територіально-політичні й економічні реалії: утворення нової держави з іншими пропорціями, розмірами території, іншою ієрархією соціально-економічних центрів тощо. Тому більшість сучасних схем економічної регіоналізації України (6–12 економічних районів) — це в основному групування областей за ознаками однорідності.

Сама ідея укрупнення адміністративних областей, в основі якої, як уже зазначалося, лежить інерція мислення 60-х років і установка на уніфікацію європейських і азійських частин колишнього СРСР, не узгоджується з нашими реаліями. Величезні відстані від периферійних районів до пропонованих центрів (іноді понад 300 км) при поганому транспортному сполученні ускладнять процес адміністративних відносин центру і периферії.

Інший стереотип розуміння проблематики адміністративно-територіального устрою полягає в абсолютизації історичного принципу та мислення за аналогіями. Як аргумент демонструються історичні моделі чи зарубіжні приклади і пропонується їх механічне перенесення на сучасну ситуацію в Україні. Внаслідок цього недооцінюються вже сформовані в Україні функціональні зв'язки і співвідношення між різними територіальними підрозділами суспільства. У світі дійсно є начебто архаїчні адміністративні системи, але при цьому в зовнішню патріархальну форму таких систем закладено новий зміст, виходячи з реальних потреб суспільства. Тому будь-які ідеї відновлення адміністративних структур минулого, особливо періоду бездержавності українського народу, є методологічно і практично неприйнятними. Щодо проблеми регіоналізації України, то тут відповідно до статистичних критеріїв увагу треба звернути вглиб території, тобто дослідити ситуацію на рівні адміністративних районів і міськрад, виявляючи при цьому центри соціально-економічного тяжіння міжрайонного значення.

Надобласне районування України в умовах нашої держави може мати значення лише для розроблення державної стратегії розвитку, індикативного планування, розроблення регіональних і міжрегіональних цільових програм, вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку раціоналізації системи розселення тощо.

Створення таких великих регіонів як об'єктів управління небезпечно з політичної точки зору. Як свідчить досвід ряду зарубіжних країн (США, Канади, Росії та ін.), наявність таких великих регіонів може посилити негативно-відцентрові тенденції в державі, загострен-

ня сепаратистських настроїв [343]. Навіть у Польщі під час проведення адміністративної реформи при створенні 16 воєводств (2–4 млн чол. населення кожне), що відповідає за чисельністю населення приблизно нашим адміністративним областям, були побоювання, чи не буде проявів сепаратизму. Сепаратистські тенденції може породжувати і нерівномірний розвиток регіонів. Якщо у Франції коефіцієнт нерівномірності розвитку регіонів становить 1,15, то в Україні — 2,3. А наприклад, коефіцієнт локалізації промисловості в Донецькому регіоні у 10,9 раза вищий, ніж у Поліському. Ситуація може призвести до загострення ситуації як між регіонами, так і центром. Така велика область, як, наприклад, Донецька з населенням 5 млн чол., може робити серйозний економічний і політичний тиск на центральний уряд. Існуючі нині розміри областей співмірні з основними європейськими державами.

Отже, існуючі стереотипи в переважно негативній оцінці сучасного адміністративного поділу України мало аргументовані. Якщо критично проаналізувати ситуацію, то стає зрозуміло, що, незважаючи на наявність деяких диспропорцій і недоліків у розміщенні адміністративних центрів і меж, у цілому сучасна адміністративно-територіальна система відповідає розмірам України, ієрархії соціально-економічних центрів і навіть основним геокібернетичним критеріям. Проте якщо взяти до уваги необхідність зміцнення української державності, певні інтереси, то вдосконалення адміністративно-територіального устрою повинне відбуватись з дотриманням деяких принципових засад:

- оскільки в Україні немає етнополітичних засад для федералізації і не було досвіду такої організації управління у минулому, держава повинна залишитися унітарною;
- не всі форми державної влади мають замикатися на певній території. У Франції, наприклад, є судові округи, які не відповідають територіальним громадам;
- нова перспективна система має враховувати політичні та економічні інтереси як держави, так і населення адміністративно-територіальних одиниць, зміцнювати територіальну єдність країни, зменшувати витрати на надання і одержання адміністративних послуг.

Послідовність методичних прийомів оптимізації адміністративно-територіального устрою України може охоплювати такі етапи:

1. Проведення вузлового районування території на різних рівнях ієрархії.

2. Визначення кількості та орієнтовних розмірів адміністративних рівнів на основі політичних, соціальних та економічних критеріїв.
3. Розмежування основних адміністративних одиниць.
4. Розроблення мережі адміністративних округів окремих видів.
5. Прогнозування суспільних наслідків нової адміністративно-територіальної системи.

Можливим варіантом нової структурної перебудови адміністративно-територіального устрою України в напрямі зменшення кількості адміністративних одиниць і адмінперсоналу є загальне зменшення ієрархічних рівнів, перехід від чотириступеневої ієрархічної системи (*центр — область — район — сільрада*) до триступеневої. Це дозволить наблизити центр до периферійних територій, зменшити витрати населення на одержання адміністративних послуг, провести деконцентрацію регіональних функцій і повноважень, покласти в основу вищої ланки адміністративно-територіального устрою географію центрів міжрайонного значення. Досвід такого устрою має Франція, Туреччина. Середні параметри нової адміністративної одиниці такі: площа — 7–9 тис. км кв., чисельність населення — 500–800 тис. чол., загальна кількість одиниць — до 80. Орієнтовна назва — департамент, округ, земля. Окремі адміністративні округи доцільно створювати навколо великих міст.

Нові адміністративні одиниці нижчого рівня (орієнтовно волость) можуть створюватися шляхом розукрупнення адміністративних районів або укрупнення сільрад. Орієнтовні розміри волості: площа — 0,2–0,4 тис. км кв.; населення — 10–20 тис. чол. На кожну одиницю вищого порядку припадало б 15–20 волостей. Утворення волостей дозволило б сконцентрувати матеріальну базу і ресурси для виконання господарських функцій; зменшити кількість адміністративних одиниць і зекономити кошти; залучити до соціально-економічного життя значний людський потенціал; побороти негативні наслідки історичної роз'єднаності українських земель.

Іншим варіантом зміни територіального устрою України є вдосконалення обласного поділу на основі територіального критерію і наявності центрів міжрайонного значення. З огляду на це доцільно було б створити такі нові області, як Уманська, Криворізька, Маріупольська, Краматорська. Це дало б можливість одержати більш збалансовану в кількісному і просторовому відношенні модель вищої ланки адміністративного устрою для 5,5 млн жителів.

Звичайно, запропоновані варіанти потребують додаткового аналізу й обговорення. Що не викликає сумніву, так це необхідність насамперед реформування найнижчої ланки — сільських рад, укрупнення їх розмірів до 5–10 тис. чол. і вирішення питань, пов'язаних з існуванням інституту територіальної громади.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [271]. Територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень [198]. Які параметри вона повинна мати, щоб після визнання її державою могла забезпечити виконання мінімальних встановлених законом функцій?

Оскільки ст. 7 Конституції України гарантує місцеве самоврядування, то або держава легітимізує (визнає через реєстрацію) тільки такі територіальні громади, які мають достатній ресурс для здійснення мінімально визначених законом функцій, або ж, допускаючи можливість реєстрації економічно неспроможних громад, передає їм через механізм вирівнювання потрібні фінанси.

Зрозуміло, що другий шлях у сучасних умовах неприйнятний, хоча виняток з правил в окремих випадках можливий. Проте останні 12 років ми йшли власне цим шляхом. Кількість сільрад зросла від 9211 в 1991 р. до 10263 у 2001 р. І якщо одна сільрада в 1971 р. обслуговувала в середньому 3,6 населеного пункту з чисельністю 2,5 тис. чол., то в 1991 р. — відповідно 3,1 і 1,8 тис. чол., а в 2001 — 2,8 населеного пункту з чисельністю населення 1,5 тис. чол.

Якщо ж йти першим шляхом, то апіорі територіальна громада мусить мати достатньо ресурсів для організації самоврядування і здійснення представницькими і виконавчими органами місцевого самоврядування власних повноважень. Делеговані повноваження разом з коштами на їх виконання передаються державою відповідним органам самоврядування АТО, виходячи з найефективнішого їх здійснення відповідно до критерію субсидіарності [693] та раціонального використання ресурсів. Причому територіальну громаду можна визначати як сформоване за відповідними параметрами АТО первинного рівня, яка не тільки має змогу виконувати самоврядні функції, а й дозволяє проводити ефективну державну політику. АТО середнього рівня (району) передаються функції і повноваження, які не можуть ефективно виконуватися на первинному рівні. І нарешті, введення

третього вищого рівня АТО (область) дозволяє організувати виконання недеделегованих державою функцій, переданих через деконцентрацію з центрального рівня.

Проте не слід жорстко прив'язувати виконання деяких державних функцій до однієї АТО. За певних умов, як зазначалося, можуть утворюватись: спеціальні органи (наприклад, суди, прокуратура), які поширюють свою діяльність на кілька АТО (округ). Однак це не стосується органів загальної компетенції, які повинні бути прив'язані до конкретної АТО.

Критерії розмежування повноважень між різними рівнями АТО дає чинний Бюджетний кодекс [81] через визначення первинних, базових та спеціалізованих соціальних послуг. Відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу перший рівень компетенції, який розташований найближче до населення, визначається виходячи з принципу субсидіарності — забезпечення надання гарантованих державою першочергових соціальних послуг. Другий рівень визначається повноваженнями по наданню основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян, третій — повноваженнями на забезпечення гарантованих державою послуг, необхідних для окремих категорій громадян, або таких що потрібні для регіону в цілому.

Використовуючи нормативний підхід для розрахунку бюджетних потреб та можливості їх реалізації АТО, останні можна класифікувати за кількістю жителів:

первинний — не менше 5 тис. жителів;

середній — не менше 50 тис. жителів;

вищий — не менше 1,5 млн жителів.

Зрозуміло, що населені пункти — селища, міста — належать до первинного рівня. Логічно містам, які виконують функції районних чи обласних центрів, передавати функції і повноваження відповідних АТО середнього чи вищого рівнів і говорити про них як про міста зі спеціальним статусом. Це, крім іншого, зніме протистояння по лініях райцентр — район, обласний центр — область. Визначення необхідної чисельності жителів, за якої утворюється АТО відповідного рівня, є важливою умовою, але не менш важливе значення має певний часовий норматив доступності до соціальних послуг, реальна керованість територією тощо.

Пропонуючи визначати територіальну громаду через АТО первинного рівня, що має встановлені територіальні межі, до якої входять жителі одного чи кількох населених пунктів і управління якою

здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до закону, ми намагалися пом'якшити проблеми, які виникають за активного використання інституту територіальної громади.

Проте існує спосіб позбутися зазначених проблем взагалі. Він полягає в тому, щоб привести і Конституцію України, і Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Верховною Радою України 15 липня 1997 р. Європейська хартія місцевого самоврядування (ст. 3) визначає суб'єктом місцевого самоврядування місцеву владу (ради, збори) і не передбачає існування територіальних громад. Отже, в цьому разі не існує потреби об'єднувати жителів сіл, селищ в одну територіальну громаду для обрання її представницького органу. Створення органів загальної компетенції прив'язується до утворення за відповідним принципом АТО. Введений нашим законодавцем інститут територіальної громади, який відсутній у Хартії, значно ускладнив в Україні правове регулювання місцевого самоврядування, до системи якого введено територіальні громади. Ліквідація цього інституту значно спростила б проведення адміністративно-територіальної реформи: укрупнення первинних адміністративно-територіальних одиниць не потребувало б проведення референдумів територіальних громад, яких стосується дане укрупнення. Водночас були б усунуті суперечливі місця у Конституції.

До речі, відповідь на питання чи ми залишаємо у системі самоврядування основного носія його функцій і повноважень — територіальну громаду, чи приводимо Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування дає нам і відповідь, як його розвивати. При збереженні територіальних громад, виходячи з їх рівності, потрібно зміцнювати слабкі громади. Проте зрівняти матеріально-фінансові спроможності громад фактично неможливо. Звідки взяти і передати потрібні ресурси для вирівнювання сільським громадам, щоб вони могли вирішувати такі ж проблеми, як і територіальні громади, наприклад, міст обласних центрів. Це і з економічної, і управлінської точок зору не виправдано.

Ставши на позиції Хартії, ми маємо розмежувати функції і повноваження місцевих влад залежно від рівня адміністративно-територіальних одиниць, до яких вони належать, поклавши в основу ефективного виконання функцій і раціональне використання ресурсів, тобто фактично принцип субсидіарності. Цей шлях потребує внесення змін до Конституції України, прийняття нового Закону “Про місцеве са-

моврядування в Україні” та внесення змін до ряду інших чинних законів. Проте, на нашу думку, цей шлях продуктивніший з точки зору ефективного управління.

Наведене ніяким чином не обмежує прав громадян на участь у місцевому самоврядуванні. У п. 2 ст. 3 Хартії зазначається, що право на місцеве самоврядування “здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи”. І далі: “це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів, будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом”[170]. Такий закон є [183], хоча і потребує певного уточнення з огляду на сьогоденні реалії.

До речі, з точки зору приведення нашого законодавства у відповідність до європейських вимог варто скористатися офіційно визначеними Єврокомісією підходами при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема щодо відповідності наших АТО існуючій в Євросоюзі класифікації адміністративно-територіальних одиниць (NUTS) [711]. Цей класифікатор передбачає існування п’яти рівнів АТО.

До п’ятого рівня зараховано первинні (базові) одиниці, незважаючи на чисельність населення, що проживає на їх території. Визначальним для зарахування певної АТО до цього рівня є критерій субсидіарності. До нього належать польські гміни, німецькі муніципалітети, французькі комуни та ін. Сільські райони зараховано до четвертого рівня. Адміністративно-територіальні одиниці з чисельністю мешканців у межах 150–800 тис. чол. належать до третього рівня NUTS. Це французькі департаменти, іспанські провінції, шведські лани, а також німецькі, грецькі, бельгійські райони чи їх аналоги в інших країнах. До другого рівня NUTS зараховано АТО з чисельністю населення в межах 0,8–3 млн чол. Сюди потрапили німецькі, італійські, французькі регіони, а також іспанські автономні округи й австрійські землі. Всі інші АТО з чисельністю населення в межах 3–7 млн чол., потрапили до першого рівня NUTS, наприклад, німецькі землі.

Наведені рівні відрізняються не стільки чисельністю населення, яке проживає в АТО, скільки різними повноваженнями. Існує рекомендований перелік таких повноважень, співвіднесений до різних рівнів NUTS. Усі АТО реєструються і мають свій код.

Таких підхід вимагає коригування викладених міркувань щодо трирівневої системи АТО, яка склалася в основному з 1939 р. Її ж було застосовано на західноукраїнських землях після їх приєднання до СРСР. Треба визнати, що від часу ліквідації Дрогобицької (1959) та Ізмаїльської (1954) областей і утворення Черкаської (1954) структура адміністративно-територіального поділу України виявилася стійкою і життєздатною. Стосовно подрібнення сільських районів у західних областях України, то воно було продиктоване боротьбою з партизанами Української повстанської армії, проведенням депортації сімей “посібників” та “куркулів” і організацією колгоспів.

Обговорюючи життєздатність кожного із запропонованих варіантів, варто пам’ятати, що універсальних моделей чи алгоритмів організації території не існує, а доцільність тих чи інших змін диктується загальнодержавними завданнями та конкретними обставинами. Для того щоб наші зусилля не були марними, потрібно врахувати явні та приховані тенденції цього процесу і, безумовно, бути обачними.

Не менш складним питанням з точки зору місцевого самоврядування є різна величина територіальних самоврядних одиниць (адміністративних районів, міст). Якщо говорити про міста, то, очевидно, доцільно розробити типові схеми міського самоврядування з визначенням концептуальних підходів до формування структури управління містом з урахуванням його величини. Зважаючи на те, що місто — єдиний організм, розробити і схему управління ним. Одним з варіантів таких схем може бути і львівський.

Варто визначити статус міста, приміської зони, резервних територій і закріпити законодавчо необхідність узгодження розвитку приміської зони та можливість утворення федеративних об’єднань територіальних громад з формуванням окремих бюджетів розвитку, передбачити механізм державної чи регіональної дотації таких районів розвитку. Райони розвитку мають забезпечити розроблення генеральних планів, будівництво інженерних комунікацій та споруд, а також створення відповідних виробничих (промислових) зон і соціальної інфраструктури. Врегулювати ці питання доцільно у Містобудівному та Муніципальному кодексах України.

У ХХІ ст. відбудеться повсюдне впровадження і суттєве удосконалення електронного документообігу у діловодстві і в інших видах діяльності управлінських структур. Найближче майбутнє — саме за такими технологіями. Це означає, що кожний працівник органу місцевого самоврядування повинен вміти працювати на комп’ю-

тері, отримувати за його допомогою необхідну інформацію з міжнародної інформаційної системи Інтернет та опрацьовувати її.

На нашу думку, у перспективі, після повномасштабного впровадження в практику роботи місцевих органів управління актуалізованого банку даних населення, практично відпаде необхідність здійснення переписів населення по місту, а також така трудомістка робота, як складання списків виборців.

Цей банк даних повинен створюватися, на нашу думку, в рамках впорядкування системи регіональної статистики в напрямі наближення її форм та показників до вимог ЄС до сучасного регіонального управління. Зазначимо, що на сьогодні регіональна статистика не відповідає на всі питання, важливі для програмування та прогнозування соціально-економічного розвитку як регіонів, так і окремих населених пунктів; недостатньо пов'язана з показниками державної статистики, в тому числі щодо методології розрахунків, і не відповідає вимогам (стандартам) ЄС, інтегрування в яку є стратегічною метою української держави.

І, очевидно, є слушною думка про те, що державна статистика повинна мати по всіх основних показниках регіональний розріз з тим, щоб була можливість співставлення регіональних відносних показників на душу населення, на кв. км території тощо. При цьому необхідно мати можливість: оцінити соціально-економічний потенціал регіону та кожного населеного пункту; провести співставлення цих показників із середніми по Україні для виявлення депресивних територій; провести співставлення цих показників з показниками розвинених країн, їхніх регіонів та великих міст; порівняти діючі соціальні нормативи забезпечення життєдіяльності населення в різних регіонах України та розвинених країнах тощо.

Звичайно, інформація подана в такому розрізі, як і інформація, зібрана у загальноміський банк даних по підприємствах та організаціях, є необхідною багатьом управлінським структурам та організаціям, у тому числі: міським і районним у містах державним адміністраціям; податковим органам; органам статистики; міським управлінням земельних ресурсів; органам правопорядку; міським телефонним станціям; комунальним службам міста, районів, окремих ЖЕКів; архітектурно-планувальному управлінню; установам банків; міській ліцензійній палаті; страховим компаніям та юридичним фірмам; іншими зацікавленими організаціями.

У найближчій перспективі повинна активно впроваджуватися в життя політика інформатизації, яка передбачає формування об'єктивної інформації щодо реального стану економічного, науково-технічного, політичного, соціального та культурного розвитку міста і спрямована на оптимізацію управлінських рішень щодо розв'язання загальнономіських проблем, а крім того, на інформування населення з питань, що виникатимуть у людей при здійсненні виробничих обов'язків і в приватному житті.

Крім цього, міська інформаційна політика повинна спрямовуватися на створення умов для інтеграції міст України в загальнодержавний і світовий інформаційний простір відповідно до сучасних тенденцій інформаційної геополітики. Найбільш значущий для міста напрям здійснення перспективної політики інформатизації міста — це інформатизація управління міським господарством.

Інформатизація управління міським господарством великого міста полягає у формуванні системи банків даних і знань, необхідних для обґрунтування процесів прийняття управлінських рішень шляхом інформаційного забезпечення осіб, які ці рішення приймають, усім обсягом необхідних вихідних фактичних даних щодо стану розвитку кожного з об'єктів міського господарства з метою створення умов для об'єктивного аналізу одержаної інформації і формування варіантних рішень з вибором серед них оптимального.

На жаль, інформатизація діяльності органів місцевого самоврядування здійснюється надзвичайно повільно. Так, у 2002 р. у семи областях і АР Крим не було виділено жодної гривні на її здійснення (див. дод. 4).

Дуже важливим завданням є пошук нових форм і методів функціонування місцевого самоврядування в світлі реформування економіки в напрямі побудови ринкового господарства. Наслідком реформування економіки, безумовно, стане втрата старих основ управління. Це, очевидно, стосується і місцевого самоврядування. Ринкові відносини і розвиток підприємництва внесуть особливо відчутні зміни в організаційну структуру і функції управління економікою. Це, у свою чергу, зумовить зміни в державному управлінні, в розвитку процесів самоврядування в містах і сільських населених пунктах, тобто в тих процесах, які найбільш характерні для перехідного періоду. Саме тому в наш час так важливо розробити і впровадити нові методи і принципи реалізації управління, підвищення самостійності територій, оптимально розподілити виконавські управлінські функції між

центральною та місцевими органами влади. Йдеться насамперед про нові форми, методи і принципи місцевого самоврядування.

Ця проблема була поставлена на порядок денний відразу після розвалу радянської влади, але її розв'язання затягнулося. І причина не тільки у значному опорі частини старих кадрів, особливо старої номенклатури, яка мислить і діє за старими стереотипами і не здатна вже засвоювати нові знання та принципи управління, не здатна до самовдосконалення, але й через низьку самоорганізацію населення, незнання ним власних прав і обов'язків, нерозуміння основ місцевого самоврядування.

Водночас державна влада, проводячи ринкові реформи на основі приватизаційних процесів, створила атмосферу всюдозволеності, розкрадання державного і колективного майна, ігнорування законодавчих і урядових актів. В результаті за відсутності матеріальної і фінансової основи для становлення нових форм господарювання, утвердження приватного укладу відбувся економічний занепад промислових підприємств і колективного аграрного сектора. Очевидно, за цих умов, щоб відновити відтворювальні процеси в економіці, важливо посилити роль як вертикальної державної системи управління, так і горизонтальної — насамперед виконавчих органів місцевого самоврядування.

Сьогодні на місцях доцільне сприяння з боку держави регіоналізації економіки України, в тому числі шляхом створення нових управлінських оргструктур, що базуються на економічних інтересах “знизу”, на відміну від нині існуючих, сформованих ще в умовах радянського ладу — “зверху”. Зосередження і зміцнення низових органів виконавчої влади допоможе приймати реалістичні рішення, краще і оперативніше використовувати місцеві ресурси, контролювати їх використання за призначенням, в тому числі для відповідних потреб місцевого населення.

На наш погляд, реалізація і державної регіональної політики, і регіональних програм соціально-економічного розвитку багато в чому залежить від обласної і районної державної адміністрацій. Тому Закон “Про державні адміністрації” має бути доповнений у частині збільшення їх повноважень з урахуванням особливостей обласної і районної економіки.

Впровадження нових методів управління на місцевому рівні вимагає нових досліджень, апробації практикою, запозичення досвіду

розвинених демократичних суспільств. Без цього неможливі успіхи у місцевому самоврядуванні. Саме тому це завдання потрібно вирішити у максимально короткі строки.

Звичайно, пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування не обмежується зазначеними заходами. Але сказаного достатньо, щоб зрозуміти, наскільки це актуальне і важливе завдання в наш час. Очевидно, необхідно піднімати не тільки на загальнодержавному, але й на місцевому рівні питання про збільшення коштів на здійснення науково-дослідних робіт, пов'язаних з його розв'язанням.

5. 2. Зміцнення економічних основ місцевого самоврядування

Подальший розвиток місцевого самоврядування залежить насамперед від зміцнення його економічних основ. Нині формуються нові підходи до розвитку фінансів місцевих органів влади. Проте інститут місцевого самоврядування ще й сьогодні залишається незрозумілим широким верствам населення. Могутній потенціал основи демократичного устрою України — місцеве самоврядування — залишається незадіяним та багато в чому нереалізованим. Однією з причин є відсутність реальних фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, відповідної стратегії вищих органів державної влади з цього питання.

Навіть після прийняття, без сумніву, прогресивного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21. 05. 1997 р. ряд болючих для місцевого самоврядування проблем залишився правово неврегульованим. Тому сьогодні не можна говорити про завершеність ні правової, ні фінансово-економічної основи самоврядування в Україні. Декларована законом автономність місцевого самоврядування залишається, власне, декларацією, оскільки питома вага власних доходів до міських бюджетів становить тільки 6–12 %, а в сільських та селищних радах їх немає взагалі. Нині не може йтися про реальну бюджетну політику на самоврядному рівні, хоча формульний підхід до обчислення бюджету та новели Бюджетного кодексу сприяють приведенню бюджетного процесу у відповідність до діючої Конституції, а отже фінансової незалежності місцевого самоврядування, як того вимагає Європейська хартія місцевого самоврядування [170].

Проте невирішеним продовжує залишатись питання формування економічної основи самоврядування, власних фіксованих джерел

формування бюджету. Мають місце прогалини у вирішенні проблематики комунальної власності як об'єкта власності громади населеного пункту. Не визначено і не закріплено статус міст, їх приміських зон і резервних територій тощо. Як наслідок, маємо погіршення стану комунального господарства міст, жахливий стан доріг, хаотичну забудову приміських зон з практично повною відсутністю інженерних мереж, проблеми чіткого встановлення меж населених пунктів та ін. Надзвичайно актуальною є проблема забезпеченості доходами місцевих бюджетів на виконання власних повноважень. Перелік цих доходів та їх обсяги є недостатніми особливо на рівні сіл (фінансове забезпечення виконання повноважень сільських органів місцевого самоврядування у 3–7 разів менше за можливості міських бюджетів).

Урядом, згідно з Програмою державної підтримки місцевого самоврядування, намічено здійснення низки заходів, які повинні забезпечити фінансово-економічні основи місцевого самоврядування. Зокрема, передбачається зміцнити власну доходну базу місцевого самоврядування, підвищити роль місцевих податків і зборів у формуванні доходів місцевих бюджетів, розширити доступ органів місцевого самоврядування до ринку позичкового капіталу, здійснювати державний контроль за фінансово-економічною діяльністю органів місцевого самоврядування.

Незавершеність правової основи та економічної бази місцевого самоврядування спричиняють негативні соціальні наслідки, які впливають на політичну ситуацію у державі в цілому. Жителі населених пунктів не хочуть розуміти те, що перераховані правові та економічні аспекти є причиною того, що місцева влада не управляє всіма галузями міського господарства, що шлях отримання доходів бюджету — це кишеня платника податків, який сьогодні перевів майже половину своїх операцій в тіньовий, а значить неоподатковуваний варіант, що видатки на утримання міського господарства, дотації транспортним організаціям, оплата послуг, неоплачених споживачем, це його видатки. У той же час населення України справедливо вимагає від органів місцевого самоврядування виконання делегованих державою функцій, визначеності і програми виходу з кризової ситуації.

Як відомо, основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів, соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розроблення місцевих програм соціального розвитку є державні соціальні гарантії та державні соціальні стандар-

ти і нормативи (ст. 20 Закону “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”). Маючи систему стандартів і нормативів, можна, незалежно від того, коли і який бюджет прийме Верховна Рада України, розробити і затвердити бюджет будь-якої територіальної громади. Та такий (паралельний) спосіб формування місцевих бюджетів сьогодні не діє, адже досі Кабінетом Міністрів України не розроблено і не затверджено державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів. Нагадаємо, що він повинен був це зробити до 05. 04. 2001 р. Проте Кабінет Міністрів пішов іншим шляхом. Він підготував і передав 18. 07. 2003 р. на розгляд Верховної Ради законопроект “Про врегулювання міжбюджетних відносин на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань”. Отож і далі Бюджетний кодекс та Закон “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” не збігаються. Бюджети розробляються відповідно до Бюджетного кодексу після отримання контрольних цифр розрахунків бюджетного фінансування з Мінфіну, який, як правило, голосу органів місцевого самоврядування не чує.

Практика показала, що, попри свою прогресивність, Бюджетний кодекс має багато недоліків і упущень. Давно назріла потреба його переглянути, внівши поправки, які дадуть можливість узгодити інтереси територіальних громад з державними та покращити бюджетний процес.

Ще одна проблема при виконанні місцевих бюджетів полягає у відсутності муніципальних податкових органів і навіть координації роботи місцевих податкових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. Останнє означає, що кожен планує і виконує “свої” бюджети.

Не витримує ніякої критики бюджетна політика Кабінету Міністрів України у сфері місцевого самоврядування. Рік у рік розподіл бюджетних коштів проводиться таким чином, що створюються умови, за яких органи місцевого самоврядування стають не зацікавленими у збільшенні доходів, оскільки чим більшими будуть їх доходи, тим більшими будуть і вилучення. Окрім того, так як державні субсидії розраховуються на кількість жителів територіальних громад, то не має стимулу займатися органам місцевого самоврядування пошуком додаткових надходжень до бюджетів.

Як відомо, дохідна частина місцевих бюджетів формується в основному за рахунок загальнодержавних податків і зборів. Отож для

фінансової самостійності місцевого самоврядування потрібно перевести окремі загальнодержавні податки і збори в розряд місцевих податків, тобто здійснити децентралізацію податків.

При розробленні нових підходів до формування місцевого бюджету варто врахувати реалії аналогічного процесу в різних державах світу, які мають історичний досвід місцевого самоврядування. Ці підходи є системою поглядів на можливі способи, шляхи розвитку місцевих фінансів в Україні, а саме — визначення особливостей та забезпечення реалізації в Україні принципу розподілу влади не тільки “по вертикалі” — державна влада та місцеве самоврядування, а й “по горизонталі” — законодавча, виконавча і судова влада. Нинішня ситуація в Україні характеризується тим, що сфери повноважень, компетенції та відповідальності різних рівнів влади “по вертикалі” залишаються чітко невизначеними, нерозмежованими. У законодавчому порядку не встановлено сферу відповідальності територіальних громад, регіональної та центральної влади. Тому необхідно чітко розмежувати функції між державними органами управління та місцевим самоврядуванням. Завершити передачу комунальної власності області міським радам з передачею відповідних ресурсів для виконання ними новонабутих функцій.

Має бути переглянута, раціоналізована та законодавчо закріплена система видатків місцевої влади, яка склалася на основі багаторічної практики та рішень виконавчої влади. Необхідно організаційно та юридично відокремити поточні видатки усіх місцевих бюджетів від видатків розвитку, що сприятиме поживленню інвестиційної активності місцевої влади.

Необхідно також вирішити проблему формування дохідної бази місцевих бюджетів відповідно до завдань, що покладаються на органи самоврядування, для чого потрібно створити умови для самостійного вибору ними джерел фінансування (місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від власної господарської діяльності, позики, трансферти тощо). Також потрібно стабілізувати дохідну базу місцевих бюджетів, тобто створити умови, за яких основна частина доходів була б власними доходами. Стосовно податкових надходжень місцевих бюджетів — основна їх частка має формуватися за рахунок місцевих податків та зборів, які місцева влада самостійно встановлює.

Потрібно ввести і закріпити за місцевим самоврядуванням певні види податків, зокрема податку на майно (100 %). Однак на введення

цього податку на основі ринкової вартості майна, як вважають фахівці, піде 5–10 років.

Нині багато розмов точиться стосовно реформи прибуткового податку з громадян. Розглядається низка пропозицій, які істотно різняться між собою як визначенням бази оподаткування, так і структурою ставок. Серед них є і пропозиція, яка передбачає сплату цього податку до місцевого бюджету за місцем проживання платника на відміну від сплати до місцевого бюджету за місцем походження доходу (тобто за місцем роботи платника податку).

У тих країнах, де застосовується прибутковий податок з громадян у вигляді місцевого податку, він стягується саме за місцем проживання. В Україні, однак, прибутковий податок з громадян є не місцевим, а загальнодержавним податком, закріпленим за місцевими бюджетами. Пропозиції переходу до стягування податку за місцем проживання і, відповідно, зарахування надходжень від нього до місцевого бюджету адміністративно-територіальної одиниці, в якій проживає платник, ставить на порядок денний пошук відповідей на запитання: як застосування принципу стягнення цього податку за місцем проживання вплине на розподіл надходжень від нього між місцевими бюджетами? На що вплине перехід до стягнення прибуткового податку з громадян за місцем проживання, крім розподілу надходжень до місцевих бюджетів?

В Україні місцеві бюджети не мають власного суттєвого джерела доходів. На сьогодні джерела доходів, на які впливають органи місцевого самоврядування, обмежується системою місцевих податків і зборів та платою за землю і не є суттєвими. Усі разом місцеві податки та збори становлять лише близько 3,6 відсотка загальної суми доходів місцевих бюджетів України. Зростанню цієї частки заважає те, що їх бази оподаткування мізерні. До того ж існують обмеження встановлення рівня ставок оподаткування місцевими радами. Обмеження існують і стосовно плати за землю, яка сьогодні становить близько восьми відсотків сукупної суми місцевих доходів.

За умов, коли місцеві бюджети не мають надійного джерела зростаючих доходів, їхні видатки визначаються, головним чином, сумою трансфертів та закріплених за ними доходів (в основному — прибуткового податку з громадян). Тому органи місцевого самоврядування не мають можливості адекватно реагувати на місцевий попит, розширюючи чи звужуючи обсяги громадських послуг, підви-

щуючи чи знижуючи ставки на місцеві джерела доходів або корегуючи обсяги видатків. Таким чином, органи місцевого самоврядування України позбавлені фіскальних інструментів, які дозволяли б їм працювати ефективно.

Нині вивчаються й варіанти надання органам місцевого самоврядування можливості запровадити додаткові місцеві податки на доходи громадян. У ході міжбюджетної реформи, яка відбувається у Польщі, було обрано саме цей шлях. Зрештою проект закону “Про місцеві податки і збори”, який розглядається Верховною Радою, засвідчує, що Україна рухається саме в тому напрямку. Відповідно до цього законопроекту, включеного як складова до проекту податкового кодексу, органам місцевого самоврядування (міст та районів) буде надано право встановлювати додаткові податки в розмірі від 1 до 3 відсотків від бази оподаткування прибутковим податком з громадян, визначеної центральним урядом.

Які очікувані наслідки таких рішень? Аналіз показує, що збирання додаткового податку за принципом місця проживання є більш привабливим, але його запровадження може виявитися неможливим.

В умовах дії Бюджетного кодексу і формульної системи трансфертів застосування принципу місця проживання при оподаткуванні доходів громадян не призведе до перерозподілу доходів місцевих бюджетів. Відбудеться лише перерозподіл доходів між державним та місцевими бюджетами. Місцеві бюджети не постраждають ні у випадку коли Міністерство фінансів правильно спрогнозує доходи від прибуткового податку з громадян, ні коли помилиться. В іншому випадку деякі місцеві бюджети одержать незаплановане збільшення доходів від прибуткового податку з громадян, які не буде враховано формулою.

Коли споживання громадських послуг тісніше пов’язано з тим, де люди мешкають, ніж з тим, де вони працюють, то найвідповіднішим принципом стягнення додаткових податків на доходи громадян є принцип місця проживання. При сплаті місцевих прибуткових податків до бюджетів за місцем проживання утворюється важливий зв’язок між одержанням громадських послуг і видатками на їх надання. Завдяки цьому зв’язку поінформованість платників податків про ресурси, необхідні для надання громадських послуг, посилюється, а підзвітність органів місцевого самоврядування перед своїми платниками податків — споживачами послуг покращується, що дозволяє

гнучкіше вирішувати питання про обсяги та типи послуг, яких потребують місцеві жителі.

Оскільки додатковий податок на доходи громадян є місцевим податком, то він не підпадає під дію формули (не враховуватиметься при визначенні трансфертів), таким чином надходження з цього джерела залишатимуться у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Зазначимо, що застосування принципу місця проживання до справляння додаткових податків з доходів громадян, а принципу надходження — до справляння звичайного прибуткового податку з громадян посилить уже існуючу нелогічність, яка полягає в тому, що прибутковий податок з громадян збирається за принципом походження, а відшкодування надміру сплачених сум здійснюється за принципом місця проживання. Отож органи місцевого самоврядування мають усі підстави для незадоволення: їм доводиться відшкодувати податки, яких вони не отримували. На нашу думку, для гармонізації системи оподаткування доходів громадян потрібно послідовно застосовувати або принцип походження, або ж принцип місця проживання як до основного прибуткового податку з громадян, так і до будь-яких прибуткових податків.

Якщо людина живе і працює в одному населеному пункті, проблем не має. Проте виникає питання, як бути з тими, хто проживає в одному місці, а працює — в іншому. З одного боку, ці особи споживають громадські послуги в місцевості, де працюють, і повинні частково покривати видатки на ці послуги, а з другого — зрозуміло, що в цьому разі населений пункт, де вони працюють, одержує можливість перекладати значну частину свого податкового тягара на нерезидентів.

Зазначимо, що навколо питання про величину податків порівняно з видатками, пов'язаними з наданням послуг працівникам, які проживають в інших населених пунктах, точаться політичні дискусії в багатьох країнах. В Україні відповідником таких нарахувань на зарплату є податок на комунальні послуги. За допомогою цього податку особи, які доїжджають на роботу з інших населених пунктів, покривають частину видатків, пов'язаних з послугами, що надаються їм у містах, де вони працюють. Якби ці міста також одержували всі надходження від справляння місцевого додаткового прибуткового податку, то, найімовірніше, вони б перекладали на плечі нерезидентів більший тягар порівняно із надаваними послугами.

Механізм перерозподілу державних податків варто базувати на довгострокових нормативах, що необхідно закріпити у відповідних законодавчих актах.

Формування механізму одержання дотацій та позик дозволить розробляти програми вирішення місцевих проблем через визначення пріоритетів, створення відповідних цільових фондів.

Має бути побудована модель бюджетної системи держави, яка забезпечить реальне відокремлення місцевих бюджетів від державного, а також бюджетів територіальних громад від обласних та районних бюджетів. Потрібно вибудувати таку систему міжбюджетних відносин, яка б гармонійно поєднала засади бюджетного унітаризму і бюджетної децентралізації. Кроки в цьому напрямі вже робляться. Так, в рамках Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України передбачено для установ і організацій, розташованих у малих містах, фінансування з державного бюджету, а також дотації та субсидії відповідно до програм економічного і соціального розвитку.

Окремої уваги заслуговує проблема фінансового вирівнювання між “бідними” і “багатими” територіями на основі європейського досвіду з використанням таких показників, як середня податкоспроможність територіальної громади, внески на трансферти. Доцільно визначитись і з порядком формування трансфертних (вирівнювальних) фондів на двох рівнях: загальнодержавному і регіональному та забезпечити фінансово реалізацію функцій місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та функцій органів самоорганізації населення: гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня управлінських та громадських послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями.

Також потрібно забезпечити формування системи фінансових служб місцевих органів влади, що не входять в систему органів Міністерства фінансів України.

Оскільки основу економічно-фінансової автономності місцевого самоврядування складає муніципальна нерухомість, то потрібно створити систему управління ним, яка б охоплювала створення інформаційної бази з пооб’єктним обліком нерухомого майна, його оцінкою та реєстрацію окремих об’єктів і майнових прав на них; вироблення і прийняття загальноміської політики управління нерухомим майном, метою реалізації якої має бути збільшення дохідної частини бюджету, покращення стану об’єктів нерухомості і соціальної

інфраструктури через функціонування ринку нерухомості; становлення приватних, державних і муніципальних інституцій, які мали б реалізувати ці завдання; оформлення відповідного правового поля з ринковою орієнтацією [315, с. 33].

Зрозуміло, що перехід від галузевого (відомчого) управління нерухомим майном, яке існує нині, до пооб'єктного управління вимагає як зміни форм, так і методів управління, а це вже тягне за собою зміни організаційної структури управління.

Комунальні підприємства відіграють важливу роль у забезпеченні життєдіяльності будь-якої територіальної громади, кожного міста, селища чи села. Вони не тільки утворюють його інфраструктуру, але поряд з підприємствами колективної, приватної і загальнодержавної форм власності є важливою складовою економіки та матеріальною основою існування громади. Комунальні підприємства, присутні практично в усіх галузях народного господарства, є органічною частиною економіки країни. Зрозуміло, що на перехідному етапі, який переживає країна, підприємства комунальної власності, як і вся економіка, перебувають у складному становищі. Не оминула їх і боротьба інтересів органів влади різного рівня, зацікавленість приватних підприємницьких структур.

Особливістю України є те, що певний конфлікт між державною регіональною політикою та економічною автономією територіальних громад закріплений у нашій країні законодавчо. Комунальним підприємством (КП), згідно із Законом України “Про підприємства в Україні”, вважається підприємство, “засноване на власності відповідної територіальної громади”. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” визначає, що територіальним громадам належить право комунальної власності на підприємства та частку в майні підприємств. Отже, КП є власністю громади, разом з тим Закон України “Про власність” визначає, що “до державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність)”. Таким чином об'єкти комунальної власності, у тому числі комунальні підприємства, визначаються як об'єкти власності адміністративно-територіальної одиниці. В цих законодавчих невідповідностях відчувається спроба перенести акцент у визначенні суб'єкта власності з територіальної громади на адміністративно-територіальну одиницю. Цей факт, в умовах унітарності, створює неоднозначність у розумінні належності і підпорядкованості комунальних

підприємств суб'єкту власності, формує поле для протистояння владних та бізнесових угруповань.

На практиці, на жаль, для певного конфлікту інтересів існують об'єктивні підстави. Починаючи з 1994 р. вартість житлово-комунальних послуг для населення України невпинно зростає. Якщо раніше середня українська сім'я витрачала на оплату таких послуг близько 4 % свого доходу, то нині вона має сплачувати приблизно 70 %. У чому ж причина такого зростання? Можливо, підприємства житлово-комунальної сфери прагнуть збільшити свої прибутки? Навіть поверхневий аналіз показує, що це не так! Переважно фінансовий стан їх є таким, що без постійної дотаційної підтримки із місцевих бюджетів вони вже припинили б своє існування. Підвищення вартості послуг — це наслідок дії об'єктивних обставин. Сьогодні Україна змушена платити за газ і нафту набагато більше, ніж раніше: якщо 9 років тому тарифи на енергоносії відповідали 5–10 % світових цін, то тепер сягають майже 100 %. У структурі собівартості товарів та послуг комунальних підприємств енергетичні ресурси складають 50 і більше відсотків. Підвищення цін на енергоносії неминуче призводить до випереджуючого, порівняно з іншими товарами та послугами, зростання вартості житлово-комунальних послуг. Проблема нерационального використання енергоресурсів дісталася незалежній Україні у спадок від колишнього СРСР, де енергоносії були дешевими. Щорічний ріст видобування енергоресурсів, введення нових енергетичних потужностей забезпечували низькі ціни на енергоносії не тільки на близьку, але й на віддалену перспективу. Зміна ситуації не дозволяє вирішити це питання за короткий період. Натомість розвинені країни Заходу швидше пристосовувалися до подорожчання цін на паливо: встановлювали лічильники газу, води, тепла, винаходили та впроваджували нові будівельні теплоізоляційні матеріали, нові ефективні способи виробництва енергії. Безперечним є і той факт, що нині, незважаючи на суттєве зростання тарифів, якість житлово-комунальних послуг аж ніяк не покращилася. Здебільшого все це — наслідок погіршення стану комунальних підприємств, основні засоби яких зношені (досить часто більше ніж на 50 %). Дефіцит фінансових ресурсів не дає підприємствам змоги вчасно і повністю відшкодувати експлуатаційні витрати, реконструювати і вдосконалювати інженерні мережі, значна частина яких перебуває в аварійному стані. Через незадовільний технічний стан мереж і застарілі технології по-

над третину енергетичних та матеріальних ресурсів просто втрачається. Якість послуг не покращується ще й тому, що окремі комунальні підприємства — монополісти, і споживачі, не маючи вибору, змушені користуватися їхніми послугами. Монопольне становище не стимулює ці підприємства застосовувати ефективні методи виробництва і вдосконалювати свою роботу.

Найбільшою проблемою для підприємств, що надають житлово-комунальні послуги, є борги населення, сума яких перевищує \$1 млрд. Не менші труднощі виникають з тими особами, які користуються пільгами. Держава не завжди маючи змогу компенсувати суми наданих пільг в повному обсязі, “перекладає” тягар сплати на непільгові категорії громадян чи місцеві бюджети, які також не володіють достатніми фінансовими ресурсами. Очевидна невідповідність засобів і намірів держави в галузі соціальної політики. Як наслідок — підвищення тарифів на послуги комунальних підприємств. Враховуючи те, що середня заробітна плата в Україні становить 329,3 грн (\$ 61,7), а прожитковий мінімум складає 248,77 грн (\$ 46,6), неважко зрозуміти, чому утворюються гігантські суми заборгованості населення за спожиті комунальні послуги. В багатьох підприємств заборгованість клієнтів за спожиті послуги становить від чверті до третини величини активів цих підприємств. Комунальні підприємства не отримують коштів на поновлення зношеного обладнання, повернення боргів по заробітній платні, придбання енергоносіїв. Певним відображенням дебіторської заборгованості є кредиторська заборгованість комунальних підприємств перед постачальниками. В першу чергу перед постачальниками енергоресурсів. Утворилося замкнене боргове коло.

Наслідком такого стану справ є спроби вилучення комунальних підприємств із власності територіальних громад і передача їх за борги у власність державних чи приватних структур. Втрата територіальною громадою таких підприємств становить неабияку загрозу. В першу чергу це загроза переходу підприємств — природних монополістів у власність приватних осіб, що створює небезпеку швидкого і значного зростання вартості комунальних послуг чи навіть тимчасового припинення надання таких послуг. Перспектива втрати таких підприємств через борги, а також ті проблеми, які можуть виникнути в населення в результаті такої втрати, заставляє місцеві ради шукати вихід із цього складного становища.

Давно назріла реформа житлово-комунального господарства. Для її проведення варто визначити такі напрями:

- формування законодавчих засад розвитку галузі, нормативної бази, що регулювала б встановлення економічно обґрунтованих тарифів на житлово-комунальні послуги і забезпечувала б їх впровадження;
- приватизація, корпоратизація об'єктів інфраструктури житлово-комунальної сфери;
- запровадження конкурсного відбору підприємств різних форм власності для надання житлово-комунальних послуг;
- розроблення фінансових механізмів впровадження нової енергозберігаючої техніки і технологій;
- вдосконалення процедури надання житлових субсидій як механізму соціального захисту населення.

На практиці це означає, що для подолання важкого стану, що склався в комунальній сфері, необхідно:

- вдосконалити законодавчу базу, яка регулює встановлення тарифів і оплату комунальних послуг. Переглянувши і вдосконаливши нормативно-правову базу, можна буде створити належні умови для реструктуризації фінансово-економічних та правових відносин у сфері комунального господарства, чітко розмежувати функції та відповідальність між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування;
- змінити систему управління комунальних підприємств. Існуючу систему управління необхідно реформувати у напрямі запровадження ринкових відносин між виробниками, надавачами і споживачами комунальних послуг;
- розробити і запровадити прозору та економічно обґрунтовану систему встановлення тарифів на комунальні послуги. Обов'язковою умовою здійснення тарифної реформи має стати зміна тактики ціноутворення: від простого підвищення тарифів до їх диференціації з урахуванням якості послуг, інженерного обладнання будинків, фактичних витрат виробників і їх потреб щодо фінансування капітальних проектів. Багато що вже зроблено в цьому напрямі як в Україні в цілому, так і у місті Львові зокрема. Нові тарифи мають стимулювати комунальні підприємства до енергозбереження та скорочення витрат виробництва. Разом з тим вони можуть поставити перед комунальними підприємствами проблему неможливості покриття витрат ре-

курсів за рахунок споживачів, що буде серйозним випробуванням керівників підприємств, профільних виконавчих органів місцевого самоврядування на здатність працювати в умовах ринку;

- створити умови для повного відшкодування споживачами витрат на виробництво послуг. Система фінансування галузі і тарифна політика мають забезпечити поступовий перехід на бездотаційний, самоокупний принцип роботи комунальних підприємств. Потрібно припинити практику “висмоктування” комунальними підприємствами коштів з місцевих бюджетів на шкоду соціальним програмам;
- подолати проблему заборгованості населення і бюджетів усіх рівнів перед комунальними підприємствами. В першу чергу потрібно звернути увагу на дисципліну проходження субвенцій по бюджетній вертикалі зверху–вниз. Потрібно вдосконалити процедуру сплати за послуги, розробити такий механізм збору платежів, який передбачав би перехід на договірні відносини між споживачами, постачальниками та виробниками послуг, застосування штрафних санкцій, стягнень заборгованості в судовому порядку та інших методів впливу на боржників і забезпечував би вчасне надходження коштів на рахунки комунальних підприємств. На жаль, динаміка сплати населенням комунальних платежів така, що досить часто єдиним ефективним засобом вирішення цієї проблеми є стягнення боргів через суд. Цей шлях не користується популярністю, проте є єдиним цивілізованим способом врегулювання такого роду ситуацій. Потрібно відмовлятися від практики колективного відключення споживачів, що є одним із проявів вандалізму і недопустимо в країні, яка претендує на входження в Європейське співтовариство;
- створити правові і фінансові можливості впровадження екологічно чистих технологій. Тільки таким чином комунальні підприємства зможуть дотримуватися вимог щодо охорони довкілля;
- запровадити заходи щодо підвищення ефективності використання ресурсів. Перспективною метою тут повинна бути наявність у кожного споживача приладів обліку використання води, тепла, газу. За таких умов населення економно використовуватиме енергоресурси, а отже, сприятиме їх збереженню;

- забезпечити адресність державної соціальної допомоги. Сьогодні в Україні вартість комунальних послуг сягнула такого рівня, що їх оплата для багатьох сімей є непосильним тягарем. Саме таким родинам держава має надавати допомогу за Програмою житлових субсидій. Разом з тим потрібно шукати шляхи поступової відмови від надання таких субсидій як фактора, що в багатьох випадках не стимулює економне споживання енергоресурсів, створює умови для гарантованого фінансування за бюджетні кошти підприємств, що надають комунальні послуги, сприяє формуванню паразитичних настроїв. Альтернативним щодо субсидій шляхом є боротьба з бідністю і, зокрема, підвищення мінімальних пенсій, зарплат, стипендій, допомоги у разі безробіття та інших соціальних виплат.

Здійснення перелічених заходів комунальним підприємствам мають бути створені умови для повноцінного існування в ринкових умовах. Комунальні послуги повинні стати товаром, ціна якого формуватиметься за законами ринку. Сплата за послуги відповідатиме рівню їх фактичного споживання. Збільшиться інвестиційна привабливість комунального сектора.

Певною перешкодою на шляху до цього може бути небезпідставне побоювання більшості громадян що подорожчання житлово-комунальних послуг ніяк не вплине на їх якість. Впродовж останніх п'яти років, коли тарифи підвищувалися, якість послуг дедалі погіршувалася. Такий розвиток подій був наслідком низької платоспроможності одних, недисциплінованості щодо вчасної сплати за послуги інших, заборгованості місцевих бюджетів щодо перерахування сум виділених субсидій і наданих пільг (на рахунки комунальних підприємств реально надходять набагато менші кошти, ніж належить).

Певним дороговказом на шляху підвищення стандартів надання комунальних послуг для України може бути закордонний досвід. Помітних успіхів у вирішенні проблем житлово-комунальної сфери досягали близькі сусіди України: Польща, Угорщина, Чехія та інші. Цих змін на краще тут домоглися завдяки роздержавленню і залученню приватного сектора, здійсненню цілеспрямованої політики щодо підтримки підприємств житлово-комунальної сфери та соціального захисту населення. Цим країнам вдалося за короткий час залучити кошти міжнародних фінансових інституцій, зокрема Світового банку і Європейського банку реконструкції та розвитку, приватних банків,

а також впровадити новітні технології та сучасний управлінський досвід. При цьому центральний уряд та місцеві органи влади залишали за собою право регулювати діяльність таких приватних компаній, тобто видавати сертифікати на надання житлово-комунальних послуг, проводити моніторинг їхньої роботи, регулювати ціни на послуги. Водночас органи влади зобов'язалися всіляко підтримувати ці підприємства, починаючи від надання державних гарантій за кредитами, виділеними для модернізації комунальних систем, і закінчуючи сприянням у здійсненні заходів щодо забезпечення повної оплати послуг з боку споживачів.

Приємно зазначити, що для України це не тільки зарубіжний досвід. Нині це стало і нашими реаліями, потрібна тільки більша динаміка і систематичність руху в цьому напрямку. Україні варто уважно вивчити і активніше впроваджувати досвід європейських країн, насамперед досвід найближчих сусідів, аби впровадити аналогічні реформи в себе, не повторюючи чужих помилок. Реалізація цих реформ допоможе подолати як проблеми соціально-економічного характеру, так і ті політичні суперечності, що існують у взаємовідносинах органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як бачимо, означена проблема ефективного управління містом (в частині нерухомого майна) зводиться сьогодні до нагального вирішення цілого ряду конкретних завдань чи задач. Але перше, з чого потрібно почати, — це з юридичної індивідуалізації об'єктів нерухомості з відповідним технічним описом кожного з них та певними економічними характеристиками, що дозволить, виокремивши кожен об'єкт, зрештою створити кадастр нерухомого майна та інформаційно-довідкову базу (банк даних), доступну для всіх користувачів, яка б містила всі необхідні відомості про все нерухоме майно, що є у власності (або на території) міста.

Зазначимо, що, спираючись на чинне законодавство, нині в Україні фактично не існує єдиної цілісної системи реєстрації прав власності на нерухоме майно, а є лише розрізнені елементи його реєстрації. На нашу думку, система оцінки нерухомого майна має охоплювати як приватні (у Львові, до речі, вони існують), так і державні (муніципальні) інститути оцінки, механізм вирішення конфліктів (можливо, через спеціальну палату господарського суду) і власне методики оцінки нерухомого майна, які визначаються ринково орієнтованою національною економічною традицією і корелюють із запровадженими державою принципами оподаткування.

Потребує належного законодавчого вирішення і оформлення статус органів місцевого самоврядування як суб'єктів господарських, в тому числі і зовнішньоекономічних, відносин. Нечіткість положень законодавства або неврегульованість окремих правовідносин призводить до того, що на практиці правоохоронні та контролюючі органи фактично обмежують повноваження органів місцевого самоврядування. Це стосується, зокрема, прав органів місцевого самоврядування виступати учасником фінансово-кредитних відносин, купувати акції та інші папери, створювати підприємства із змішаною формою власності тощо.

Така практика обумовлена як прорахунками в законодавстві, так і низькою правовою культурою, нерозумінням суті та призначення місцевого самоврядування, виконавчі органи якого є господарюючими суб'єктами (тобто учасниками відносин), що реалізують від імені територіальної громади повноваження власника щодо ефективного управління та використання належного їм комунального майна.

Проте досі, на жаль, не визначено статус і режим об'єктів комунальної власності, не проведено диференціацію об'єктів спільної власності територіальних громад на об'єкти спільної сумісної та спільної часткової власності.

Отже, органи місцевого самоврядування не можуть не володіти повноваженнями у сфері фінансово-кредитних відносин, господарської діяльності тощо, і це повинно бути чітко і недвозначно закріплено у законодавстві.

Усі ці проблеми знайшли своє яскраве відображення у процесі приватизації комунального майна. Досі належно не унормований процес передачі об'єктів соціальної сфери у комунальну власність. Йдеться насамперед про визначення порядку компенсації органам місцевого самоврядування коштів на утримання об'єктів, що передаються в комунальну власність (від збанкрутілих державних підприємств, колективних сільськогосподарських підприємств, військових формувань). Це питання особливо важливе для сільських, селищних територіальних громад, які мають обмежені ресурси на утримання соціальної сфери. В результаті на початок 2003 р. до комунальної власності сіл і селищ передано до 70 % таких об'єктів.

Дуже заплутана ситуація з правовою регламентацією приватизації. Законодавець досі не прийняв пакет змін і доповнень до чинного законодавства, які могли усунути виявлені практикою суперечності й ризичитання. Наприклад, закони про велику й малу привати-

зацію містять положення, що не узгоджуються з рядом указів Президента України. Водночас приймаються численні поправки, які не поліпшують нормативно-правові акти, а лише заплутують їх тлумачення, а отже, й реалізацію.

Як відомо, приватизація розглядалася як частина економічних реформ, покликаних демонтувати адміністративно-командну систему і сформувати основи ринкової економіки. Від самої приватизації ми сподівалися отримати конкуренцію різних форм власності, відкритість економіки та кошти на структурну перебудову економіки. Окрім того, приватизація мала породити середній клас, тобто людей, які б не тільки забезпечили незворотність реформ, але й стали б соціальною базою демократії і через підприємливість забезпечили економічний розвиток.

Пунктом 1 ст. 2 Закону “Про приватизацію державного майна” визначалося, що основними пріоритетами приватизації є: підвищення ефективності виробництва та мотивації до праці, прискорення структурної перебудови і розвитку економіки України. Ці ж пріоритети зафіксовано й у п. 1 ст. 2 Закону України “Про приватизацію майна державних підприємств”.

Подивимось, чи використані форми і методи приватизації дали нам можливість реалізувати цю систему цілей. Навіть поверховий аналіз статистичних даних зі звітів Фонду державного майна України дає підстави стверджувати, що поставлених цілей ми не досягли. Так, щодо структурної перебудови економіки й усунення міжгалузевих деформацій, то з 1991 по 2002 рік частка паливно-сировинних галузей у структурі промислового виробництва зросла майже втричі і сьогодні сягає п'ятдесяти п'яти відсоткової його позначки. За цей же період частка машинобудування скоротилася від 30 до 14 %, а легкої промисловості з 12,3 до 1,3 %.

Ми також не забезпечили матеріально-економічну базу місцевого самоврядування. Щодо ефективності виробництва, то результати приватизації свідчать про тиражування неперспективних суб'єктів господарювання, а окрім того, збільшуючи частку матеріальних витрат і зменшуючи видатки на оплату праці у витратах на виробництво продукції, підприємства, які змінили форму власності через відпрацьовані схеми, переганяють частину коштів у тінь. До речі, з цих коштів проводять доплату у конвертах своїм працівникам, які офіційно отримують мінімальні зарплати. А розрізняючи власність і управління власністю, вважаємо некоректним висновок, що власни-

ки приватизованих підприємств неспроможні ефективно розвивати економіку. Це швидше стосується менеджерів, яких нині катастрофічно бракує. До того ж нам невідомий жоден позитивний приклад проведення всього приватизаційного циклу: аналіз–модель–реструктуризація–укрупнення–зміна моделі управління. Не вдалося нам за ці роки зростити і міцний середній клас. Величезна диференціація громадян по доходах призвела до різкого розширення суспільства, накопичення багатства в руках небагатых, що породило значну соціальну напругу і бажання провести реприватизацію.

Які причини того, що ми не досягли поставленої мети? Їх багато. Це й те, що приватизація проводилася без узгодження з іншими складовими економічних реформ; що на підготовчому етапі не були створені умови управління недержавним сектором; не були вирішені проблеми менеджменту, а за оцінками експертів 95 % проблем приватизації — це відсутність належної системи управління виробництвом. Ми ж, фактично завершивши малу приватизацію, не виконали завдання інформаційної переорієнтації та підготовки спеціалістів з менеджменту. Таким чином, ми позбавлені можливості використати досвід, набутий менеджерами малих та середніх приватизованих підприємствах для великих підприємств. Зате маємо цілу когорту тінювих кризис-менеджерів, здатних до ефективної роботи в умовах недопущення концентрації капіталу. Ще одна причина — ми від початку не орієнтувалися на сучасні енергоощадні технології. Це призводить до того, що навіть нечисленні спроби модернізації виробництва фактично збільшують технологічне відставання. Так, якщо за статистикою за період 1991–2002 рр. енергоємність одиниці ВВП у східноєвропейських країнах по відношенню до кращих зразків техніки зменшилась у 3–4 рази, то в Україні на 25–30 %. Серйозною причиною можна також вважати фактично проїдання коштів, отриманих від приватизації, а не скерування їх на розвиток.

Але першою причиною є та, що групи по інтересах переплавили наявний у них політичний капітал у власність, звівши приватизацію до юридичного переоформлення власності. Ці групи і сьогодні зацікавлені не в утвердженні економічних процесів, а в посиленні механізму політичного впливу на них. Зрозуміло, що це не є шлях до ринкової економіки і демократії.

Нині обговорюється питання приватизації великих, стратегічних підприємств. На перехідному етапі ці підприємства забезпечують економічну незалежність держави. Як правило, підприємства страте-

гічної групи виходять на рівень переозброєння після позитивних наслідків структурних змін у секторі малого, середнього підприємства. В Україні поки що цей сектор не здатен забезпечити економічну стабільність за умов великої приватизації. Отож є загроза, що велика приватизація може викликати економічний провал у промисловості, особливо у її експортноорієнтованих напрямках. Окрім того, інноваційні моделі промисловості вимагають наявності нових інструментів, які у нас наразі відсутні. Насамперед це елементи венчурного впровадження та фінансування розробок, а також інноваційний консалтинг.

Які ж можна зробити висновки-рекомендації?

1. Низька ефективність приватизаційних процесів в Україні є наслідком системи управління.
2. Кошти від приватизації мають витратитися виключно на переозброєння підприємств та підготовку персоналу.
3. Враховуючи енергетичну залежність, еволюційні процеси технологічного оновлення промисловості є безперспективними. Зменшення питомої ваги енерговитрат на одиницю ВВП необхідно забезпечувати за рахунок принципових змін та застосування новітніх технологій — це має бути один із пріоритетів приватизації.
4. Головним недоліком програм приватизації є те, що вони позиційно пов'язані зі стратегією розвитку держави (регіону), а отримані кошти не стають інструментом розвитку.

Окрім того, ми говоримо про потребу зміни економічної політики, а приватизація має бути її частиною. Відповідно, підсумовуючий висновок — проводити приватизацію стратегічних підприємств сьогодні передчасно. Спочатку потрібно усунути недоліки попереднього приватизаційного процесу, убезпечити себе від негативних виплодів у майбутньому і побудувати механізми досягнення задекларованої мети.

Зрозуміло, що для ефективного і успішного реформування суспільних і економічних відносин, подальшого зміцнення статусу органів місцевого самоврядування і його розвитку в Україні потрібне невідкладне прийняття низки нормативних актів, внесення змін і доповнень до чинних та приведення їх у відповідність між собою.

Акти, які сприятимуть зміцненню економічних основ місцевого самоврядування, зараз розглядаються. Це проект Податкового кодексу (проект на доопрацюванні з метою подання його на третє чи-

тання); Закони України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (на розгляді в Адміністрації Президента України та в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування); “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” (на розгляді в Адміністрації Президента України та в Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування); “Про внесення змін до Закону України “Про оренду землі” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 2606); “Про внесення змін до Закону України “Про підприємства в Україні” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 3030); “Про засади стимулювання розвитку регіонів” (законопроект на розгляді в Адміністрації Президента України); “Про кооперацію” (законопроект прийнято Верховною Радою України у першому читанні 12. 09. 2002 р.; реєстр. № 8284); “Про особисте селянське господарство” (законопроект прийнято Верховною Радою України у першому читанні 28. 11. 2002 р.; реєстр. № 1366); “Про національну сільськогосподарську дорадчу діяльність” (законопроект розглядався Верховною Радою України 26. 09. 2002 р., але не набрав необхідної кількості голосів; реєстр. № 1151); “Про державний земельний кадастр” (законопроект розглянуто Верховною Радою України і прийнято у першому читанні; реєстр. № 2613); “Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 2580 від 26. 12. 2002 р.); “Про оцінку землі” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 2609); “Про ринок земель” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 2609); “Про охорону земель” (Закон підписано Президентом України 19. 06. 2003 р., реєстр. № 962-IV); “Про землеустрій” (Закон підписано Президентом України, 22. 05. 2003 р.; реєстр. № 858-IV); “Про право комунальної власності та управління об’єктами права комунальної власності” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 0952); “Про режим транскордонного співробітництва” (законопроект на розгляді Кабінету Міністрів України); “Про об’єднання територіальних громад” (законопроект прийнято Верховною Радою України у першому читанні 16. 11. 2000 р. за основу. Законопроект на розгляді Кабінету Міністрів України); “Про зайнятість населення” (в стадії розробки); “Про адміністративно-територіальний устрій України” (в стадії розробки); “Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми

безпосереднього волевиявлення територіальної громади” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 0938); “Про затвердження Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 1044 від 21. 05. 02); “Про забезпечення додержання вимог щодо несумісності службової діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 0904); “Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 2607 від 30. 12. 02 р.); “Про місто-герой Севастополь” (законопроект на розгляді Верховної Ради України; реєстр. № 3187); “Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим” (законопроект на розгляді в Адміністрації Президента України); “Про іпотечку” (Закон підписано Президентом України 05. 06. 2003 р.; реєстр. № 896-IV), “Про фінансове-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю” (Закон підписано Президентом України 09. 06. 2003 р.; реєстр. № 978- IV).

Ознайомлення з цими нормативними актами дозволило зробити висновок, що вони зможуть дещо поліпшити ситуацію в площині порушених питань, а окремі з них будуть вирішені.

Разом з тим потрібно вже зараз, проводити реформи на рівні територіальних громад, наприклад міст, реорганізовуючи структуру управління, створюючи ринкові інституції, інформаційні та нормативні бази, адже тільки так можна швидко домогтися змін.

Звичайно, подальший розвиток місцевого самоврядування, зокрема зміцнення його економічних основ, неможливо інтенсифікувати без низки заходів, спрямованих на активізацію соціально-економічного розвитку регіонів.

На національному рівні неодноразово обговорювалася потреба встановлення якісно нових (порівняно з діючими) вимог до обґрунтування та оцінки результатів державної допомоги регіонам; налагодження повного обліку та координації всіх надходжень із державного бюджету на окремі території; вдосконалення механізмів контролю та відповідальності центральних та місцевих органів виконавчої влади за використання цих коштів, переходу від надання окремих пільг до бюджетного фінансування визначених конкретних пріоритетів. При цьому наголошувалося, що надання державної підтримки регіонам має здійснюватися на основі прозорого, чіткого механізму відповід-

но до визначених критеріїв на умовах тісного співробітництва органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, недержавних організацій, суб'єктів господарювання у розробленні та реалізації заходів щодо вирішення проблем розвитку регіонів. Водночас вказувалося, що потребує також подальшого вдосконалення механізм формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів з урахуванням стану та особливостей соціально-економічного розвитку кожного регіону.

З метою вирішення цих питань уряд передбачає: розробити у 2003 р. Державну стратегію регіонального розвитку; ввести, починаючи з 2003 р., на законодавчому рівні регіональне стратегічне планування (розроблення та прийняття місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування регіональних стратегій розвитку), яке визначатиме стратегічні напрями та пріоритети розвитку регіонів на середньо- та довготермінові періоди і здійснюватиметься місцевими органами виконавчої влади із залученням громадськості, самоврядних та підприємницьких структур; поширити у 2003–2006 рр. практику двостороннього узгодження діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; запровадити у вигляді експерименту, а з 2004 р. ввести в практику відносин між урядом та Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами спільні заходи, спрямовані на стимулювання розвитку регіонів на основі угод про регіональний розвиток, що укладаються на 4–5 років; додати до Державного бюджету України на 2004 р. спеціальну бюджетну програму щодо розвитку регіонів; запровадити механізм фінансування державних програм підтримки регіонального розвитку та галузей економіки відповідно до стратегічних пріоритетів; розробити механізм концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються у регіони (у вигляді поточного фінансування державних установ, капітальних видатків головних розпорядників коштів державного бюджету); запровадити розподіл інвестиційних субвенцій за визначеними критеріями.

Реалізація зазначених заходів, без сумніву, дозволить ефективніше впливати на соціально-економічний розвиток міст і регіонів, створить додаткові умови економічної активності в них, а зрештою підвищить спроможність органів місцевого самоврядування розв'язувати складні соціальні проблеми.

На особливу увагу в контексті зміцнення економічних основ місцевого самоврядування заслуговує необхідність розв'язання проблем розвитку малих міст. Ці проблеми опинилися нині в центрі уваги, про що засвідчує вже згадувана “Загальнодержавна Програма розвитку малих міст України”. Сучасна складна економічна та соціальна ситуація, яка склалася в малих містах насамперед у сфері формування і функціонування ринку праці в результаті недостатнього врахування специфіки малих міст під час проведення економічних реформ, значно загострила соціально-трудові відносини в них, призвела до безробіття у значних масштабах. З врахуванням цього в рамках “Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України” сформульовано її основні завдання та пріоритети. Мета Програми полягає у створенні організаційних, нормативно-правових та економічних механізмів забезпечення позитивних зрушень у соціально-економічному розвитку малих міст, екологічної безпеки їх території, підвищення життєвого рівня населення на основі ефективного використання ресурсного та науково-виробничого потенціалу, ринкових перетворень у господарському комплексі, а також у розробленні правових засад та інструментів державного стимулювання цих процесів.

Основними завданнями Програми є: формування системи державної підтримки розвитку малих міст України, а також створення умов для їх розвитку за рахунок власних фінансових, матеріальних, трудових, природних та інших ресурсів; забезпечення фінансування заходів, спрямованих на розвиток малих міст, за рахунок різних джерел, у тому числі інвестицій, коштів державного бюджету, місцевих бюджетів, благодійних внесків, інших джерел, не заборонених законодавством; урізноманітнення видів господарської діяльності, що забезпечують зайнятість більшості населення малих міст та значною мірою впливають на дохідну частину місцевих бюджетів, створення на базі підприємств нових виробничих комплексів, призначених для виготовлення конкурентоспроможної продукції; зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування; розвиток мікрокредитування малого підприємництва, вишукування ефективних шляхів взаємодії великих підприємств і суб'єктів малого підприємництва; планування та забудова територій малих міст з урахуванням ландшафтних, історичних, архітектурних, екологічних та інших особливостей; прискорення розвитку ринку землі у малих містах; забезпечення зайнятості

населення, зокрема молоді, передусім шляхом створення сприятливих умов для самозайнятості, провадження підприємницької діяльності; розвиток соціальної інфраструктури, житлово-комунального, готельного та дорожнього господарства, транспортного комплексу; збереження культурної спадщини, реставрація пам'яток історії та культури, відродження та підтримка розвитку народних художніх промислів і ремесел, розроблення маршрутів туристичних подорожей малими містами; забезпечення доступності всіх видів культурних послуг для громадян, які проживають у малих містах, у тому числі організації надання цих послуг провідними творчими колективами, а також широкого проведення в малих містах виставок відомих творів образотворчого мистецтва; збереження, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, в тому числі зведення до мінімуму відходів виробництва, зокрема небезпечних, їх утилізація та знешкодження.

Як видно з тексту сформульованих завдань Програми, всі вони торкаються зміцнення економічних основ місцевого самоврядування. Аналогічний висновок можна зробити, проаналізувавши пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку малих міст на 2001–2010 рр.: створення правових та економічних умов для соціального розвитку малих міст, підвищення життєвого рівня населення, формування соціально-побутової та соціально-культурної інфраструктури, поліпшення демографічної ситуації, розвиток духовної сфери; розроблення та запровадження механізмів стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних малих міст; формування фінансової самодостатності розвитку малих міст шляхом зміцнення їх матеріально-фінансової бази; розвиток економічного та наукового-технічного потенціалу, створення нових робочих місць; забезпечення оптимальної зайнятості населення; створення ринкової інфраструктури; сприяння інвестиційній діяльності та розвитку підприємництва; розвиток промислової інфраструктури, житлово-комунального господарства; охорона культурної спадщини, розвиток туризму; охорона довкілля; формування складових екологічної мережі України.

На нашу думку, надзвичайно важливо, що в “Загальнодержавній Програмі розвитку малих міст України” сформульовано конкретні заходи розв’язання проблем зайнятості населення у малих містах, в основі яких має лежати економічне стимулювання пла-

тоспроможного попиту на робочу силу, а саме: підтримка приватного бізнесу, спрямована на створення нових робочих місць; використання механізмів податкового заохочення підприємців за додаткове наймання робочої сили, в тому числі молоді; розвиток самостійної зайнятості населення. Передбачене створення правової бази сфери самозайнятості дасть змогу знизити гостроту проблеми безробіття. Не викликає сумніву, що це є особливо актуальним для ринку праці малих монофункціональних міст, де запровадження різних форм самозайнятості буде своєрідною диверсифікацією всієї сфери зайнятості.

У “Загальнодержавній Програмі розвитку малих міст України” визначено першочергові заходи щодо забезпечення зайнятості населення у малих містах, а саме: стимулювання інвестиційної діяльності у малому бізнесі; запровадження пільгового кредитування та оподаткування малого підприємництва; збереження, оновлення та модернізація функціонуючих продуктивних робочих місць і створення нових високоефективних; регулювання процесу вивільнення працівників та їх працевлаштування; удосконалення системи професійного навчання кадрів; забезпечення соціальної адаптації населення малих міст до ринкових умов.

Зазначимо, що ряд положень “Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України” є декларативним і не розкриває шляхів реалізації поставлених завдань. Наприклад, не зовсім зрозуміло, яким чином формуванню гнучкого ринку праці у малих містах і посиленню його соціальної спрямованості мають сприяти активізація процесу перепідготовки робочої сили, підвищення її професійно-кваліфікаційної мобільності, оновлення техніко-технологічної бази виробництва, реалізація політики працевзбереження і як ця активізація чи реалізація політики працевзбереження має відбуватися. Можна навести й інші аналогічні приклади.

До зазначеного додамо, що про зміцнення економічних основ місцевого самоврядування не можна говорити без вирішення проблем, пов’язаних з власністю землі. На сьогодні безсистемний і фрагментарний характер існуючої реєстрації права власності на землю є не тільки очевидним, але й вражаючим. Для прикладу досить сказати, що реєструються лише правостановлюючі документи та певні техніко-економічні характеристики нерухомості. При цьому практично не здійснюється перевірка реального правового статусу майна

з урахуванням усіх прав щодо нього. Відсутня і необхідна інформація в єдиній реєстраційній майновій базі.

Уже в найближчій перспективі потрібно розробити і встановити чіткий механізм управління та ефективного використання земель державної і комунальної власності в інтересах суспільства і територіальних громад. Реалізація цього завдання потребує розмежування цих земель, яке необхідне для забезпечення прав територіальних громад сіл, селищ, міст на володіння, використання та розпорядження земельними ділянками шляхом визначення і передачі земельних ділянок з державної в комунальну власність. З метою реалізації цього завдання Верховною Радою України 09. 07. 2003 р. прийнято Закон України “Про розмежування земель державної і комунальної власності” (реєстраційний № 2098 від 30. 08. 2002 р.), спрямований на реалізацію положень вже чинного законодавства. Ним визначено загальні засади та встановлено конкретний порядок розмежування земель державної та комунальної власності.

Зазначимо, що досвіду муніципалізації землі в Україні фактично не має. Засади здійснення цього процесу законодавець визначив лише у Земельному кодексі України. Зрештою відсутні й серйозні наукові розробки з цього питання, що, без сумніву, утруднює його реалізацію, оскільки вона зумовлює здійснення комплексу організаційних, правових та фінансових заходів. Очевидно, після розроблення концептуальних основ розмежування державної та комунальної земель та їх затвердження сесіями рад постане питання про організаційне та фінансове забезпечення власне розмежування. Зазначимо, що в проекті Бюджету України на 2004 р. ці кошти фактично не враховані.

Прийняття Закону “Про розмежування земель державної та комунальної власності” тягне за собою необхідність внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Необхідно розширити повноваження органів місцевого самоврядування у галузі землеустрою, земельного кадастру, здійсненні контролю за землекористуванням тощо. Є підстави вважати, що такі зміни будуть внесені при розгляді законопроекту “Про зміни до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” у другому читанні.

Проте з не меншою ймовірністю можна передбачити зростання напруження між представницькими органами місцевого самоврядування та КМУ, який досі вів іншу політику в цьому питанні, що

відображено в Постанові № 1100 від 01. 08. 2002 р. “Про затвердження Тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності”, та у саботуванні виконання п. 4 розд. IX “Перехідних положень” Земельного кодексу України.

Зазначимо, що впровадження такого проекту Закону вимагає здійснення прогнозу соціально-економічних наслідків його прийняття Верховною Радою України. Адже територіальні громади, отримавши право комунальної власності на землю, очевидно, зможуть не лише розвивати інженерно-транспортну, природоохоронну та соціальну інфраструктури, але й отримають право стати суб'єктами на ринку землі.

Дуже важливою проблемою, від розв'язання якої залежить подальше зміцнення економічних основ місцевого самоврядування, є ліквідація можливості працівників владних структур, в тому числі працівників самоврядних органів брати участь в тіньовій економіці. Для цього потрібно розробити і здійснити ряд ефективних заходів, спрямованих проти прийомів, якими послуговуються службовці сфери управління, використовуючи можливості підприємництва в особистих цілях. Зокрема це: створення комерційної фірми при органі управління (при цьому засновниками таких підприємств є, як правило, родичі службовців чи підставні особи; в результаті владні повноваження використовуються в інтересах заснованих комерційних фірм); використання представниками органів влади можливостей для заснування і подальшої власної участі в діяльності комерційних банків; адміністративна протекція комерційним фірмам управлінців з використанням ними свого службового становища; сприяння посадовими особами місцевого самоврядування одержанню комерційними структурами нерухомості і основних фондів територіальної громади за “безцінь”.

Такі можливості працівників владних структур виникли у процесі формування кризових явищ в економіці, реформування економіки. При цьому злочинний бізнес особливо проявився у сфері торгівлі. Законодавчо-нормативні акти донині не змогли врегулювати належним чином цих питань.

Соціологічні дослідження показують, що практично кожен з опитаних підприємців для вирішення своїх виробничих питань вимушений давати хабарі, які стали універсальним засобом вирішення май-

же всіх комерційних проблем [136]. Зазначимо, що цей вид злочину займає одне з перших місць по латентності, тобто нерєєстрації і нерозкриттю (за підрахунками фахівців, виявлення хабарництва складає близько 8 відсотків).

Таким чином, економічна сфера стала сприятливим середовищем організованої економічної злочинності, корупції і хабарництва. У науковій літературі зазначаються напрями злочинних дій тіньових структур:

1) перекачка фінансів державних і муніципальних підприємств та організацій в тіньові структури;

2) ухиляння від сплати податків і митних платежів у процесі експортно-імпортних операцій, якому сприяє неналежна й інколи злочинна діяльність посадових осіб;

3) незаконне переведення безготівкових розрахунків у готівку;

4) економічна контрабанда.

Усе це вимагає поліпшення насамперед законодавства, яке регулює сучасні економічні відносини, започаткування такої структури правоохоронних та фінансових органів, яка б передбачала їх взаємний контроль. Необхідно сформувати дворівневу систему контролю за дотриманням законодавства, яка б на нижчому рівні спиралася на податкові підрозділи та підрозділи податкової міліції, а також структури, пристосовані для боротьби з організованою злочинністю, а на верхньому рівні реалізувалася системою органів державної влади [136].

Боротьба з такими явищами вимагає багато зусиль, але без неї проблематично поліпшити умови життєдіяльності територіальних громад. Необхідно, по-перше, ретельно підбирати кадри для служби в органах місцевого самоврядування, а по-друге, подбати про їх офіційні доходи у вигляді заробітної плати, а також різні пільги (додатковий відпочинок, високий рівень пенсійного забезпечення) тощо.

Таким чином, зміцнення економічних основ місцевого самоврядування, яке має забезпечити підвищення ефективності подальшого розвитку місцевого самоврядування, вимагає реалізації низки найрізноманітніших заходів, концентрації і консолідації суспільних сил. Без реалізації таких завдань неможливо досягнути успіху на шляху побудови незалежної і міцної держави — України.

5. 3. Перспективні напрями удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування: необхідність пошуку нових принципів та застосування нових методів

Одним з найголовніших перспективних напрямів удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування має стати пошук нових принципів їх діяльності. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” від 07. 06. 2001 р. посадовими особами місцевого самоврядування є працівники органів місцевого самоврядування, які мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій та отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Як бачимо, вже назва вказаного Закону містить поняття “служба в органах місцевого самоврядування”, яке відображає принципово нове для законодавства України явище. Адже раніше такі поняття, як “служба в органах місцевого самоврядування” та “службовець органів місцевого самоврядування” в Україні не використовувались.

В органах місцевого самоврядування, на відміну від державних органів, посади службовців поділяють на виборні посади, на які особи обираються або територіальною громадою, або затверджуються відповідною радою, та на посади, призначення на які здійснюється сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Державна політика стосовно служби в органах місцевого самоврядування спрямовується на законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування та забезпечення її ефективності; організацію підготовки та перепідготовки кадрів; методичне та інформаційне забезпечення. Контроль за дотриманням законодавства стосовно служби в органах місцевого самоврядування має здійснюватися відповідно до законодавства України.

Зазначимо, що сам Закон “Про службу в органах місцевого самоврядування” внутрішньо суперечливий і не узгоджується з чинним законодавством. В ньому допущено багато помилок. А ст. 11 цього Закону навіть суперечить Конституції України. Очевидною нісенітницею є п. 3 ст. 21, відповідно до якого умови праці посадових осіб

місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і посад. Але ж для посад у селищних, сільських, міських радах неможливо знайти відповідні категорії посад державних службовців, оскільки найнижчий рівень місцевих державних адміністрацій — районний.

Безумовно, службовці органів місцевого самоврядування мають керуватися в своїй роботі низкою принципів, частина яких має вирізнятися порівняно з тими, які використовують держслужбовці. Це детермінується самою природою місцевого самоврядування (табл. 5. 1).

Таблиця 5.1

**Система принципів державної служби і служби
в органах місцевого самоврядування**

Закон України “Про державну службу”	Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування”
1	2
служіння народу України	служіння територіальній громаді
демократизму та законності	верховенства права, демократизму та законності
гуманізму та соціальної справедливості	гуманізму та соціальної справедливості
пріоритету прав людини і громадянина	пріоритету прав та свобод людини і громадянина
професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі	професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі
персональної відповідальності за виконання службових обов’язків і дисципліни	підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов’язків
дотримання прав і законних інтересів органів місцевого самоврядування	дотримання прав місцевого самоврядування

1	2
дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян	захисту інтересів відповідної територіальної громади
	фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету
	поєднання місцевих і державних інтересів
	гласності
	рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки
	самостійності кадрової політики в територіальній громаді
	дотримання правової та соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування

Як видно з табл. 5. 1, принципи служби в органах місцевого самоврядування носять різnorідний характер: у них поєднано елементи різних моделей самоврядування. Це, звичайно, не сприяє покращенню самої служби в органах місцевого самоврядування. Аналіз підзаконних актів з питань організації та функціонування служби в органах місцевого самоврядування, прийнятих урядом та центральними органами виконавчої влади, показує, що вони ставляться до цієї служби як різновиду державної служби, причому різновиду менш вартісного, оскільки КМУ для працівників органів місцевого самоврядування встановлено гірші умови праці (категорії посад, заробітна плата).

На нашу думку, формулювання першого принципу служби в органах місцевого самоврядування, наведеного у Законі, є безособовим, що неправильно. Його доцільно було б подати в редакції “служіння громадянам”. Крім того, потрібно розширювати палітру використо-

уваних принципів, додавши до них, зокрема, і принцип “неучасті в тіньовій економіці”.

При удосконаленні діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування на чільному місці має бути також і розв’язання завдання розмежування функцій представницьких і виконавчих органів.

Не менш важливим завданням є визначення кількісного складу органів самоврядування. Чинним законодавством України встановлено, що виконавчі комітети є виконавчими органами рад; тільки рада вирішує питання про утворення чи неутворення виконавчого комітету; кількісний і персональний склад виконавчого комітету встановлює рада.

Але в Законі, на жаль, нечітко виписано процедуру оголошення недовіри окремим членам міськвиконкому, в тому числі заступникам голови (депутат має право ініціювати висловлення недовіри, але в компетенцію ради прийняття такого рішення не входить). Заступника сільський, селищний, міський голова призначає, а рада затверджує. Якщо рада відкликала затвердження, чи повинен сільський, селищний, міський голова автоматично звільнити такого заступника? А якщо ні, то навіщо заступників затверджувати радою? Закон встановлює, що сільський, селищний, міський голова має однаковий статус із депутатами. Але депутата відкликають тільки шляхом голосування в окрузі, а сільського, селищного, міського голову двома третинами голосів на пленарному засіданні ради. Це порушення статусу. Не врегульовано також питання висловлення недовіри депутатам до міськвиконкому в цілому чи до окремого його члена, негативної роботи оцінки роботи міськвиконкому.

Невирішеним на законодавчому рівні є питання щодо оптимальності кількісного складу виконавчих органів місцевого самоврядування взагалі і їх колегіальних органів (виконавчих комітетів) зокрема. Передбачено лише, що виконавчий комітет складають міський голова, який за посадою очолює виконавчий комітет, його заступники, керуючий справами (секретар) та члени виконкому, які не є посадовими особами і відповідно не несуть відповідальності за свої рішення.

За наявності колегіального представницького органу — ради на рівні місцевого самоврядування — немає потреби в існуванні ще й колегіального виконавчого органу. Якщо ж все-таки надавати раді право приймати рішення щодо утворення колегіального виконавчого органу, то його персональний склад мав би формувати відповід-

ний голова, який несе персональну відповідальність за результати діяльності виконавчих органів.

Компетенція виконавчого комітету визначається в окремих законах. Законодавець передбачив поділ компетенції виконавчих органів на загальну і галузеву, беручи до уваги сферу, на яку вони поширюються.

Визначаючи загальну компетенцію виконкому ради, чинний Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 52 п. 1) підкреслює, що він може розглядати і вирішувати питання, якими відають виконавчі органи ради, змінюючи чи скасовуючи при цьому акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їх посадових осіб. Це може призвести до поглинання виконкомом діяльності галузевих виконавчих органів, “розхитаності” принципу персональної відповідальності посадових осіб. Щоб уникнути цього, потрібно відповідно до п. 3 ст. 52 радою прийняти рішення про розмежування повноважень між її виконавчими органами та міським головою. Але найдоцільніше ці розмежування закладати в Статути територіальних громад.

Критерієм для класифікації повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування може бути предмет правового регулювання: організаційно-правові; фінансово-економічні і господарські повноваження; соціально-побутові повноваження; природо- та правохоронні повноваження. Ця класифікація дає можливість як систематизувати їх, так і уникнути паралелізму і дублювання у визначенні компетенції різних органів місцевого самоврядування чи їх функціональних систем.

Закон України “Про місце самоврядування в Україні” поділяє повноваження виконавчих органів рад на самоврядні, або так звані власні, у межах яких вони підконтрольні і підзвітні відповідним радам, та делеговані, виконання яких контролюють органи державної виконавчої влади.

Але і власні, і делеговані повноваження закріплюються за місцевим самоврядуванням Законом, що, на нашу думку, не правильно. Очевидно, логічніше було б виписати у Законі перелік власних і делегованих повноважень, передбачити право органів місцевого самоврядування відмовлятися від виконання останніх за умов, коли вони не в змозі їх належно виконувати (відсутність досвідчених працівників, достатніх фінансових ресурсів). Крім того, мабуть, доцільно говорити не тільки про делегування “зверху–вниз”, але й “знизу–

вгору”. Це передбачає існування певного встановленого Законом механізму делегування з правом укладання відповідних угод між державними органами (наприклад, держадміністраціями) та органами самоврядування.

Нинішню ситуацію, коли держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування, але при формуванні бюджету не передає їм необхідні для цього в достатній кількості кошти, нормальною не назвеш. Як, очевидно, не є розумним співвідношення делегованих та власних повноважень, зафіксоване законом. Це дає підстави зробити висновки:

- державна влада через інститут делегованих повноважень намагається контролювати органи місцевого самоврядування;
- державна влада перекладає політичну відповідальність за власну неспроможність на органи місцевого самоврядування.

Таким чином, можна повністю погодитися з твердженням, що органи місцевого самоврядування є під сильним контролем з боку державної виконавчої влади [448, с. 18–19].

А тут постає вже інша проблема. Цей контроль може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України і повинен передбачати відповідальність органів місцевого самоврядування чи їх посадових осіб за неналежне здійснення органами місцевого самоврядування делегованих їм державою повноважень. Однак будь-якого механізму здійснення цієї відповідальності чинне законодавство про місцеве самоврядування не містить.

Зазначимо, що в порушення ч. 3 ст. 143 Конституції України, яка встановлює, що: “органам місцевого самоврядування можуть надаватися Законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому порядку окремих загальнодержавних податків”, Верховна Рада України впродовж усіх років незалежності потрібних коштів не виділяє, а органи місцевого самоврядування виконують ці повноваження за рахунок власних коштів.

Аналіз окремих повноважень виконавчих органів, які передбачені чинним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, показує відсутність механізму їх реалізації. Наприклад, це прямо стосується розгляду і погодження планів розвитку підприємств, органі-

зацій і установ, розташованих на підпорядкованій території, і, навпаки, подання до планів районів і областей пропозицій підприємств (їх об'єднань), організацій і установ. Адже законодавець, надаючи виконавчим органам право погодження з цих питань, в жодному законодавчому акті не кореспондує обов'язку врахування цих пропозицій іншим учасникам правовідносин — підприємствам (їх об'єднанням, організаціям і установам, районам і областям). Як мають реалізувати ці повноваження виконавчі органи місцевого самоврядування?!

Нелогічно законодавець вчинив, на нашу думку, і при розмежуванні повноважень між радою і виконкомом в галузі бюджету і фінансів. Так, п. 27 ст. 26 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” зараховує питання про прийняття рішень щодо отримання позик з інших бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету до компетенції ради, а п. 6 ст. 28 цього ж закону констатує, що “об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів...” є повноваженням виконавчих органів рад.

Існують також логічні протиріччя у положеннях щодо повноважень по управлінню комунальною власністю. Затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку територіальних громад, місцевих бюджетів, місцевих програм приватизації, звітів про їх виконання правильно надано радам (ст. 26 п. 22, 23, 30 Закону). Стосовно повноважень по управлінню комунальною власністю, визначених п. 29, 30, 31, 32, 33 ст. 26, які за законом є компетенцією ради, то їх раціональніше, на нашу думку, передати виконавчому комітету. Порівняння п. 3 ст. 29 з п. 29 ст. 26 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” показує, що фактично єдине за сутністю питання поділено і надано законодавцем у повноваження двох органів: ради і виконкому. Визначаючи ці норми, законодавець, мабуть, керувався думкою про те, що тільки рада має право формувати дохідну і видаткову частину бюджету. Але ж міськвиконком може встановлювати рівень рентабельності підприємств і обмеження на ціну їх послуг.

Разом з тим у Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” написано багато, на нашу думку, декларативних норм чи таких, що не чітко сформульовані [345, с. 260–262].

Розглянемо, для прикладу, передбачені ст. 32 та 34 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” повноваження виконавчих органів у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту населення. Легко помітити, що не для всіх, зафіксованих

законодавцем повноважень виконавчих органів у цих сферах, існують механізм їх реалізації (наприклад, п. 2, делеговані повноваження, ст. 32: забезпечення розвитку всіх видів освіти, мережі лікувальних закладів усіх форм власності... визначення потреби та формування замовлень на кадри... укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів чи п. 8, делеговані повноваження, ст. 34 Закону). Функції ведення обліку і регулювання розподілу трудових ресурсів, працевлаштування, закріплені за виконавчими органами місцевого самоврядування, законодавцем визначено як державні функції, що реалізуються спеціально створеними для цього місцевими органами Міністерства праці та соціальної політики України. У сфері соціального обслуговування населення законодавцем при визначенні повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування допущені ті ж самі, що й у попередніх статтях, помилки.

Враховуючи те, що органи внутрішніх справ вилучені із підпорядкування органів місцевого самоврядування, а муніципальна поліція досі не створена, виконавчі органи фактично не мають реальних можливостей для реалізації повноважень щодо забезпечення контролю за дотриманням організаторами масових заходів належного громадського порядку та збереження державного, громадського, особистого майна в разі стихійного лиха, не можуть відповідно забезпечити законність, правопорядок, охорону прав і свобод громадян (ст. 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Як бачимо, при визначенні компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування законодавець пішов шляхом встановлення вичерпного переліку їх повноважень. Проте це фактично неможливо здійснити, враховуючи динамічні зміни у суспільстві і розмаїття правовідносин місцевого життя, які не врегульовані чинним законодавством, але які доводиться вирішувати органам місцевого самоврядування. Враховуючи, що в ст. 19 Конституції України закріплено принцип, згідно з яким: “... органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” та наведене вище, вважаємо за доцільне окреслити в законодавчому порядку сфери, галузі, напрями діяльності органів місцевого самоврядування з одночасним закріпленням їх права самостійно приймати рішення з усіх цих питань.

Разом з тим необхідно, як вже згадувалося вище, чітко розмежувати повноваження представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, усунувши взаємне накладення компетенції, паралелізм і дублювання, а також можливість розпалювання компетенційних спорів між ними, втручання одного у форми і методи здійснення своїх повноважень другим та інше.

Оскільки виконавчі органи місцевого самоврядування виконують делеговані державою функції, то має бути формалізована відповідальність за належне їх виконання, має бути надано право відмови за певних умов від виконання делегованих функцій. Відповідно державним адміністраціям має бути надано право ініціювати перебрання делегованих функцій на них.

Зауважимо, що оскільки міський голова є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування і очолює виконавчий комітет, який виконує делеговані функції, а значить по цій лінії він підзвітний і підконтрольний державній адміністрації, то потрібно або вводити цензи (освітній, професійний), щоб бути впевненим щодо якості виконання делегованих повноважень, або ж дати право прем'єр-міністру чи голові обласної адміністрації контрасигнування.

Зазначимо, що в науковій літературі діяльність працівників органів самоврядування оцінюється під найрізноманітнішими кутами зору. Так, А. Гошко акцентує увагу на українській ментальності і, зокрема, на звичці працювати під примусом і під наглядом, на ерозії певних суспільних відносин. При цьому він наголошує, що підвищення ефективності діяльності службовців самоврядних структур вимагає зміни такої ментальності і необхідності повернення її в цивілізоване русло саме в рамках реалізації концепції цільового управління за кінцевими результатами. Для аргументації цього твердження наводяться як приклад марні спроби реформування структури державного управління й економіки в межах відтворення традиційної системи розмитих цілей і відсутності відповідальності за їх досягнення. Практично жодна з поставлених цілей не досягалася з очікуваним результатом: чи то справа торкалася цілей реформування системи самоврядування і президентських структур (держадміністрацій) у районах і областях, чи то відкриття кооперативного руху, чи то створення ринкової інфраструктури (бірж, банків, трастів, податкової інспекції тощо) [127, с. 25].

На основі зазначеного акцентується увага на тому, що відсутність наукових знань і умінь організувати доцільну трудову діяльність

(працю) в масштабі окремого осередку і всього суспільства є нашою головною “хворобою” і стала причиною всіх невдач як у соціалістичному будівництві, так і в умовах реформування суспільства шляхом його демократизації й олюднення. Він вважає, що цілі нашої системи державного управління були завжди на рівні проголошуваних (що декларувалися і фактично не реалізовувалися через названу причину), а тому лікувати нашу “хворобу” можна лише шляхом реформування системи державного (адміністративно-державного) управління в межах розроблення і реалізації наукової концепції цільового управління за кінцевими результатами. Причому з огляду на українську ментальність здійснювати цей процес потрібно, на його думку, на глибшій теоретичній і потужнішій інструментальній основі, ніж це відбувається в розвинених країнах Заходу і Японії [127, с. 25].

Підсумовуючи зазначене, наголосимо, що, оскільки служба в органах місцевого самоврядування дійсно має своєрідні особливості з огляду на саму природу місцевого самоврядування, то вона повинна ґрунтуватися на розширеній палітрі основних принципів, підходів, нормативів порівняно з державною службою. Крім того, вона вимагає посиленої уваги і контролю як з боку громадськості, так і з боку вчених, від яких залежить розроблення наукових основ діяльності службовців органів місцевого самоврядування у перспективі.

5. 4. Нові форми самоорганізації населення та їх взаємовідносини з органами місцевого самоврядування

Важливим самостійним елементом системи органів місцевого самоврядування в Україні виступають органи самоорганізації населення, які мають досить складну громадсько-публічну природу. Так, з одного боку, здійснюючи передані їм повноваження відповідних сільських, селищних, міських рад, вони виступають формою участі населення у вирішенні питань місцевого значення, що характеризує їх як публічно-владні структури, які мають певні спільні риси з органами місцевого самоврядування, а з іншого — органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах і їх можна розглядати як певну форму самоорганізації громадян за місцем проживання, що дає підстави говорити про їх громадську природу. Таким чином, органи самоорганізації населення мають ознаки і органів публічної влади, і громадських організацій. Доцільність їх існування обумовлена, по-перше, прагненням створити реальні можливості для

розгортання місцевої демократії, бажанням наблизити процес прийняття рішень про надання відповідних громадських послуг до їх споживачів через залучення членів територіальної громади до безпосередньої участі у вирішенні окремих питань місцевого значення, а по-друге, намаганням розвантажити органи місцевого самоврядування від вирішення тих питань місцевого значення, які можуть бути успішно вирішені самим населенням, передавши право приймати рішення з цих питань разом з правом розпоряджатися відповідними фінансово-матеріальними ресурсами до повноважень органів самоорганізації населення. Подібний дуалізм органів самоорганізації населення обумовлює необхідність детальної правової регламентації їх організації і діяльності. Правова регламентація організації і діяльності органів самоорганізації населення здійснюється на конституційному, законодавчому та підзаконному (місцева нормотворчість) рівнях.

На конституційному рівні (ст. 140 Конституції України) закріплюється можливість, загальний порядок створення органів самоорганізації населення (за ініціативою жителів та з дозволу сільської, селищної, міської ради) та принципи, згідно з якими відповідна рада може передавати їм частину власної компетенції, фінансів, майна.

На законодавчому рівні питання організації і діяльності органів самоорганізації населення регламентуються Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про органи самоорганізації населення”.

Органи самоорганізації населення визначаються як представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом. Але орган самоорганізації населення не можна вважати чисто представницьким органом територіальної громади. Це виборний орган, що обирається частиною громади, і його компетенція має похідний характер від компетенції відповідного представницького органу (місцевої ради). Тому використовуваний стосовно органу самоорганізації населення у Законі термін “представницький орган” потрібно тлумачити як “виборний орган”.

Таким чином, органи самоорганізації населення — це специфічні утворення, що поєднують риси як органу публічної влади, так і громадського об'єднання. З органами публічної влади їх об'єднує те, що вони беруть участь у виконанні публічних функцій, що пов'язано із здійсненням наданих їм органом публічної влади (відповідною

місцевою радою) повноважень. Водночас подібно до громадських об'єднань органи самоорганізації населення працюють на громадських засадах, а їх діяльність базується на засадах добровільності щодо взяття на себе окремих повноважень публічної влади.

З прийняттям Закону України “Про органи самоорганізації населення” було закладено необхідні законодавчі основи організації та діяльності органів самоорганізації населення. Водночас застосування Закону на практиці нашоувхується на значні труднощі насамперед через надто ускладнену технологію створення органів самоорганізації населення (Закон вимагає проведення, як мінімум, кількох зборів (конференцій) жителів за місцем проживання). По-друге, сама процедура проведення зборів жителів за місцем проживання чітко не виписана ні в цьому Законі, ні в інших нормативно-правових актах, а чинне сьогодні Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, затверджене Постановою Верховної Ради України від 17. 12. 1993 р., суперечить і Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, і Закону України “Про органи самоорганізації населення”. По-третє, визначений в Законі України “Про органи самоорганізації населення” обсяг власних повноважень, які можуть бути передані органам самоорганізації населення, є невиправдано звуженим і не сприяє реалізації їх потенціалу, а поділ повноважень органів самоорганізації населення на власні та делеговані на практиці призводить до того, що місцеві ради наділяють органи самоорганізації населення лише власними повноваженнями, передбаченими в Законі. Окрім того, є значні труднощі в організації діяльності органів самоорганізації населення.

На підзаконному рівні (в актах місцевого самоврядування — статутах територіальних громад, рішеннях відповідних місцевих рад тощо) визначаються: система органів самоорганізації населення, процедура ініціювання їх створення, порядок надання дозволу на їх створення; власні та делеговані повноваження органів самоорганізації населення, повноваження їх посадових осіб; форми і методи роботи органів самоорганізації населення та форми участі членів територіальної громади у їх роботі; гарантії діяльності органів самоорганізації населення; порядок дострокового припинення повноважень органів самоорганізації населення.

Для динамізації процесу створення органів самоорганізації населення варто розробити і затвердити Порядок надання дозволу на

створення органів самоорганізації населення та типові Положення про такі органи.

За органами самоорганізації населення — майбутнє, адже до їх основних завдань належать задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг. Нині, коли розпочалася реформа житлово-комунального господарства, будинкові комітети цілком можуть взяти на себе функції житлово-експлуатаційних контор (ЖЕК) і виступати замовниками робіт: ремонту будинків, благоустрою подвір'їв тощо.

Програмою реформування житлово-комунального господарства передбачено, що будинкові комітети матимуть власні рахунки, на які піде частина коштів від сплати комунальних послуг. Тоді вони зможуть і утримувати свої будинки в належному санітарно-технічному стані — адже саме мешканці найкраще знають, що необхідно робити в першу чергу і як організувати проведення на своїх територіях роботи з благоустрою, озеленення та утримання в належному стані садиб, подвір'їв, вулиць, площ і парків, обладнання дитячих і спортивних майданчиків, кімнат юнацької творчості, клубів за інтересами, будівництва та ремонту шляхів, тротуарів, комунальних мереж, охорони пам'яток історії та культури. Тобто, об'єднавшись в органи самоорганізації, мешканці стають повноправними господарями, взявши на себе більшість із нинішніх повноважень ЖЕКів, у тому числі контроль за якістю житлово-комунальних послуг та ремонтних робіт у житлових будинках.

Незважаючи на те, що в незалежній Україні є можливість створювати органи самоорганізації, рівень самоорганізації населення надзвичайно низький порівняно з іншими демократичними країнами, що не дозволяє повною мірою використати переваги місцевого самоврядування. Це можна пояснити особливостями історичного розвитку України у радянський період.

Після відновлення Україною незалежності в її різних законодавчо-правових актах час від часу порушувалося питання про органи самоорганізації населення. Наприклад, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (п. 2 ст. 14) зазначав, що правовий статус, порядок організації та діяльності органів самоорганізації населення за місцем проживання визначаються законом. Визначена загальна характеристика органів самоорганізації населення у цьому Законі є фактично відтворенням тексту Конституції України (абз. 6 ст. 140). Це було дуже важливо, адже на той час закон про правовий статус цієї ланки місцевого са-

моврядкування не було прийнято. У науковій літературі тих років постійно і цілком слушно підкреслювалося, що з метою вдосконалення механізму реалізації функцій місцевого самоврядування необхідно розвивати конституційні положення шляхом прийняття нових законів, в тому числі й Закону “Про органи самоорганізації населення” [192], які регулювали б діяльність суб’єктів муніципальної демократії.

Метою Закону “Про органи самоорганізації населення” є визначення правового статусу, порядку організації та діяльності органів самоорганізації населення (ст. 1). У ст. 2 цього Закону висвітлено понятійно-термінологічний апарат, який відображає найголовніші характеристики органу самоорганізації населення. Наведемо основні поняття, зміст яких розкривається у вказаній статті: органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом; власні повноваження органу самоорганізації населення — повноваження, надані відповідно до Конституції та законів України сільською, селищною, міською або районною у місті (у разі її створення) радою органу самоорганізації населення під час його утворення; делеговані повноваження органу самоорганізації населення повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради, якими вона додатково наділяє орган самоорганізації населення.

Таким чином, орган самоорганізації населення — це одна з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення (п. 1 ст. 3). Звичайно, створюючи такі органи, населення переслідує певні цілі та прагне розв’язати низку завдань. Ці завдання окреслені у Законі України “Про органи самоорганізації населення” наступним чином: створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг; участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Орган самоорганізації населення, як уже зазначалося, створюється за територіальною ознакою. Він може створюватися в межах частини території села, селища, міста, району в місті, на якій проживають жителі, які обрали цей орган згідно з рішенням ради, що дала дозвіл на його створення.

Широка палітра повноважень, які, відповідно до Закону “Про органи самоорганізації населення”, можуть надаватися органам самоорганізації населення у межах території їх діяльності, говорить про надзвичайно широке коло питань, які ними можуть вирішуватися. Це необхідно використати в найближчому майбутньому для розв’язання низки соціальних завдань, про ступінь важливості яких засвідчують програми, прийняті до виконання в останні роки. Їх перелік наводиться у дод. 5. Враховуючи можливі повноваження органів самоорганізації населення у межах території його діяльності, можна зробити висновки про те, вони могли б взяти активну участь у реалізації окремих положень і завдань цих програм. Але для цього серед населення мають пропагуватися можливі результати реалізації таких програм і висвітлюватися ймовірна участь у вирішенні ряду проблем спеціально створеними для цього органами самоорганізації населення.

Особливо велику роль можуть відіграти органи самоорганізації населення в найближчій перспективі для поліпшення становища малих міст. Адже саме малі міста, які посідали особливе місце в історичному розвитку України, є своєрідними джерельцями формування національної культури народу. Незважаючи на те, що більшість з них ніколи не зможе стати базою для створення великих виробничих і містобудівних комплексів, саме рівень розвитку малих виступає гарантом стабільності держави і суспільства. Руйнування економічної бази малих міст в період гострої соціально-економічної кризи 90-х років ХХ ст. загострили в них до краю проблеми зайнятості та розвитку соціальної інфраструктури. Значна частка населення таких міст працює нині в інших країнах світу. За таких умов створення органів самоорганізації населення різного типу може виявитися тим вирішальним кроком, котрий зумовить активізацію суспільного життя в їх межах.

Якщо врахувати, що на 1 січня 2003 р. в Україні нараховувалося 344 малих міста (3/4 загальної їх кількості), в яких проживало 13 % населення України (19,2 % міського населення), то актуальність створення органів самоорганізації населення є очевидною. З цієї точки зору найбільший інтерес викликають ті малі міста, які за характером економічної діяльності є організаційно-господарськими та культурно-побутовими центрами місцевого значення (майже 50 % загальної кількості міст). Адже вони здійснюють організуючий вплив на населення прилеглих сіл.

Для активізації створення органів самоорганізації серед населення потрібно проводити відповідну роз’яснювальну роботу. В малих

містах, де є промислові підприємства, таку роботу можна проводити на їх базі з метою формування органів самоорганізації населення за професійними інтересами. Адже серед малих міст є індустріальні центри (центри вугледобування — 31 місто, видобутку рудної і нерудної сировини — 6, енергетичні — 9, обробної промисловості — 27, хімічної і нафтопереробної промисловості — 7; аграрно-індустріальні центри (18 міст); транспортні центри (10 міст); лікувально-оздоровчі центри (2 міста); центри художніх промислів (1 місто).

У такому разі легалізація органу самоорганізації населення може бути одночасно для нього доброю рекламою, якщо про це подбати заздалегідь. Принагідно зазначимо, що орган самоорганізації населення набуває власних повноважень з дня його легалізації в порядку, встановленому ст. 13 Закону України “Про органи самоорганізації населення”.

Дуже важливо, щоб населення знало, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада передає органу самоорганізації населення відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для реалізації зазначених повноважень, здійснює контроль за їх виконанням. А якщо орган має певні ресурси, то й роботу може організовувати на належному рівні. Цікавим є й те, що сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення) рада може додатково наділяти частиною своїх повноважень орган самоорганізації населення з одночасною передачею йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, здійснювати контроль за їх виконанням (п. 1 ст. 15). Але сільська, селищна, міська або районна у місті (у разі її створення) рада не може делегувати органу самоорганізації населення повноваження, віднесені законами України до виключної компетенції місцевої ради. Ці дії можна розглядати як децентралізацію у місцевому самоврядуванні, яка здійснюється з дотриманням принципу субсидіарності.

Зазначимо, що фінансова основа діяльності органу самоорганізації населення формується не тільки коштами відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі її створення) радою для здійснення наданих органу самоорганізації населення повноважень, але й добровільними внесками фізичних і юридичних осіб, іншими надходженнями, не забороненими законодавством. При цьому орган самоорганізації населення самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місце-

вого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою (п. 1 і 2 ст. 16). Крім того, орган самоорганізації населення може створювати власну матеріальну базу на основі майна, переданого йому радою в оперативне управління. Орган самоорганізації населення для виконання своїх повноважень користується майном згідно з його призначенням. Він інформує населення про своє місцезнаходження, час роботи і прийом громадян, щонайменше раз на рік звітує про свою діяльність на зборах (конференції) жителів за місцем проживання. Члени органу самоорганізації населення виконують свої обов'язки на громадських засадах, але за рішенням зборів (конференції) жителів за місцем проживання керівник і секретар цього органу можуть працювати в ньому на постійній основі з оплатою їх праці за рахунок коштів, переданих органу самоорганізації населення. Місцеві ради зберігають за собою право здійснювати контроль за виконанням органами самоорганізації населення переданих їм радами власних повноважень. Законодавче положення про можливість передачі місцевими радами власних повноважень органам самоорганізації громадян потрібно розглядати в аспекті підвищення ролі громадськості у вирішенні суспільно-самоврядних справ, а критерієм для цієї передачі, мабуть, повинна бути ефективність у реалізації таких повноважень. Це має бути стимулом для розгортання суспільної активності населення мікро-територіальних колективів.

Правовою основою діяльності органів самоорганізації населення, крім законодавчих актів держави та, на нашу думку, вироблених у майбутньому громадами їх статутів, мають бути положення (статутути), затверджені загальними зборами громадян або їх представниками та зареєстровані у встановленому порядку виконавчими комітетами відповідних місцевих рад (п. 7 ст. 38 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні"). Отже, сама громадськість розроблятиме акти про свій правовий статус. Обов'язок реєстрації положень (статутів) виконкомами місцевих рад означає, як ми вважаємо, лише перевірку останніми законності прийнятих громадянами положень чи статутів. Адже принцип законності є також одним з основних принципів функціонування місцевого самоврядування. Органи самоорганізації населення не підпорядковані місцевим радам, взаємовідносини підпорядкування не сприятимуть повному розкриттю творчого потенціалу населення територіальних колективів.

Майбутнє урізноманітнить форми народовладдя (знову таки один із принципів місцевого самоврядування), адже зрозуміло, що без ак-

тивної участі населення у державно-суспільній сфері життя прогресивний розвиток неможливий. Вже сьогодні існують такі форми самоорганізації населення, як об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

Функціонування цих органів розширює соціальну основу місцевого самоврядування, забезпечує умови для реалізації громадянами їх конституційних прав на участь в управлінні державними і громадськими справами. З точки зору активізації самоорганізації громадян та підвищення ефективності функціонування органів самоорганізації населення надзвичайно важливе значення мають різні посібники для працівників місцевого самоврядування, які прагнуть у своїй діяльності врахувати гарантоване громадянам право на регулювання і управління суттєвою частиною суспільних справ під свою відповідальність і в інтересах територіальної громади.

Структурно поняття демократії включає до свого змісту, поряд з представницьким, безпосереднє народовладдя. Тому логічно законодавець у системі місцевого самоврядування України передбачає форми прямого волевиявлення населення. Найбільш важливою серед них є місцевий референдум, котрий визначається законом як форма прийняття територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Не можуть розглядатися референдумом лише питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення референдуму є обов'язковими для виконання на відповідній території.

Як на форму прямої демократії вказує законодавець і на загальні збори громадян за місцем проживання. Загальні збори громадян є складовою місцевого самоврядування. Вони є важливою формою безпосередньої участі населення у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування. Прийняті в межах чинного законодавства рішення зборів є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, усіма громадянами, котрі проживають на відповідній території. Органи місцевого самоврядування враховують у своїй діяльності рішення загальних зборів громадян. Нині, поряд з Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" діє, як ми вже зазначали, Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні, яким детальніше формулюються компетенція зборів, порядок їх скликання та проведення. У майбутньому ці питання мають врегулюватися законом та статутом територіальної громади.

Нині чинний Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” розширює арсенал форм прямого народовладдя в системі місцевого самоврядування, формулюючи, зокрема, статті про місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Членам територіальної громади надається право впливати на роботу місцевих рад, ініціюючи розгляд у раді будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Місцева ініціатива, подана на розгляд ради, підлягає обов’язковому розглядові останньою на відкритому засіданні за участю ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Порядок здійснення місцевої ініціативи, рівно ж і обнародування прийнятого у цьому разі рішення ради, встановлюються представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Важливим з точки зору можливого впливу громадян на діяльність самоврядних представницьких органів та їх посадових осіб є й громадські слухання. Під час громадських слухань члени територіальних громад можуть порушувати перед депутатами, посадовими особами місцевого самоврядування будь-які питання місцевого значення, формулювати по них свої пропозиції, які підлягають обов’язковому розгляду самоврядними органами. Органи та посадові особи місцевого самоврядування, будучи підзвітними, підконтрольними громаді, зобов’язані інформувати громадян про виконання планів соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітувати перед територіальними громадами про свою діяльність. Територіальні громади у будь-який час можуть достроково припинити повноваження органів, посадових осіб, депутатів у разі порушення ними законодавства, неналежного здійснення наданих їм повноважень.

Вищевикладене підтверджує важливість використання громадських форм у процесі життєдіяльності суспільства. Ми цілком приєднуємося до думки, що місцеве самоврядування базується насамперед на активності населення, саме тому важливе значення для ефективного його функціонування має проблема наукового обґрунтування існування муніципальних прав і свобод громадянина як таких, що забезпечують реальну можливість кожного члена територіальної громади брати участь у місцевому самоврядуванні. Адже в сьогоденнішніх реаліях потрібно дбати про конструктивізм суспільно-політичної активності населення. Цього можна досягти за умови зростання культурно-правового рівня населення, розуміння громадянами своєї відповідальності за вирішення важливих суспільно-політичних та економічних

проблем, а отже, спрямування своєї активності через визначені правові канали, а не стихійно діючи. Це в свою чергу вимагає копіткої праці виконавчих органів місцевих рад усіх рівнів по роз'ясненню громадянам значення законодавчих положень щодо формування органів самоорганізації населення, доцільності форм прямого волевиявлення населення, організаторської роботи по практичному втіленню їх у повсякденне життя.

Висновки до п'ятого розділу

Матеріал, поданий у цьому розділі, засвідчує, наскільки важливо нині подбати про перспективний розвиток місцевого самоврядування. При цьому наголошується на тому, що:

1. Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності муніципальних інститутів, у тому числі з використанням інформаційних технологій та технологій зв'язку. Зміни в суспільних відносинах позначились на методах і формах управління соціально-територіальними системами, а зміна управлінських цінностей порушила проблему диверсифікації принципів та пошуку відповідних методів діяльності органів місцевого самоврядування. Таким чином, виникла потреба створення належного теоретико-методологічного та науково-прикладного обґрунтування, особливо організаційно-функціональних принципів та методів, що забезпечило б їх ефективне застосування органами місцевого самоврядування у своїй діяльності для реалізації муніципальної політики.

2. На основі вивчення багатьох вітчизняних та зарубіжних джерел наукової інформації здійснено аналіз та визначено концептуальні підходи до розгляду становлення діяльності органів місцевого самоврядування в перехідний період, зважаючи на динамічність суспільних змін і необхідність відповідного реформування муніципального управління. У процесі теоретичного осмислення розкрито особливості управлінсько-правничих відносин у системі органів місцевого самоврядування як в особливій полісистемній організації. За результатами вивчення встановлено орієнтири реформування муніципального управління. Показано, що в умовах трансформації суспільства і організації влади органи місцевого самоврядування, вирішуючи зав-

дання як системного, так і загальноцивілізаційного переходу, повинні послуговуватися у своїй діяльності новими методами, що відповідають принципам місцевого самоврядування.

3. Ефективність подальшого розвитку місцевого самоврядування залежить від пошуку шляхів його удосконалення, від інтенсивності впровадження нових методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування, від розвитку його функцій. Зазначено, що розвиток функцій місцевого самоврядування значною мірою залежить від визначення науково обґрунтованого співвідношення загальнодержавних, регіональних та місцевих (колективних, групових та особистих) інтересів і механізмів їх узгодження за ієрархією управлінської вертикалі.

4. Пошук шляхів підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування повинен здійснюватися в рамках кожної з наук, що вивчають місцеве самоврядування під тим чи іншим кутом зору (спеціалізовані пошуки), на стику різних наук (міждисциплінарні пошуки), комплексні дослідження. При цьому в центрі уваги повинні, безумовно, бути спеціалізовані пошуки в рамках науки місцевого самоврядування, яка має сконцентрувати свої дослідження на поглибленому вивченні природи місцевого самоврядування як суспільної реальності та на принципах, способах, методах, інструментах управління нею.

5. Концентрування уваги на таких інструментах стратегічного управління, як виконання програм і стратегій розвитку територіальних громад, генеральних планів розвитку населених пунктів, а також на необхідності обов'язкового їх вивчення працівниками самоврядних органів сприятиме узгодженню державного і самоврядного управління та дотриманню інтересів територіальних громад.

6. Подальший розвиток місцевого самоврядування залежить насамперед від зміцнення його економічних основ. Аналізуючи нові наявні підходи до розвитку фінансів місцевих органів влади, підкреслюється, що органи місцевого самоврядування не можуть не володіти повноваженнями у сфері фінансово-кредитних відносин, господарської діяльності тощо, і це повинно бути недвозначно закріплене у законодавстві.

7. Важливо, щоб працівники самоврядних органів управління знайомилися з новинками законодавства, в обов'язковому порядку освоювали такі науки, як місцеве самоврядування, муніципальне право і періодично проходили атестацію з цих дисциплін. Оскільки

служба в органах місцевого самоврядування має своєрідні особливості з огляду на саму природу місцевого самоврядування, то вона повинна ґрунтуватися на розширеній порівняно з державною службою палітрі основних принципів, підходів, нормативів. Крім того, вона вимагає посиленої уваги з боку вчених, від яких залежить розроблення наукових основ діяльності службовців органів місцевого самоврядування в перспективі.

Подаються пропозиції щодо удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у перспективі. Підкреслюється, що майбутнє, безсумнівно, урізноманітнить форми народовладдя, адже без активної участі населення у державно-суспільній сфері життя неможливим є прогресивний розвиток.

ВИСНОВКИ

У доробку наведено розв'язання актуальної наукової проблеми науково-теоретичного обґрунтування методологічних підходів до визначення ролі, принципів і методів (у першу чергу організаційно-функціональних) діяльності органів місцевого самоврядування та здійснено розробку науково-прикладних підходів, моделей застосування ними організаційно-функціональних принципів і методів діяльності в сучасних умовах у контексті інтеграції до Європейського співтовариства, які забезпечують практичне використання отриманих наукових результатів. На основі здійсненого дослідження можна зробити такі основні висновки та сформулювати пропозиції:

1. Утвердження демократії в країнах Західної Європи, США, Канади, демократичні перетворення у країнах Східної Європи — учасниках колишнього Варшавського договору стали наслідком пошуку ефективного управління суспільством. Суперечність між державою і громадянином було вирішено на його користь. Відповідно людина, ставши в центрі політики, почала оцінювати діяльність органів управління (насамперед муніципальних) через призму якості пропонованих ними послуг. Процеси децентралізації, впровадження принципу субсидіарності, конкурентне середовище, підвищення рівня вимог людини до різноманітності та якості отримуваних нею послуг, збільшення її впливу на владу зумовили пошук нових моделей побудови та організації діяльності муніципальних інститутів, у тому числі з використанням інформаційних технологій та технологій зв'язку. Зміни в суспільних відносинах позначились на методах і формах управління соціально-територіальними системами. Зокрема, управління містами еволюціонувало від простого, детермінованого, переважно авторитарної і прямої дії до складного, структурованого, з впровадженням у ряді випадків окремих елементів державного управління, вдосконаленням факторів демократизації, колегіальності, колективності, самоорганізації і самоврядування. Причому якщо велика частина проблем, що виникають у малих і середніх містах, успішно розв'язується стандартними методами, то складні проблеми, переважаючи у великих містах, потребують концептуально іншого підходу, орієнтованого насамперед на розв'язання слабо-структурованих і неструктурованих проблем. У зв'язку з цим зміщуються акценти з управління процесами (функціонування) на управлін-

ня структурою (розвитком) міста, що є принциповою методологічною посилкою у розв'язанні проблем, оскільки управлінню розвитком більше відповідає програмно-ситуаційне і проблемно-орієнтоване управління організаційними структурами матричного типу. Зміна управлінських цінностей порушила проблему диверсифікації принципів та пошуку відповідних методів діяльності органів місцевого самоврядування. Таким чином, виникла потреба створення належного теоретико-методологічного та науково-прикладного обґрунтування, особливо організаційно-функціональних принципів та методів, що забезпечило б їх ефективне застосування органами місцевого самоврядування у своїй діяльності для реалізації муніципальної політики.

2. На основі вивчення вітчизняних та зарубіжних джерел наукової інформації здійснено аналіз та визначено концептуальні підходи до розгляду діяльності органів місцевого самоврядування в перехідний період, зважаючи на динамічність суспільних змін і необхідність відповідного реформування муніципального управління. У процесі теоретичного осмислення розкрито особливості управлінсько-правничих відносин у системі органів місцевого самоврядування як в особливій полісистемній організації. За результатами вивчення встановлено орієнтири реформування муніципального управління. Показано, що в умовах трансформації суспільства і влади органи місцевого самоврядування, вирішуючи завдання як системного, так і загальноцивілізаційного переходу, повинні послуговуватися у своїй діяльності новими методами, що відповідають принципам місцевого самоврядування.

3. На основі аналізу вітчизняної та зарубіжної політико-правової практики досліджено нормативно-правове регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та визначено закономірності розвитку елементів системи місцевого самоврядування. Крізь призму науки управління, регіональної економіки, соціології, розміщення продуктивних сил подано розгорнуту характеристику організаційно-правової, територіальної та матеріально-фінансової основ діяльності міських органів місцевого самоврядування. Досліджено зміст і дано оцінку принципів формування та діяльності органів місцевого самоврядування. Розроблено класифікацію цих принципів. З'ясувавши, що в основі функцій органів місцевого самоврядування лежать принципи їх діяльності, сформовано за добрими критеріями класифікацію цих функцій.

Визначено суть методів діяльності органів місцевого самоврядування в контексті науки державного управління і місцевого самоврядування. Окреслено конкретні методи діяльності органів місцевого самоврядування, виходячи з питань, що охоплюються сферою їх компетенції. Аналіз цих методів та аналіз нинішніх політико-правових і соціально-економічних реалій показав необхідність впровадження нових методів управління на місцевому рівні, що потребує нових досліджень, їх апробацій практикою, критичного запозичення досвіду розвинених демократичних країн.

4. Будь-яке дослідження теоретичних основ функціонування тих чи інших об'єктів чи явищ є неповним без аналізу факторів (чинників) їх виникнення і розвитку. Тому виявлено фактори формування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування, досліджено їх суть та визначено роль, яку вони відіграють у розвитку місцевого самоврядування в Україні. Запропоновано класифікацію факторів. Усі фактори поділено на два блоки: фактори формування органів місцевого самоврядування; фактори формування принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування. Структура факторів у розрізі обох блоків однакова і нараховує такі групи: історичні, політичні, соціально-економічні, соціокультурні, технологічні фактори та ін.

На основі вивчення особливостей прояву історичних факторів у формуванні принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування виділено три періоди:

- період виникнення розрізних самоврядних принципів і методів в управлінні (з найдавніших часів — до впровадження магдебурзького права);
- період апробації самоврядних принципів і методів управління в містах (від запровадження магдебурзького права на початку XII ст. — до першої письмової Конституції Пилипа Орлика);
- період пошуків ефективних форм реалізації місцевого самоврядування (від Конституції Пилипа Орлика — донині).

Дослідження історичних факторів навело на висновок, що місцеве самоврядування є в межах конкретної території органічною формою самоорганізації населення, яка проявляється на певному етапі розвитку держави.

Оцінено роль сучасних політичних факторів формування органів місцевого самоврядування, принципів і методів їх діяльності як ви-

няткову за значенням. Аналіз політичних факторів дав змогу зробити висновок, що в незалежній Україні вони в цілому є сприятливими для розвитку місцевого самоврядування.

На основі узагальнення практики діяльності органів місцевого самоврядування зроблено висновок, що на сьогодні існує низка проблем фінансового, політичного та правового характеру, які стоять на перешкоді реального здійснення органами місцевого самоврядування своїх функцій.

При цьому встановлено, що з розвитком законодавчо-нормативного поля держави зростає стимулююча роль політичних факторів стосовно розвитку місцевого самоврядування, поліпшення діяльності його органів. Виявлено, що одночасно діяльність органів місцевого самоврядування виступає не менш потужним фактором розвитку політичної сфери України.

Установлено, що соціально-економічні фактори детермінують формування структури органів місцевого самоврядування, визначення ними принципів і застосування методів у процесі діяльності. При цьому доведено, що від ефективності діяльності органів самоврядування залежить рівень соціально-економічного розвитку територіальної громади, ступінь задоволеності населення умовами життєдіяльності в її межах, рівень і спосіб життя громадян. Для узгодженого розвитку діяльності самоврядних органів відповідно до соціально-економічних потреб громадян обґрунтовано необхідність запровадження соціально-економічного моніторингу територіальної громади.

При дослідженні інших факторів акцент зроблено на особистісних якостях працівників органу місцевого самоврядування.

5. Соціально-територіальні утворення є відкритими системами, що перебувають під впливом зовнішнього конкурентного середовища. Щоб мінімізувати його впливи чи адаптуватися до них, ці соціально-територіальні організми використовують механізми самоорганізації, самоуправління та самоврядування. В останньому випадку утворюється система органів самоврядування, яка будується так, щоб через функціонування максимально забезпечити потреби людини.

Органи місцевого самоврядування, оскільки в їх утворенні беруть участь і держава, і громада (держава визначає порядок їх формування, а територіальна громада обирає представницькі органи, укомплектовує органи управління), повинні забезпечувати баланс інтересів

обох сторін. Для цього, використовуючи надані повноваження, органи місцевого самоврядування добирають відповідні методи, через які можна як посилити, так і мінімізувати зовнішні впливи.

Таким чином, виконавчі органи є специфічними елементами (сенсорами) соціально-територіальних утворень, через які держава впливає на ці утворення, а утворення — на державу.

Управлінські та громадські послуги, що їх надають органи місцевого самоврядування, змінюються. Цей фактор, а також швидкозмінне середовище, в якому проходить діяльність органів місцевого самоврядування, спонукає їх до пошуку і використання нових принципів і методів, в першу чергу — організаційно-функціональних, які дадуть можливість ефективно залучати для досягнення мети як внутрішні ресурси територіальної громади, так і зовнішнього середовища (регіону, держави, міждержавних організацій), налагоджуючи взаємодію механізмів різних управлінських систем (самоврядної, державної) з механізмами самоорганізації та самоуправління. Основна роль у цьому належить системі органів місцевого самоврядування.

6. Вивчені й узагальнені підходи до дослідження діяльності органів місцевого самоврядування, які поділено на дослідження проблем діяльності органів територіального самоврядування в рамках зарубіжного досвіду, зокрема вивчення проблем формування нових методів і дотримання найважливіших принципів працівниками органів самоврядування і, відповідно — в межах вітчизняного досвіду. В рамках першого підходу розглядаються два напрями: вивчення методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування з точки зору місця та ролі останнього в політико-правовому та соціально-економічному розвитку окремо взятої держави; дослідження методів і принципів діяльності органів місцевого самоврядування в рамках інститутів місцевого самоврядування в зарубіжних державах з метою виявлення найраціональніших форм та методів роботи, оптимальних адміністративних структур та засобів нормативного регулювання, запровадження яких в Україні сприятиме розвитку демократії та добробуту населення. Використані підходи до вивчення принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування в рамках другого підходу засвідчують, що якість і рівень застосування цих принципів і методів потребують вдосконалення і уточнення. Без цього неможливо забезпечити реальність місцевого самоврядування в Україні.

7. Динамічна зміна середовища, в якому працюють органи місцевого самоврядування, поява конкуренції (альтернативних надавачів

громадських послуг) вимагає від них не тільки відкритості, прогнозування, врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку із споживачами послуг, а й орієнтованості на інновації, пошуку таких нових принципів і методів діяльності, що відповідають змінам у зовнішньому середовищі. Перехід до нової ідеології діяльності органів місцевого самоврядування призводить до зміщення акцентів в управлінні з адміністративних на економічні та соціально-психологічні методи, а електронна організація муніципального управління, яка впроваджується сьогодні, повинна будуватися і функціонувати на принципах, що узгоджуються з постулатами Європейського співтовариства щодо загальних інформаційних служб. Досліджуючи стан розвитку суспільних відносин у сфері інформаційних технологій та їх вплив на розвиток та вдосконалення організаційно-функціональних принципів і методів діяльності органів місцевого самоврядування в Україні, можна зробити висновок, що єдине управління й ієрархічна структура цих виконавчих органів суперечать тяжінню до автономії і децентралізації ефективно автоматизованого робочого місця муніципального службовця. Електронне врядування забезпечує виконання лише тих управлінських дій, які алгоритмізуються. Воно не в змозі замінити висококваліфікованих службовців органів місцевого самоврядування з творчим підходом до пошуку шляхів розв'язання муніципальних проблем.

Зовнішня та внутрішня муніципальна політика безпосередньо зумовлюється здатністю органів місцевого самоврядування організувати збір та використання інформації. Оскільки органи місцевого самоврядування виступають активними учасниками інформаційних відносин, то на них покладається виконання важливих завдань та функцій у галузі розвитку останніх. Здійснюючи відповідними методами регулюючи діяльність, спрямовану на розвиток інформаційної сфери, що охоплює не тільки телекомунікації, інформаційні системи чи засоби масової інформації, а всю сукупність виробництва і відносин, пов'язаних із створенням, збереженням, обробкою, демонстрацією, передачею інформації в усіх її видах: ділової, розважальної, науково-освітньої, пізнавальної тощо — органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами державної інформаційної політики.

8. Розроблені науково-прикладні положення і підходи створюють систему технологій реалізації функцій органами місцевого самоврядування відповідними методами. Завдання вибору методів діяльності

розв'язується як оптимізаційна задача в тримірному просторі — результативність, економічність, ефективність. Розв'язання актуальної з позиції ефективного використання ресурсів проблеми оцінки і вибору методу здійснюється за допомогою експертних оцінок та економіко-математичних розрахунків. Запропоновані положення і підходи доповнюють комплекс засобів орієнтації муніципального управління на соціально-визначений кінцевий результат. Застосування запропонованих рекомендацій має враховувати регіональні особливості здійснення місцевого самоврядування та ступінь реалізованості пріоритету функції.

9. Одержані наукові результати можуть бути використані у своїй діяльності органами місцевого самоврядування. Більшість науково-теоретичних і методологічних положень має характер засобів формування відповідної культури муніципальних службовців. Це відповідає стратегії на інтеграцію до Європейського співтовариства і завданням адміністративної реформи в Україні. Спираючись на позитивні результати, отримані під час апробації запропонованих підходів, до здійснення вибраними методами органами місцевого самоврядування відповідних функцій, можна стверджувати, що розроблені науково-прикладні положення можуть лягти в основу типових рекомендацій для українських міст.

10. Подальші дослідження у предметній галузі мають здійснюватися в рамках проведення муніципальних реформ, які наблизять нас до європейських стандартів місцевого самоврядування. Подальше реформування бюджетних відносин, розвиток ресурсного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та розвиток системи гарантій виконання функцій і повноважень органами місцевого самоврядування потребують подальшого вдосконалення методів діяльності та науково-теоретичного їх обґрунтування.

Додатки

Додаток 1

Кількість адміністративно-територіальних одиниць по регіонах на 1 січня 2001 року

Соціально-економічні райони, області	Райони	Міста		Райони у містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
		Разом	У т.ч. державного, республіканського та обласного значення				
Україна	490	451	173	122	893	10263	28651
АР Крим	14	18	12	7	57	247	986
Вінницька	27	17	6	3	30	662	1466
Волинська	16	11	4	-	22	379	1053
Дніпропетровська	22	21	13	18	47	288	1440
Донецька	18	51	28	21	132	253	1124
Житомирська	23	9	4	2	45	579	1627
Закарпатська	13	10	3	-	20	299	579
Запорізька	20	14	5	7	23	263	921
Івано-Франківська	14	15	5	-	24	476	765
Київська	25	26	12	14	30	607	1134
Кіровоградська	21	12	4	2	26	376	1024
Луганська	18	37	14	4	109	203	792
Львівська	20	43	7	6	35	631	1852
Миколаївська	19	9	5	4	17	287	903
Одеська	26	19	7	8	33	440	1138
Полтавська	25	15	5	5	21	467	1846
Рівненська	16	11	4	-	16	338	1004
Сумська	18	15	7	2	20	384	1498
Тернопільська	17	17	1	-	18	581	1017
Харківська	27	17	7	9	61	381	1684
Херсонська	18	9	3	3	30	259	660
Хмельницька	20	13	6	-	24	563	1416
Черкаська	20	16	6	2	15	524	826
Чернівецька	11	11	2	3	8	252	398
Чернігівська	22	15	3	2	30	524	1498

**Регіональні особливості розселення
сільського населення в Україні (2001 р.)**

Територіальні утворення	Тер- тор. тис. кв. км	К-ть сільськ. насе- лення	Щільність сільського населення, осіб на кв. км	Сіль- ські ради	Кількість сільських населених пунктів на 1 сільську раду	Кількість сільського населення на 1 сільську раду, осіб
Вінницька	26,5	949,0	35,8	662	2,2	1433
Волинська	20,2	509,5	25,2	378	2,8	1366
Дніпропетровська	31,9	614,7	19,3	285	5,1	2157
Донецька	26,5	491,9	18,6	253	4,4	1944
Житомирська	29,9	635,4	21,3	579	2,8	1097
Закарпатська	12,8	785,8	61,4	295	2,0	2664
Запорізька	27,2	475,6	17,5	263	3,5	1808
Івано-Франківська	13,9	826,6	59,5	471	1,6	1755
Київська	28,1	779,6	27,7	609	2,0	1280
Кіровоградська	24,6	459,7	18,7	375	2,7	1226
Кримська Автономія	26,1	796,4	30,5	243	3,9	3277
Луганська	26,7	364,7	13,7	202	3,9	1805
Львівська	21,8	1070,1	49,1	624	3,0	1715
Миколаївська	24,6	444,6	18,1	287	3,2	1549
Одеська	33,3	863,6	25,9	436	2,6	1981
Полтавська	28,8	698,2	24,2	463	4,0	1508
Рівненська	20,1	623,5	31,0	337	3,0	1850
Сумська	23,8	475,2	20,0	384	3,9	1238
Тернопільська	13,8	651,6	47,2	573	1,8	1137
Харківська	31,4	633,4	20,2	382	4,4	1658
Херсонська	28,5	477,0	16,7	253	2,6	1885
Хмельницька	20,6	698,2	33,9	557	2,5	1254
Черкаська	20,9	662,6	31,7	521	1,6	1272
Чернівецька	8,1	536,1	66,2	250	1,6	2144
Чернігівська	31,9	543,0	17,0	524	2,9	1036
м. Київ	0,8	–	–	–	–	–
м. Севастополь	0,9	22,6	25,1	4	7,3	5650
<i>Разом</i>	603,7	16088,2			2,8	1576

**Класифікація посад
в органах місцевого самоврядування**

Вид категорії	Посади	Ранги
1	2	3
I	<ul style="list-style-type: none"> – Київського міського голови – голів обласних рад – Севастопольського міського голови 	3, 2, 1
II	<ul style="list-style-type: none"> – Сімферопольського міського голови – міських голів (<i>міст — обласних центрів</i>) – заступників голів обласних рад – заступників Севастопольського міського голови – заступника міського голови — секретаря Київської міської ради 	5, 4, 3
III	<ul style="list-style-type: none"> – перших заступників міських голів (<i>міст — обласних центрів</i>) – заступників міських голів з питань діяльності виконавчих органів ради (<i>міст — обласних центрів</i>) – секретарів міських рад (<i>міст — обласних центрів</i>) – секретаря Севастопольської міської ради – міських голів (<i>міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст — обласних центрів</i>) – голів районних, районних у містах рад – керуючих справами виконавчих апаратів обласних рад – керуючого справами виконавчого апарату Севастопольської міської ради 	7, 6, 5

1	2	3
IV	<ul style="list-style-type: none"> – голів постійних комісій з питань бюджету обласних рад <i>(у разі коли вони працюють у раді на постійній основі)</i> – голови постійної комісії з питань бюджету Київської міської ради <i>(у разі коли він працює у раді на постійній основі)</i> – голови постійної комісії з питань бюджету Севастопольської міської ради <i>(у разі коли він працює у раді на постійній основі)</i> – керівників управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад – керівників управлінь і відділів виконавчого апарату Севастопольської міської ради – керівників управлінь і відділів секретаріату Київської міської ради – секретарів міських рад <i>(міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення)</i> – заступників міських <i>(міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення)</i> голів з питань діяльності виконавчих органів ради – керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських <i>(міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення)</i> рад 	9, 8, 7
V	<ul style="list-style-type: none"> – міських <i>(міст районного значення)</i> голів – селищних голів – сільських голів – заступників голів районних рад 	11, 10, 9

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – керуючих справами виконавчих апаратів районних рад – керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів районних у містах рад – помічників голів – радників (консультантів) – спеціалістів – головних бухгалтерів управлінь і відділів виконавчого апарату обласних рад – секретаря Київської міської ради – секретаря Севастопольської міської ради – керівників управлінь, відділів та інших виконавчих органів міських (<i>міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення</i>) рад та їх заступників – керівників відділів (підвідділів) у складі самостійних управлінь, відділів виконавчих органів міських (<i>міст обласного значення</i>) рад 	
VI	<ul style="list-style-type: none"> – заступників міських (<i>міст районного значення</i>) голів з питань діяльності виконавчих органів ради – заступників сільських голів з питань діяльності виконавчих органів ради – заступників селищних голів з питань діяльності виконавчих органів ради – секретарів міських (<i>міст районного значення</i>) рад – секретарів сільських рад – секретарів селищних рад 	13, 12, 11

1	2	3
	<ul style="list-style-type: none"> – керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів міських (<i>міст районного значення</i>) – керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів сільських рад – керуючих справами (секретарів) виконавчих комітетів селищних рад – керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районних рад – секретаріатів районних рад у місті Києві – заступників секретарів районних рад у місті Києві – секретарів районних рад у місті Севастополі – заступників секретарів районних рад у місті Севастополі – керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (<i>міст районного значення</i>) рад – керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів районних у містах рад – заступників керівників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів виконавчих органів районних у містах рад – помічників голів, радників, консультантів, начальників секторів, головних бухгалтерів, спеціалістів управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів міських (<i>міст обласного значення та міста Севастополя</i>) рад; 	

1	2	3
VII	<ul style="list-style-type: none"> – радників секретаріатів районних у містах рад – консультантів секретаріатів районних у містах рад – спеціалістів виконавчих органів районних у містах – спеціалістів виконавчих органів міських (<i>міст районного значення</i>) рад – спеціалістів виконавчих органів сільських рад – спеціалістів виконавчих органів селищних рад. 	15, 14, 13

Примітка: Зарахування інших посад органів місцевого самоврядування, не зазначених у цій статті, до відповідної категорії посад в органах місцевого самоврядування здійснюється Кабінетом Міністрів України за поданням керівників відповідних органів місцевого самоврядування. Ранги, які відповідають посадам **першої та другої категорій**, а також **ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад** присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам **третьої — сьомої категорії**, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

**Хід виконання Протоколів намірів розвитку зв'язку та інформатизації підприємств
сфери управління Держкомзв'язку по областях України за 2002 рік**

№ п/п	Регіон	Визначення обсягів видатків місцевого бюджету на формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації як складової Національної програми інформатизації		Надання методичної допомоги щодо формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації (на виконання постанови Кабінету Міністрів України № 644 від 12.04.2000 р.)
1	Донецька область	1 000 тис. грн.	Інформацію щодо фінансування отримано із щорічних звітів, наданих облдержадміністраціями до ДКЗІ	РПІ погоджено ДКЗІ затверджено обл. (міськ.) радою до 2002 року. (Постійно надавалась в інтерактивному режимі методично-консультативна допомога щодо виконання регіональної програми і проекту інформатизації)
2	Чернігівська область	700 тис. грн.		
3	м. Київ	1 600 тис. грн.		РПІ погоджено ДКЗІ затверджено обл. (міськ.) радою у 2002 році. (Постійно надавалась в інтерактивному режимі методично-консультативна допомога щодо розробки, погодження та виконання регіональної програми і проекту інформатизації)
4	Одеська область	700 тис. грн.		
5	м. Севастополь	300 тис. грн.		Проведено попередній розгляд РПІ, після повернуто із зауваженнями на доопрацювання до облдержадміністрацій
6	Київська область	1 030 тис. грн.		
7	Волинська область	272 тис. грн.		РПІ на стадії розробки (Запорізька РПІ існує з 1999 р. Як складова програми реформування ОВВ. У листопаді 2002 року розпочато розробку окремої РПІ). Постійно надавалась в інтерактивному режимі методично-консультативна допомога щодо розробки РПІ
8	Луганська область	600 тис. грн.		
9	Полтавська область	850 тис. грн.		РПІ не розробляється. Постійно ведеться консультативно-роз'яснювальна робота з представниками регіональних органів влади щодо необхідності виділення коштів на розробку та впровадження РПІ
10	Харківська область	2 000 тис. грн.		
11	Черкаська область	100 тис. грн.		
12	Рівненська область	300 тис. грн.		
13	Дніпропетровська обл.	5 000 тис. грн.		
14	Івано-Франківська обл.	200 тис. грн.		
15	Херсонська область	753 тис. грн.		
16	Запорізька область	150 тис. грн.		
17	Кіровоградська область	516 тис. грн.		
18	Сумська область			
19	Вінницька область			
20	АР Крим			
21	Житомирська область			
22	Закарпатська область			
23	Львівська область			
24	Миколаївська область			
25	Тернопільська область			
26	Хмельницька область			
27	Чернівецька область			

**Перелік програм, які реалізуються стосовно
державної підтримки сім'ї, молоді, дітей та жінок**

№ п/п	Назва програми	Документ, на основі якого введено в дію
1	2	3
1	Комплексна програма забезпечення реалізації стратегії подолання бідності	Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.01 № 1712
2	Державна програма підтримки молодіжного підприємництва на 2002–2005 роки	Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.02 № 536
3	Програма роботи з обдарованою молоддю на 2001–2005 роки	Указ Президента України від 08.02.01 № 78
4	Національна програма професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями на 2001–2005 роки	Указ Президента України від 13.07.01 № 519
5	Програма “Сільська молодь”	Спільний наказ Мінагропрому, Міносвіти, Держкомсім’ямолодь від 31.01.2000 р. № 13/467/16-Л
6	Програма профілактики ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні на 2001–2003 роки	Постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.01 № 790
7	Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні	Закон України від 21.12.2000 № 2157-III
8	Програма сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді на 2002–2005 роки	Постанова Кабінету Міністрів України від 25.01.02 № 88
9	Державна програми зайнятості населення на 2001–2004 роки	Закон України від 07.03.02 № 3076-III

1	2	3
10	Комплексна програма підготовки державних службовців	Указ Президента України від 09.11.2000 № 1212
11	Державна програма забезпечення молоді житлом на 2002–2012 роки	Постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.02 № 1089
12	Національний план дій на 2001–2005 роки щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.01 № 479
13	Комплексна програма протидії торгівлі людьми на 2002–2005 роки	Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.02 № 766
14	Національна програма “Репродуктивне здоров’я 2001–2005”	Указ Президента України від 26.03.01 № 203
15	Національна програма “Українська родина”	Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.01 № 243
16	Міжгалузева програма “Сільська жінка”	Спільний наказ від 27.09.02 № 6/498/360/312/530
17	Програма “Про додаткові заходи щодо посилення соціального захисту багатодітних і неповних сімей”	Указ Президента України від 30.12.2000 № 1396
18	Національна програма “Діти України”	Укази Президента України від 18.01.96 № 63 та від 24.01.01 № 42
19	Комплексна програма профілактики злочинності на 2001–2005 роки	Указ Президента України від 28.07.2000 № 927
20	Національна програма запобігання дитячій бездоглядності на 2003–2005 роки	Указ Президента України від 28.01.2000 № 113

Закінчення дод. 5

1	2	3
21	Державна цільова програма оздоровлення і відпочинку дітей та учнівської молоді до 2005 року	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.08.01 № 333-р
22	Національна програма підтримки молоді на 2003–2008 роки	Проект Закону подано на розгляд у Верховну Раду України

**Рівень забезпеченості населення малих міст основними елементами
соціальної інфраструктури на період до 2010 року**

Показник	У середньому за рік		
	2000	2001–2005	2006–2010
Загальна площа житла, кв. метрів на 1 чол.	19	21	25
Обладнання житлового фонду, відсотків	54,3	54,3	59,8
Централізованим водопостачанням			
Централізованим тепlopостачанням	49	54	61,5
Каналізацією	47,8	55,3	60,3
Централізованим газопостачанням	75	78,9	84,8
Кількість лікарняних ліжок, на 10 тис. чол.	70,4	73,6	80
Ємність АПЗ, відвідувань за зміну на 10 тис. чол.	169,4	193	240
% учнів, які навчаються у другу зміну	10,7	7	-

Примітка: Подається за проектом “Загальнодержавної Програми розвитку малих міст України”

**Обсяги введення в експлуатацію в малих містах
потужностей соціальної сфери до 2010 року**

Показник	Усього за 2001–2010 роки	У тому числі	
		2001–2005 роки	2006–2010 роки
Загальна площа житла, тис. кв. метрів	41604,6	13868,2	27736,4
Лікарняні ліжка, одиниць	6660	2220	4440
Ємність АПЗ, відвідувань за зміну	48955	16320	32635

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Абдурахимов Ю. В.* Взаимодействие органов местного самоуправления и государственной власти в регионе // Регион. — 1998. — № 1. — С. 148–153.
2. *Аблямитов Д.* Органы национального самоуправления крымских татар // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 4 (9). — С. 40–43.
3. *Абрамов В.* Власть без карьеры: Самоуправление: идея и опыт // Открытая политика. — 1996. — № 11–12. — С. 17–19.
4. *Абрамов В. Ф.* Местное самоуправление: идея и опыт // СОЦИС. — 1997. — № 1. — С. 120–126.
5. *Абрамов В. Ф.* Становление местного самоуправления в России: Заочный круглый стол // СОЦИС. — 1998. — № 4. — С. 152–167.
6. *Авакьян С. А.* Проблемы местного самоуправления на современном этапе // Право. — 1998. — № 2–3. — С. 25–28.
7. *Агранофф Р., Браун Т., Ткачук А.* Розбудова місцевих рад в Україні: матеріали до навчальної програми (Програма сприяння парламентові України). — К., 1999. — 122 с.
8. *Адміністративна реформа в Україні.* Проблеми підвищення ролі Міністерства фінансів України і Національного банку України як інститутів регулювання економіки: Наук.-практ. конференція. Доповіді, повідомлення. — К., 1998. — 319 с.
9. *Азовкин И. А.* Местные Советы в системе органов власти. М.: Юрид. литература, 1971. — 272 с.
10. *Актуальні проблеми формування органів місцевого самоврядування в Україні.* — Ужгород: Програма “Центр державного та місцевого управління” при УжДУ, 1997. — 288 с.
11. *Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации: [“Круглый стол” в Институте государства и права РАН]* // Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 24–25.
12. *Алаев Э. Б.* Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. — М.: Мысль, 1983. — 350 с.
13. *Алексеев А. Г.* Городские советы Украинской ССР (1917–1920). К., 1960. — 132 с.
14. *Алимурзаев Г.* Местное самоуправление и местные финансы: модель “муниципальной общины” // Российский эконом. журнал. — 1998. — № 5. — С. 28–32.

15. *Андресюк Б. П.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні (політологічний аналіз): Автореф. дис... д-ра політ. наук: 23. 00. 02 / НАН України; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень. — К., 1998. — 30 с.
16. *Андресюк Б. П.* Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи / НАН України; Інститут національних відносин і політології. — К.: Інформаційно-видавничий центр, 1997. — 222 с.
17. *Андрушко В. К., Баранчик В. М., Бодрухін В. М., Гриненко В. В., Дем'янишин В. Г.* Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Посіб. для навч. закладів системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, керівників державних підприємств, установ, організацій / Хмельницький ін-т регіонального управління та права / За ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 567 с.
18. *Анісімов В. В.* Земельні громади України (1921–1929 роки): Автореф. дис... канд. іст. наук: 07. 00. 01 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1997. — 16 с.
19. *Анохин П. К.* Философские аспекты теории функциональной системы: Избранные труды. — М., 1978. — 400 с.
20. *Ант А.* Чи буде самоврядування в Україні європейським? // Віче. — 1998. — № 10. — С. 48–60.
21. *Аппарат государственного управления: Интересы и деятельность / Отв. ред. В. Ф. Сиренко.* — К.: Наук. думка, 1993. — 165 с.
22. *Артеменко В.* Організаційно-інформаційне забезпечення міського самоврядування в Україні: принципи і напрямки // Регіональна економіка. — 1997. — № 3. — С. 75–83.
23. *Асоціація* визначає нові орієнтири: У Києві відбулися чергові збори Асоціації місцевих і регіональних влад України // Людина і влада. — № 1. — 1999. — С. 38.
24. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. литература, 1997. — 398 с.
25. *Афанасьев В. Г., Урсул А. Д.* Социальная информация // Вопр. философии. — 1974. — № 10.
26. *Афонін А.* Закони слабкі без звичаїв // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 39–43.
27. *Бабич П.* Взаємовідносини представницької та виконавчої влади на регіональному рівні: організаційно-правовий аспект // 36.

- наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 124–125.
28. *Бабич П.* Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування: за і проти // Командор. — 1997. — № 2. — С. 12–13.
29. *Бабій Б. М.* Місцеві органи державної влади Української РСР в 1917–1920 рр. — К., 1956. — 268 с.
30. *Баймуратов М. О., Клепацький М. М., Князев В. М., Кравченко В. В., Піцик М. В.* Актуальні проблеми виконання Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” / Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. — К.: Атіка, 2003. — 288 с.
31. *Баймуратов М.* Законодавство України про місцеве самоврядування: актуальні питання реалізації // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 300–302.
32. *Баймуратов М. А.* Восприятие Украиной международных стандартов местного самоуправления // Идеология державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 337–340.
33. *Баймуратов М. А.* О формировании международной правосубъектности органов местного самоуправления и участие в этом процессе Украины // Держава і право: Щоріч. наук. пр. мол. вчен. — К., 1997. — Вип. 1. — С. 133–142.
34. *Баймуратов М. А., Коссей В. С.* Роль территориальных громад в обеспечении населения минимальными государственными стандартами // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. пр. — Одеса, 1997. — Вип. 1–2. — С. 79–81.
35. *Баймуратов М. О.* Міжнародна правосуб’єктність органів місцевого самоврядування в законодавстві України: Матеріали наук.-практ. конф., травень 1996 р. — К., 1996. — С. 459–461.
36. *Бакуменко В.* Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 3. — С. 312–325.
37. *Барабашев Г. В.* О хартиях местного самоуправления в США // Конституционный строй России. — М., 1995. — Вип. 2: Вопр. парламентского права. — С. 119–130.

38. *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство: Учеб. для вузов по спец. “Правоведение” / Г. В. Барабашев, К. Ф. Шеремет. — М.: Юрид. литература, 1981. — 568 с.
39. *Баран С.* Новый самоуправный закон. — Львів: Діло, 1933. — 72 с.
40. *Баранчук В. М.* Політико-територіальна організація України: проблеми конституційно-правової теорії та практики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1997. — 18 с.
41. *Бардиш Г. О., Бардиш Т. В., Васильєва Т. Г.* Економічна безпека України і державне регулювання її економіки // Соціально-економічна ефективність: теорія, методологія та практика: Матеріали щорічної наук.-практ. конф., 23 січня, 2003 р. / За заг. ред. А. Чемериса. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. — Ч. 1. — С. 154–158.
42. *Барський А., Данков А., Микулин А.* Финансовая база местного самоуправления // Вопр. экономики. — 1999. — № 3. — С. 33–41.
43. *Барчук Г. И.* Деятельность городского совета народных депутатов и городской государственной администрации по обеспечению законности и правопорядка в сфере торговли: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Украинская академия внутренних дел. — К., 1992. — 20 с.
44. *Батанов О.* Функції територіальних громад як специфічних суб’єктів конституційного права: [Проблеми місцевого самоврядування] // Право України. — 1998. — № 8. — С. 21–24.
45. *Батанов О. В.* Функції територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2000. — 21 с.
46. *Батрименко В. І., Борденюк В. І., Виноградова Г. В., Єрофеев М. І., Крегул Ю. І.* Закон про місцеве самоврядування в Україні: Наук.-практ. коментар / Інститут законодавства Верховної Ради України / В. Ф. Опришко (ред.). — К., 1999. — 397 с.
47. *Бауман З.* Философские связи и влечения постмодернистской социологии // Вопр. социологии. — 1992. — Т. 1. — № 2. — С. 5–22.
48. *Баитанник В.* Реформування відносин влади та партій в умовах адміністративної реформи // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: — У 2 ч.— К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 20–21.

49. *Баитанник В.* Співробітництво органів місцевої влади і політичних партій — гарантія розвитку демократії в Україні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 3. — С. 28–35.
50. *Бєбик В.* О некоторых итогах выборов органов местного самоуправления в Украине в 1994 году // Киевский центр полит. исслед. и конфликтологии. — Бюлл. — 1994. — № 6. — С. 46–49.
51. *Безсмертний Р.* Самоврядування: Конституційна модель і проблеми повноцінного функціонування // Віче. — 1997. — № 11. — С. 45–46.
52. *Безсмертний Р. П.* Проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою України // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку” (6–8 вересня 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. — К.: Логос, 2002. — С. 210–235.
53. *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социологического прогнозирования / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева. — М.: Academia, 1999. — 783 с.
54. *Бєрд Р.* Українська модель місцевого самоврядування: тяжіємо до Скандинавії // Юрид. вісн. України. — 1997. — 20–26 берез. — С. 3.
55. *Бєрезінська Н.* Конституційне та правове врегулювання фінансової основи місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 302–311.
56. *Бєркович Е.* Местное самоуправление: проблемы обеспечения законности // Законность. — 1997. — № 2. — С. 22–25.
57. *Бєрнхардт Р.* Конституционное правосудие и принципы федеративного государственного устройства в ФРГ // Современный немецкий конституционализм. — М., 1994. — С. 43–51.
58. *Бичек В.* Проблеми формування місцевих органів державної виконавчої влади та питання їх взаємодії з органами місцевого самоврядування на початковому етапі державотворення // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 192–196.
59. *Біленчук П. Д., Кравченко В. В., Підмогильний М. В.* Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право: Навч. посіб. для

- вищ. навч. закл. / Європейський університет управління, безпеки та інформаційно-правових технологій; Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі. — К.: Атіка, 2000. — 304 с.
60. *Білецька І.* Канада: парламент у системі розподілу функцій влади // Віче. — №1. — 1997. — С. 149–152.
 61. *Блейклі Е. Дж.* Планування місцевого економічного розвитку. Теорія і практика. — Вид. 2-ге / Пер. з англ. А. Кам'янець. — Львів: Літопис, 2002. — 416 с.
 62. *Блуммер Г.* Коллективное поведение // Психология масс: Хрестоматия / Сост. Д. Я. Райгородский. — Самара: Изд. дом “БАХ-РАХ”, 1998. — С. 535–587.
 63. *Боголюбов В. С.* Методологические основы управления современным крупным городом. Автореф. дис... д. е. н. СПб., 1999. — 23 с.
 64. *Бодрова І. І.* Організаційно-правові питання діяльності асоціацій місцевих рад України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2002. — 19 с.
 65. *Бойко-Бойчук О.* Від закликів — до справи! (Про створення Союзу муніципальних діячів України) // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 59–60.
 66. *Бойко-Бойчук О., Мейжис І., Федів І., Хорунжий А.* Соціально-культурні бар'єри на шляху муніципальної реформи. Перспективи подолання. — Миколаїв: Атол, 2000. — 256 с.
 67. *Бокий М. А., Шатира Л. В.* Обратная связь в городском самоуправлении // СОЦИС. — 1997. — № 4. — С. 130–136.
 68. *Боклет М.* Комунальні рівні в Баварії: комунальний устрій та вибори // Місцева та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 4(9). — С. 74–80.
 69. *Болдырев С. В.* Вопросы территориальной основы местного самоуправления в Украине // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышение эффективности правоприменительной деятельности: Темат. сб. науч. тр. — Харьков, 1997. — С. 33–37.
 70. *Борденок В.* Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1997. — № 1. — С. 118–129.

71. *Борденюк В.* Муніципальна реформа: що, як і задля чого // Віче. — 1998. — № 7. — С. 63–79.
72. *Борденюк В. І.* Деякі проблеми законодавчого визначення повноважень місцевого самоврядування в Україні // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 322–325.
73. *Борденюк В. І.* Деякі проблеми конституційного статусу районних і обласних рад // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., листоп., 1997 р. — К., 1997. — С. 375–377.
74. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування і деякі проблеми децентралізації влади // Вдосконалення законодавства України в сучасних умовах: Зб. наук. ст. — К., 1996. — Вип. 1. — С. 28–35.
75. *Бородкин Ф. М.* Ценности населения и возможности местного самоуправления // СОЦИС. — 1997. — № 1. — С. 98–111.
76. *Бостаджян В.* Формування та управління ресурсами місцевого і регіонального розвитку: міжнародний досвід // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань “Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти”. — 29 лип. — 2 серп., 2002 р., Судак, АР Крим / Наук. ред.: М. Пухтинський. — К.: Атіка-Н, 2003. — С. 49–50.
77. *Брайнин Л., Трисеєва Л.* Местное самоуправление: декларации и реальность: [Украина] // Бизнес-Информ. — 1998. — № 9. — С. 5–7.
78. *Браун Т.* Діяльність національної ліги міст з відстоювання своїх інтересів: [США] // Голос громадянина. — 1997. — № 2. — С. 63–64.
79. *Бриллюэн Л.* Наука и теория информации. — М., 1960. — 368 с.
80. *Бутырин Г. Н., Оздобкин В. А., Романов В. С.* Становление самоуправления на селе // СОЦИС. — 1997. — № 1. — С. 126–133.
81. *Бюджетний кодекс України.* Закон України від 21. 06. 2001 р., №2542-111 // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 37–38. — Ст. 189.
82. *Вайс К. Г.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Кочинської; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: Основи, 2000. — 671 с.
83. *Вакуленко В. М.* Особливості управління власністю у столиці // Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., 28 лют., 1996 р. — К., 1996. — С. 115–119.

84. *Варга С. І.* Фінансові ресурси місцевого самоврядування: Дис... канд. екон. наук: 08. 04. 01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2001. — 179 с.
85. *Васильев В. И.* Местное самоуправление сегодня и завтра // Журнал российского права. — 1997. — № 8. — С. 10–23.
86. *Васильєва Л.* Вплив регіоналізму на формування зовнішньої політики України // Віче. — 1997. — №10. — С. 9–18.
87. *Василькова В.* Порядок и хаос в развитии социальных систем. Синергетика и теория социальной самоорганизации: СПб.: Лань, 1999. — 480 с.
88. *Велихов Л. А.* Основы городского хозяйства: Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. — М.: Наука, 1996. — 480 с.
89. *Верник О.* До питання співвідношення державної влади і влади самоврядної територіальної спільності // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 332–337.
90. *Взаємодія між міською владою та недержавними організаціями* — запорука поглиблення демократичних реформ в Україні: Зб. матеріалів за результатами заходів, проведених у рамках проекту, що впроваджувався Інститутом трансформації суспільства з 1 грудня 2000 р. до 1 липня 2001 р. за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні (програма MATRA KAP). — К., 2001. — 136 с.
91. *Винер Н.* Кибернетика и общество. — М., 1958. — 200 с.
92. *Влада, що належить громаді: [Деякі аспекти місцевого самоврядування в Польщі] // Місцеве самоврядування.* — 1997. — № 5–6. — С. 38–39.
93. *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права. — Изд. 6-е. — СПб.; К.: Изд. Н. Я. Оглоблина, 1909. — 700 с.
94. *Вовк О., Литвиненко І.* Місцеве самоврядування: історико-правовий аспект // Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”. — 1998. — № 1. — С. 15–20.
95. *Войтенко А.* Кризу подолаємо спільними зусиллями: Про місце і роль обласних, міських, районних, сільських і селищних рад у політичній системі України, їхній вплив на розв’язання гострих соціально-економічних проблем // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 43–45.

96. *Волинець В.* Ефективність організаторської роботи міських рад — найперша умова подолання кризи // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 3/4 (12–13). — С. 119–123.
97. *Волков В. Д.* Правовий статус міста // Академія правових наук України. — Вісник. — 1995. — № 3. — С. 65–73.
98. *Воронин А.* Местом жизни пренебречь нельзя: К вопр. об определении оптимальной территории муниципальных образований // Муниципальная власть. — 1998. — № 1. — С. 4.
99. *Воронин А.* Пока лишь четыре законных закона: [Местное самоуправление в Российской Федерации] // Российская Федерация. — 1997. — № 6. — С. 29–31.
100. *Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н.* Основы управления муниципальным хозяйством. — М.: Московский общественный фонд, 1997. — 138 с.
101. *Воронов М. П.* Проблеми вдосконалення правового регулювання державного будівництва і самоврядування в Україні // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали наук.-практ. конф., трав., 1996 р. — К., 1996. — С. 146–147.
102. *Воронов М. П., Болдирев С. В.* Про правові гарантії місцевого самоврядування // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 330 — 332.
103. *Воронов Н. П., Пономаренко А. А.* О демократизме выработки и принятия правовых актов органов местного самоуправления // Проблемы законности: Республиканский межведомчий научн. сб. — Харьков, 1995. — Вып. 29. — С. 47–54.
104. *Врядування у Сполучених Штатах.* — К., 1991. — 128 с.
105. *Всесвітня Декларація місцевого самоврядування* (23–26 верес. 1985 р., м. Ріо-де-Жанейро) // Місцеве та регіональне самоврядування України. — Вип. 1–2 (6–7). — 1994. — С. 65–66.
106. *Гавриш Р. Л.* Шкільна діяльність земського самоврядування на Лівобережній Україні в 1865–1919 роках: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Полтавський держ. педагогічний ун-т ім. В. Г. Короленка. — Полтава, 1998. — 196 с.
107. *Гальчинський А.* Україна: поступ у майбутнє. — К.: Основи, 1999. — 220 с.
108. *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление. — М.: Прогрес, 1984. — 359 с.

109. *Гейтс Б.* Дорога в будущее: Пер. с англ. — М.: Изд. отд. “Рус. ред.” ТОО “Channel Trading Ltd”, 1996. — 312 с.
110. *Гельман В.* Федеральная политика и местное самоуправление // *Власть.* — 1997. — № 9. — С. 73–80.
111. *Геновски М., Димитров Д.* Основы на държавата и правото на НР България. Част първа. София, 1964. — 269 с.
112. *Гильченко Л.* Варианты подсказывает жизнь // *Российская Федерация.* — 1997. — №3. — С. 20–21.
113. *Гильченко Л.* Новый этап реформы местного самоуправления // *Власть.* — 1997. — № 3. — С. 19–22.
114. *Гладій М. В., Куйбіда В. С.* Проекти, що здійснюватимуться в межах державних програм розвитку Львова, матимуть підтримку міської влади // *Інвестиційний вісн.* — 1998. — № 1. — С. 5–8.
115. *Гнилорыбов В. В.* Некоторые проблемы местного самоуправления в Украине // *Університет та регіон: Матеріали наук.-практ. конф., 17–18 груд., 1996 р.* — Луганськ, 1996. — С. 68–70.
116. *Голікова Т.* Регіональне самоврядування — шлях до демократизації суспільства // *Регіональна економіка.* — 1998. — № 3. — С. 144–148.
117. *Голобуцький В.* Запорозьке козацтво. — К.: Вища шк., 1994. — 539 с.
118. *Головаха Є. І.* Суспільство, що трансформується: Досвід соціологічного моніторингу в Україні. — К., 1997. — 125 с.
119. *Головка О. М.* Харківське міське самоврядування у 1893–1917 роках: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Харківський держ. ун-т. — Харків, 1997. — 280 с.
120. *Головченко В., Корпань О.* Конституційні принципи місцевого самоврядування // *Право України.* — 1998. — № 3. — С. 14–17; С. 30.
121. *Гонцяж Я., Гнидюк Н., Куленкова О., Гуменюк В.* Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі. — К., 2002. — 290 с.
122. *Горбачов В. П.* Міське самоврядування в Україні (за реформою 1870 року): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 01 / Національна юридична академія України. — Харків, 1995. — 19 с.
123. *Гошко А. О.* Оцінка результатів діяльності органів місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25. 00. 06 / Українська Академія державного управління при Президенті України. — К., 1998. — 17 с.
124. *Гошко А.* Вимірювання ефективності діяльності персоналу місцевих органів самоуправління // *Україна: аспекти праці.* — 1998. — № 2. — С. 35–39.

125. *Гошко А.* Демократизації місцевого самоврядування — наукову основу // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 3. — С. 218–224.
126. *Гошко А.* Кардинальний шлях справжньої демократизації самоврядування в Україні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 2. — С. 194–203.
127. *Гошко А.* Оцінка діяльності місцевих органів самоврядування. — К.: В-во УАДУ; Вид. дім “Соборна Україна”, 1998. — 328 с.
128. *Гошко А.* ССК (система соціального контролю) діяльності органів місцевого самоврядування: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — 216 с.
129. *Гошко А., Теплицький А.* Антропосоціальний підхід до стратегічного планування органів місцевого самоврядування // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 3. — С. 22–28.
130. *Граб В., Білик Ю.* Місцеве самоврядування: закони і реальність // Віче. — 1998. — № 5. — С. 32–40.
131. *Грабовський С.* Символи диктатури і сценарії “новітнього порядку”: Спокійний погляд з певної дистанції: [Пробл. місц. самоврядування в Україні] // Підтекст. — 1998. — 29 квіт. — 12 трав. (№ 20). — С. 7–10.
132. *Градовский А.* Начала русского государственного права: В 3 т. — Спб.: Тип. Стасюлевича, Т. 3: Органы местного управления, 1883. — Ч. 1. — 384 с.
133. *Грамота на права и выгоды городам Российской империи (21. 04. 1785)* // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. — М.: Юрид. литература, 1986. — Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. — С. 67–136.
134. *Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства” (21. 04. 1785)* // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. — М.: Юрид. литература, 1986. — Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. — С. 22–59.
135. *Григор’ев В. А.* Становлення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 13 / Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2002. — 18 с.
136. *Гринчак В.* Аспекти функціонально-технологічної схеми збагачення тіньових структур і участь в ній державних службовців // <http://www.guds.gov.ua/2000-1/v-3.html>.

137. *Гринюк Р. Ф.* Правовий статус комунальних підприємств в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 04 / НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. — Донецьк, 2001. — 20 с.
138. *Грицяк І. А.* Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / АН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 1993. — 16 с.
139. *Грузд А., Заржицький О., Смирнов Д., Сумська Н.* Конституційно-правове регулювання в Україні: деякі питання теорії та практики // *Право України*. — 1998. — № 8. — С. 75–80.
140. *Грушанська Н.* Актуальні питання етики парламентарія в Україні // *Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева*. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 267–269.
141. *Гураль П. Ф.* Теоретичні основи місцевого самоврядування // *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіон. наук. конф., лют., 1997 р.: [Збірник]*. — Львів, 1997. — С. 74–78.
142. *Декларація* Временного Правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // *Российское законодательство X–XX веков: В 9 т.* — М.: Юрид. литература, 1994. — Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. — С. 124–125.
143. *Декларація* про державний суверенітет України // *Відомості Верховної Ради УРСР*. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
144. *Делія Ю.* Делеговані повноваження: немає підконтрольності без відповідальності // *Право України*. — 1999. — № 4. — С. 25.
145. *Дерев'яно О. Г.* Фінансові аспекти обґрунтування стратегічного вибору // *Фінанси України*. — 1999. — № 6. — С. 88–95.
146. *Державне управління та місцеве самоврядування в Україні: шляхи реформування: матеріали міжнародної наук.-практ. конф., 17–20 верес., 2000 р.* — Ужгород, 2000. — 252 с.
147. *Десять інформаційних заповідей для міста Стокгольма // Місцеве самоврядування*. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 114–115.
148. *Дехтяренко Ю., Гринчук Н.* Соціальна орієнтація економічних перетворень у містах // *Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч.* — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 163–168.

149. *Деякі питання розвитку транскордонного співробітництва та євро-регіонів.* Постанова Кабінету Міністрів України від 29. 04. 2002 р. № 587 // Офіц. вісн. України. — 2002. — 17 травня. — №18. — С. 171. — Ст. 938.
150. *Дзера О. В.* Розвиток права власності громадян в Україні: Монографія. — К.: Вентурі, 1996. — 272 с.
151. *Дмитрієва В. А.* Особливості урбанізації в Україні в середині 20-х років ХХ сторіччя: технології баз даних та математико-статистичні методи аналізу: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07. 00. 06 / Дніпропетровський національний ун-т. — Дніпропетровськ, 2002. — 19 с.
152. *Дністрянський М. С.* Україна в політико-географічному вимірі. — Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2000. — 311 с.
153. *Додатковий протокол до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями (ETS 159) від 09 листоп. 1995 р.* // <http://www.rada.gov.ua>
154. *Драпіковський О., Іванова І.* Вага двох відсотків. Територіальна громада та земельні ресурси міста // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2. — С. 44–49.
155. *Драпіковський О., Іванова І.* Місце та роль територіального планування в системі місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 196–201.
156. *Дробенко Г.* Працювати — громадою, відповідати — особисто // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 3–4 (11). — С. 32–37.
157. *Дронь А.* Основні принципи успішного керівництва установою: Метод. рекомендації. — К.: В-во УАДУ, 1995. — 80 с.
158. *Друзюк С.* Громада — велика сила. Та можливості обмежені: [Погляди М. Грушевського на самоврядування] // Віче. — 1998. — № 5. — С. 41–46.
159. *Друзюк С.* Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М. С. Грушевського // Право України. — 1998. — № 3. — С. 87–88.
160. *Дубенко С.* Конституційне регулювання державної служби в Україні // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 160–162.

161. *Дубінін Е. В.* Місцеве самоврядування в Україні. Погляд з регіону. — Д.: АРТ-ПРЕС, 2002. — 156 с.
162. *Дуров А. И.* Проблемы законности в организации и деятельности местного самоуправления в России // Юрист. — 1998. — № 6. — С. 38–41.
163. *Европейская хартия местного самоуправления и ее значение* // Полис. — 1998. — № 4. — С. 168–172.
164. *Економіка міст: Україна і світовий досвід: Навч. посіб. / Вакуленко В. М., Дехтяренко Ю. Ф., Драпиковський О. І. та ін.; За заг. ред. В. Макухи* — К.: Основи, 1997. — 243 с.
165. *Економічна енциклопедія.* — К.: Вид. центр “Академія”. — 2000. — Т. 1. — 864 с.
166. *Ереванская декларация о децентрализации. Международный договор от 28 апреля 1999 года* // <http://alpha.rada.kiev.ua/cgi-bin/laws/main>.
167. *Ершов В.* Конституция Российской Федерации и местное самоуправление // Российская юстиция. — 1997. — № 4. — С. 2–3.
168. *Європейська конвенція з прав і основних свобод людини в українському законодавстві* // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 110–111.
169. *Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями.* Мадрид, 21 трав. 1980 р. // <http://alpha.rada.kiev.ua/cgi-bin/laws/main>.
170. *Європейська хартія місцевого самоврядування* // Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. П. Зайця. — К.: Вид. Дім “ІнЮре”, 2002. — С. 225–231.
171. *Євтушевський В. А.* Еволюція економічних функцій органів місцевого самоврядування в Україні // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 348–350.
172. *Жилякова Е.* Страна советов: [Местн. самоуправление в Великобритании] // Муниципальная власть. — 1998. — № 1. — С. 61–64.
173. *Жулинський М.* Україна міцна регіонами // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 11–18.
174. *Загальна декларація прав людини (резолюція 217 А / III від 10 грудня 1948 року)* // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю. К. Качуренко. — К.: Наук. думка, 1992. — С. 18–27.

175. *Закон* Мадярського парламенту від 21. 12. 1918 р. про автономію “Русої Країни” в рамках мадярщини (Переклад П. Стреча на українську мову). Народний закон Ч. Х. з року 1918 про автономію Руської Нації, яка проживає в Мадярщині (Закон проголошено в чис. 23 Державного Збірника Законів Мадярської Республіки дня 25 грудня 1918 р.) // *Карпато-українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках.* — Наукове товариство ім. Т. Шевченка: Торонто, 1965. — С. 225–227.
176. *Закон* СРСР від 09. 04. 1990 р. № 1417-1 “Про загальні засади місцевого самоврядування й місцевого господарства в СРСР” // *Відомості З’їзду народних депутатів СРСР і Верховної Ради СРСР.* — 1990. — № 16. — Ст. 267.
177. *Закон* України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” // *Відомості Верховної Ради України.* — 1997. — № 49. — Ст. 299.
178. *Закон* України від 04. 02. 1998 р. № 76/98-ВР “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998 — 2000 роки” // *Відомості Верховної Ради України.* — 1998. — № 27–28. — Ст. 183.
179. *Закон* України від 10. 07. 2003 р. № 1087-IV “Про кооперацію” // <http://www.rada.gov.ua>
180. *Закон* України від 13. 09. 2001 р. № 2680-III “Про внесення змін до деяких законів України за результатами парламентських слухань “Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стан інформаційної безпеки України” // *Відомості Верховної Ради України.* — 2002. — № 2. — Ст. 5.
181. *Закон* України від 16. 11. 1992 р. № 2780-XII “Про основи містобудування” // *Відомості Верховної Ради України.* — 1992. — № 52. — С. 683.
182. *Закон* України від 02. 10. 1992 р. № 2657-XII “Про інформацію” // *Відомості Верховної Ради України.* — 1992. — № 48. — Ст. 650; (2000. — №27. — Ст. 213.)
183. *Закон* України від 03. 07. 1991 р. № 1286-XII “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” // *Відомості Верховної Ради України.* — 1991. — № 33. — Ст. 443 (Із змінами, внесеними згідно із *Законом № 2481-12 від 19. 06. 1992 р.* // *Відомості Верховної Ради України.* — 1992. — № 35. — Ст. 515.)

184. *Закон України від 04. 02. 1994 р. № 3949-ХІІ “Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 24. — Ст. 180.*
185. *Закон України від 04. 02. 1998 р. “Про Концепцію Національної програми інформатизації” // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 182.*
186. *Закон України від 04. 02. 1998 р. № 74/98-ВР “Про національну програму інформатизації” // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28. — Ст. 181; (2002. — №1. — Ст. 3.)*
187. *Закон України від 05. 04. 2001 р. № 2352-ІІІ “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 29. — Ст. 138.*
188. *Закон України від 07. 02. 2002 р. № 3059-ІІІ “Про Генеральну схему планування територій України” // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.*
189. *Закон України від 07. 06. 2001 р. № 2493-ІІІ “Про службу в органах місцевого самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 33. — Ст. 175.*
190. *Закон України від 07. 12. 1990 р. “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5; Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 28. — Ст. 387; 1992. — №31. — Ст. 438; 1992. — № 33. — Ст. 475; 1992. — № 33. — Ст. 476; 1993. — № 7. — Ст. 54; 1993. — № 17. — Ст. 184.*
191. *Закон України від 10. 12. 1997 р. № 710/97-ВР “Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні” // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — №15. — Ст. 67. (2003. — № 36. — Ст. 277.)*
192. *Закон України від 11. 07. 2001 р. № 2625-ІІІ “Про органи самоорганізації населення” // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.*
193. *Закон України від 11. 07. 2002 р. № 93-ІV “Про статус депутатів місцевих рад” // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.*
194. *Закон України від 14. 01. 1998 р. № 14/98-ВР “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 3–4. — Ст. 15.*

195. Закон України від 15. 01. 1999 р. № 401-XIV “Про столицю України місто-герой Київ” // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 11. — Ст. 79.
196. Закон України від 15. 07. 1997 р. № 452/97-ВР “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 38. — Ст. 249.
197. Закон України від 20. 04. 2000 р. № 1699-III “Про планування і забудову територій” // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
198. Закон України від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні” // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
199. Закон України від 22. 05. 2003 р. № 852-IV “Про електронний цифровий підпис” // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 276.
200. Закон України від 22. 05. 2003 р. № 858-IV “Про землеустрій” // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.
201. Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 50. — Ст. 302 (із змінами: 2002. — № 2. — Ст. 5; 2002. — № 29. — Ст. 200; 2002. — № 50. — Ст. 368; 2003. — № 28. — Ст. 214.)
202. Закон України від 25. 06. 1992 р. № 2494-XII Про національні меншини в Україні” // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 36. — Ст. 529.
203. Закон України від 25. 06. 1993 р. № 3322-XII “Про науково-технічну інформацію” // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 33. — Ст. 345.
204. Закон Української РСР від 02. 07. 1968 р. (у редакції Закону УРСР від 13. 12. 1979 р.) “Про сільську Раду народних депутатів Української РСР” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — Додаток до № 52.
205. Закон Української РСР від 15. 07. 1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13. 12. 1979 р.) “Про міську, районну у місті Раду народних депутатів Української РСР” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — Додаток до № 52.
206. Закон Української РСР від 15. 07. 1971 р. (у редакції Закону УРСР від 13. 12. 1979 р.) “Про районну Раду народних депутатів Української РСР” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — Додаток до № 52

207. Закон Української РСР від 31. 10. 1980 р. “Про обласну Раду народних депутатів Української РСР” // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1980. — Додаток до № 46. — Ст. 896.
208. Законодавство України про місцеве самоврядування та компетенцію його органів: Зб. нормативних актів. — Харків: Факт, 2000. — 400 с.
209. Законодавство України: Проблеми вдосконалення: Зб. наук. пр. — Вип. 7. — К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — 291 с.
210. Законы о городских и районных в городах советах депутатов трудящихся союзных республик. — М., 1972. — 590 с.
211. Замотаев А. Может ли государственная власть руководить властью муниципальной? // Российская Федерация сегодня. — 1998. — № 18–19. — С. 28–30.
212. Замотаев А. Органы местного самоуправления: [Рос. Федерация] // Муниципальная власть. — 1998. — № 1. — С. 14–15.
213. Занадворнов В. С., Занадворнова А. В. Экономика города: Учеб. пособие. — М.: ИЧП “Издательство Магістр”, 1998. — 272 с.
214. Збірник нормативних актів про місцеве самоврядування в Україні. — К., 2000. — 112 с.
215. Звернення НКВС РРФСР від 24. 12. 1917 р. “Про організацію місцевого самоврядування” // СУ РСФСР. — 1917. — № 12. — Ст. 160.
216. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
217. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівн. аналіз / Пер. з фр. В. Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — 420 с.
218. Злобін С., Гель А. Місце Статуту територіальної громади в системі нормативно-правових актів України // Статут територіальної громади. Проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посіб. — К.: Книга-почтой, 1999. — С. 71–74.
219. ЗУ УРСР. — 1919. — № 15. — Ст. 164.
220. ЗУ УРСР. — 1919. — № 16. — Ст. 182.
221. ЗУ УРСР. — 1919. — № 16. — Ст. 184.
222. Иванченко А. Местное самоуправление в Российской Федерации // Право и экономика. — 1998. — № 6. — С. 4–7.
223. Иванченко А. В. Местное самоуправление: день сегодняшний и завтрашний // Президентский контроль. — 1998. — № 1. — С. 21–30.

224. *Игнатюк Н.* Система органов местного самоуправления // Журнал российского права. — 1998. — № 6. — С. 17–22.
225. *Исполнительный комитет местного Совета народных депутатов: Правовое положение. Основы организации и деятельности /* Под ред. Г. В. Барабашева. — М.: Юрид. литература, 1983. — 256 с.
226. *История средних веков /* Под ред. З. В. Удальцовой и др.: В 2 т. — М.: Высш. шк., 1990. — Т. 1. — 495 с.
227. *Іваницька О.* Розвиток ринку муніципальних цінних паперів // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 168–170.
228. *Ігнатов В., Ребкало В.* І все-таки централізація чи децентралізація? // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — 1998. — С. 29–34.
229. *Інститути та інструменти розвитку територій. На шляху до європейських принципів //* К.: Київський Центр Ін-ту Схід–Захід, 1999. — 244 с.
230. *Історія держави і права Української РСР. 1917–1937 рр.* АН УРСР. Сектор держави і права. — К.: Наук. думка, 1967. — Т. 1. — 480 с.
231. *Казанник А. И.* Координация в системе функций местных Советов / А. И. Казанник. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 1980. — 192 с.
232. *Как провести социологическое исследование /* Под ред. М. К. Горшкова, Ф. Э. Шереги. — М.: Политиздат, 1990. — 288 с.
233. *Калюх Ю.* Актуальні проблеми місцевих органів влади з прогнозування та моніторингу процесонебезпечних територій та об'єктів // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 2. — С. 241–247.
234. *Кампо В.* Як організувати муніципальну просвіту (Право громадян на участь у місцевому самоврядуванні: законодавство і практика) // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 49–50.
235. *Кампо В. М.* Дві системи місцевої влади: взаємодія, а не протистояння // Місцеве самоврядування, 1998. — № 1–2 (9). — С. 35–38.
236. *Кампо В. М.* Місцеве самоврядування в Україні. — К.: ІнЮре, 1997. — 36 с.
237. *Кампо В. М.* Стратегія розвитку місцевого самоврядування в приміських адміністративних районах // Соціально-економічні та екологічні проблеми розвитку адміністративних районів: Наук. доповіді міжнар. наук.-практ. конф. (м. Тернопіль, 17–18 квіт., 1997 р.): У 3 ч. — Львів, 1997. — Ч. II. — С. 89–91.

238. *Канетти Э. Масса В.* Психология масс: Хрестоматия / Сост. Д. Я. Райгородский. — Самара: Изд. дом “БАХРАХ”, 1998. — С. 315–396.
239. *Каныгин Ю. М.* Индустрия информатики. — К.: Техніка, 1987. — 151 с.
240. *Каныгин Ю. М., Калитич Г. И.* Основы теоретической информатики. — К.: Наук. думка, 1990. — 228 с.
241. *Карлов О. О.* Формування інституту місцевого самоврядування. — К., 1993. — 112 с.
242. *Карнаух М.* Конституційні проблеми організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 279–282.
243. *Карпенко О.* Вишгород в облозі // Сільські вісті. — 2001. — 03 лип.
244. *Карпов А. В.* Психология принятия управленческих решений / Под ред. В. Д. Шадрикова. — М.: Юрист, 1998. — 440 с.
245. *Каск Л.* Функции и структура государства. Л.: Изд. Лен. ун-та, 1969. — 65 с.
246. *Кіселічник В.* Структура органів міського самоврядування м. Львова (1356–1772) // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень наук.-практ. конф.; Львів, 19–21 листоп. 1991 р. — С. 15–17.
247. *Клебан С.* Правові аспекти становлення місцевого самоврядування // Командор. — 1997. — № 1. — С. 9–10.
248. *Ключевский В. О.* Курс русской истории: В 8 т. — М., 1956. — Т. 1. — 427с.
249. *Князев В. М.* Науковий супровід регіонального управління та місцевого самоврядування // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку” (6–8 верес., 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. — К.: Логос, 2002. — С. 286–289.
250. *Ковалев А. Г.* Коллектив и социально-психологические проблемы управления. — М.: Политиздат, 1975. — 270 с.
251. *Коваленко А.* Життя складніше, ніж “кабінетні задуми” (Про деякі проблеми місцевої влади в Україні) // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 51–53.

252. *Коваленко А. А.* Місцеве самоврядування в столиці України // Державно-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., листоп., 1997 р. — К., 1997. — С. 381–385.
253. *Коваленко А. А.* Місцеве самоврядування: природа, ознаки, межі // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 346–348.
254. *Ковальчин О.* Проблемні питання місцевого самоврядування // Командор. — 1997. — № 2. — С. 7–8.
255. *Когут З.* Російський централізм і українська автономія: Ліквідація Гетьманщини (1760–1830). — К.: Основи, 1996. — 317 с.
256. *Козлова Е. И.* Исполнительные комитеты городских Советов. — М., 1960. — 100 с.
257. *Козьярик В.* Політична нейтральність державних службовців // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 249–252.
258. *Колодій А. М., Олійник А. Ю.* Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. / Національна академія внутрішніх справ України. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 304 с.
259. *Комарова Н. М.* Вторинна зайнятість населення великих міст України: Автореф. Дис... канд. екон. наук: 08.09.02 / НАН України; Науково-дослідний центр з проблем зайнятості населення та ринку праці. — К., 1997. — 24 с.
260. *Комментарий* к законодательству о городских, районных в городе Советах народных депутатов. — М.: Известия, 1983. — 720 с.
261. *Комов В.* Самоврядування — пілотний проект для м. Києва // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 132–134.
262. *Конвенція* про захист прав і основних свобод людини (офіційний переклад) // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 85–109.
263. *Конституция* (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик утверждена Чрезвычайным VIII Съездом Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК СССР. — 1936. — 6 декабря. — № 283(6140).
264. *Конституция* Украинской Социалистической Советской Республики. Утверждена Всеукраинским съездом Советов в заседании

- 10.03.1919 г. и принята в окончательной редакции Всеукраинским Комитетом в заседании 14.03.1919 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. — 2-е изд. — 1919. — 1–30 июня. — № 19. — С. 274–280.
265. *Конституция Японии* // Современные зарубежные конституции. — М.: МЮИ, 1992. — С. 269–284.
266. *Конституційне право України* / За ред. Погорілка В. Ф. — К.: Наук. думка, 1999. — 734 с.
267. *Конституційні акти України. 1917–1920 рр.* Невідомі Конституції України — К.: Філософська і соціологічна думка, 1992. — 491 с.
268. *Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 р.* // Вісті Всеукраїнського центрального виконавчого комітету Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, 1937. — 31 січ. — № 26(4916).
269. *Конституція РРФСР // СУ РСФСР.* — 1918. — № 51. — Ст. 582.
270. *Конституція США* // Кампо В. М., Гринчак В. А., Заяць І. Я. та ін. Конституції країн парламентської демократії: Навч. посіб. — К.: НМК ВО, 1992. — С. 14–33.
271. *Конституція України* // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
272. *Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР)* // Христюк П. Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. — Відень, 1921. — Т. II. — С. 175–180.
273. *Конституція Української Соціалістичної Республіки.* Прийнята 15.05.1929 р. XI Всеукраїнським з'їздом рад // Вісті Всеукраїнського центрального виконавчого комітету Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. — 1929. — 23 черв. — № 143.
274. *Конституція УРСР* // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1978. — № 18. — Ст. 268.
275. *Концепція адміністративної реформи в Україні.* Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — 61 с.
276. *Концепція Національної програми інформатизації* // Голос України. — 1998. — 4, 7 квіт. — № 65.
277. *Концепція національної програми муніципальної реформи в Україні* // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 5–6. — С. 123–124.

278. *Копиленко О.*, Копиленко М. “Трудовий принцип” в історії місцевого самоврядування УНР // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 117–121.
279. *Копиленко О. Л.* Влада інформації. — К., 1991. — 106 с.
280. *Корнієнко М.* Місцеве самоврядування та “урядова вертикаль” [Модель організації виконавчої влади] // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4. — С. 37–41.
281. *Корнієнко М.* Пошук варіантів місцевого самоврядування ще продовжується // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1994. — Вип. 4 (9). — С. 17–21.
282. *Корнієнко М. І.* Проблеми конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали наук.-практ. конф., трав., 1996 р. — К., 1996. — С. 156–159.
283. *Корнієнко П. С.* Формування структури і кадрового корпусу місцевих органів влади в Україні в 1918–1920 рр. // Проблеми людини. — Вісник. — Тернопіль, 1994. — Вип. 1. — С. 166–178.
284. *Костецька Т.* Проблеми правового забезпечення інформаційної діяльності місцевих Рад народних депутатів // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень наук.-практ. конф.; Львів, 19–21 листоп., 1991 р. — С. 87–89.
285. *Кравченко Б. О.* Адміністративна реформа в Україні: стан та перспективи // Вісн. УАДУ. — 1997. — № 3–4. — С. 13–21.
286. *Кравченко Б. О.* Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ століття. — К.: Основи, 1997. — 424 с.
287. *Кравченко В.* Влада, яка найближча до людей: Роздуми про швед. систему місц. самоврядування та формування “оновленого народовладдя” в Україні // Місцеве самоврядування. — 1998. — №1–2. — С. 100–112.
288. *Кравченко В.* Деякі питання розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті адміністративної реформи // 36. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 273–278.
289. *Кравченко В.* Людина і влада: як подолати відчуження? // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5–7 (14). — С. 119–126.
290. *Кравченко В.* Розмежування повноважень за чіткими критеріями [Про деякі питання виконав. регулювання надання органам

- місц. самоврядування певних повноважень виконавч. влади] // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4. — С. 42–44.
291. *Кравченко В. В., Пітцик М. В.* Муніципальне право України. — К.: Атіка, 2003. — 672 с.
292. *Кравченко В. В., Пітцик М. В., Салій І. М.* Основи муніципального менеджменту: Навч. посіб. / За ред. В. В. Кравченка. — К.: Атіка-Н, 2003. — 304 с.
293. *Кравченко В. В., Сербан Ф. І.* Конституційне право України (тематичний словник термінів та визначень): Навч. посіб. — К., 1996. — 210 с.
294. *Кравченко В., Гель А.* Статут територіальної громади як елемент правового забезпечення адміністративної та муніципальної реформ // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 179–184.
295. *Кравченко В., Линник Н.* Потрібна модель “місцевих правил” (Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження) // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 54–58.
296. *Кравченко В., Пітцик М., Пухтинський М.* Місцеве самоврядування в Швеції // Народ і влада: Інформ. бюл. Асоціації міст України. — 1998. — № 4. — С. 28–40.
297. *Кравчук Л. М.* Адміністративна реформа в Україні // Вісник УАДУ. — 1998. — № 1. — С. 13–25.
298. *Крегул Ю. І.* До питання взаємовідносин місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування // Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 332–333.
299. *Кривенко Л.* Конституційна й фактична моделі системи розподілу влад: проблеми колізій // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 147 — 152.
300. *Кривко І. М.* Земельні громади Південної України (1922–1930 рр.): Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Запорізький держ. ун-т. — Запоріжжя, 1999. — 19 с.
301. *Кривцова В.* Місцеве самоврядування: деякі питання управління в поліетнічному регіоні // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред.

- В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 295–300.
302. *Крижанівський С.* Кроки до соціального партнерства // Уряд. кур'єр. — 1998. — 1 жовт. — С. 7.
 303. *Крижанівський С.* Місцеве самоврядування: шлях до соціального партнерства // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 262–266.
 304. *Крижанівський С.* Територіальній громаді — належні повноваження // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 5–7(14). — С. 137–140.
 305. *Криниця С. О.* Зміцнення фінансової бази місцевого та регіонального самоврядування // Фінанси України. — 1998. — № 2. — С. 38–47.
 306. *Крип'якевич І. П.* Богдан Хмельницький. — Львів: Світ, 1990. — 408 с.
 307. *Крип'якевич І. П.* Галицько-Волинське князівство. — К.: Наук. думка, 1984. — 176 с.
 308. *Крип'якевич І. П.* Історія України. — Львів: Світ, 1990. — 520 с.
 309. *Крисоватий А. І., Мельник В. І.* Місцеві податки у США та особливості їх справляння // Фінанси України. — 1999. — № 1. — С. 100–106.
 310. *Криштафук Л.* “Какой ты отаман, если у тебя нет золотого запаса?” // Российская Федерация. — 1997. — № 1. — С. 26.
 311. *Крупчан О.* Конституційні основи співвідношення структури системи органів виконавчої влади й системи органів місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 166–169.
 312. *Крусян А.* Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии // Юрид. вестник. — 1998. — № 1. — С. 84–87.
 313. *Крючков С. М., Зельницький А. М., Удовенко П. І.* та ін. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування (світовий та український досвід). — К., 1998. — 194 с.
 314. *Куйбіда В. С., Сімків Л. Є.* Теорії місцевого самоврядування: суспільно-політичні і соціально-економічні основи // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долішній. — Львів, 2001 — С. 407–421.

315. *Куйбіда В. С., Шевчук А. В.* Використання комп'ютерних технологій в управлінні містом // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долішній. — Львів, 2001. — С. 600–606.
316. *Куйбіда В.* Безпека в місті Львові: молодіжні проблеми, шляхи їх подолання // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. — № 1 (1). — С. 170–175.
317. *Куйбіда В.* Впровадження елементів системи інформатизації у м. Львові // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Одеса: ОФ УАДУ. — 2003. — Вип. 1(13). — С. 53–61.
318. *Куйбіда В.* До питання про адміністративно-територіальний устрій України та регіональну політику: Економічні есе. — Вип. 6. — К., 2000. — С. 10–15.
319. *Куйбіда В.* Інформатизація муніципального управління. Територіальні чинники та геоінформаційні системи // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2003. — Вип. 1 (11). — С. 182–204.
320. *Куйбіда В.* Місцеве самоврядування в Україні (поняття і сутність) // Актуальні пробл. держ. упр.: Наук. зб. — Одеса: Астропринт, 2000. — Вип. 3. — С. 161–169.
321. *Куйбіда В.* Місцеве самоврядування та економічний розвиток міста // Командор. — 1997. — № 2. — С. 9–11.
322. *Куйбіда В.* Муніципальне управління. Територіальний та правові чинники інформатизації // Вісн. УАДУ. — 2003. — № 1. — С. 427–443.
323. *Куйбіда В.* Організація впровадження інтегрованої системи обробки інформації управління на прикладі м. Львова // Ефективність державного управління: Зб. наук. пр. УАООУ. — Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. — Вип. 1(2). — С. 247–252.
324. *Куйбіда В.* Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи // Управління сучасним містом. — 2003. — № 13–14(9). — С. 78–88.
325. *Куйбіда В.* Про деякі аспекти управління містом // Командор. — 1997. — № 3–4. — С. 7–9.
326. *Куйбіда В.* Проектні рішення інформатизації муніципального управління у м. Львові // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. — Вип. 1 (13). — С. 206–228.

327. *Куйбіда В.* Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Одеса: ОФ УАДУ, 2001. — Вип. 7. — С. 264–274.
328. *Куйбіда В.* Роль місцевого самоврядування в сучасній регіональній політиці // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Одеса: ОФ УАДУ, 2001. — Вип. 6. — С. 264–268.
329. *Куйбіда В.* Система місцевого самоврядування України // Вісник УАДУ. — 1998. — № 2. — С. 186–194.
330. *Куйбіда В.* Становлення демократичних засад місцевого самоврядування // Економіка України. — 2000. — № 10 (467). — С. 14–21.
331. *Куйбіда В.* Становлення правових основ міського самоврядування в Західній Україні // Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування: Навч. посіб. — К., 1999. — С. 38–57.
332. *Куйбіда В.* Функції місцевого самоврядування в Україні: аналіз і прогноз // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 2000. — № 1. — С. 294–298.
333. *Куйбіда В.* Хто у місті господар: про виключну компетенцію міських рад // Місцеве самоврядування. — № 3–4 (11). — 1998. — С. 1–8.
334. *Куйбіда В., Швець В.* Вплив матеріального архітектурного середовища на криміногенну ситуацію у місті (*досвід м. Львова*) // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. УАДУ. — Львів: ЛФ УАДУ, 2000. — Вип. 4. — С. 163–168.
335. *Куйбіда В. С., Сімків Л. С.* Місцеве самоврядування в Україні: сутність і становлення // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долишній. — Львів, 2001. — С. 421–429.
336. *Куйбіда В., Лесечко М., Чемерис А.* Концептуальні засади управління приміськими зонами великих міст // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Дніпропетровськ: ДФ УАДУ, 2000. — Вип. 2 (2). — С. 134–141.
337. *Куйбіда В., Лесечко М., Чемерис А.* Проблеми управління економікою м. Львова в перехідний період // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 2000. — № 2. — С. 359–365.

338. *Куйбіда В., Хобзей П., Комарницький М., Синицька Г., Козак Л., Гриневич Л.* Основні засади освітньої політики міста Львова [Стратегічний документ]. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 61 с.
339. *Куйбіда В., Чемерис А., Парасюк Н.* Аспекти формування інноваційної політики держави // Актуальні пробл. держ. уп.: Зб. наук. пр. УАДУ. — Львів: ЛФ УАДУ, 1999. — Вип. 2. — С. 8–21.
340. *Куйбіда В., Чушенко В.* Місцеве самоврядування в Україні: Текст лекції. — Львів: Юрид. ф-т Львівського держ. ун-ту ім. Івана Франка, 1998. — 19 с.
341. *Куйбіда В., Чушенко В.* Поняття місцевого самоврядування в Україні // Право України. — 1998. — № 5. — С. 17–21.
342. *Куйбіда В., Чушенко В.* Система місцевого самоврядування України // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 2. — С. 186–194.
343. *Куйбіда В. С., Кривицький А. Ф., Шульц С. Л., Шевчук Л. Т.* Світовий досвід регулювання розвитком великих міст // Регіональна політика: методологія, методи, практика / НАН України. Ін-т регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор академік НАН України М. І. Долішній. — Львів, 2001 — С. 607–618.
344. *Куйбіда В. С.* Інформатизація муніципального управління. — Львів: Літопис, 2002. — 222 с.
345. *Куйбіда В. С.* Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні. — Львів: Літопис, 2001. — 326 с.
346. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. — К.: МАУП, 2003. — 571с.
347. *Куйбіда В. С.* Освітня політика міста Львова // Актуальні пробл. держ. упр.: Зб. наук. пр. — Харків: ХФ УАДУ, 2000. — № 1 (6). — С. 218–229.
348. *Куйбіда В. С.* Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. — Львів: Літопис, 2001. — 176 с.
349. *Куйбіда В. С.* Управління розвитком міста: правові та соціально-економічні аспекти // Місцеве та регіональне самоврядування України. — К., 1995. — Вип. 3–4 (12–13). — С. 58–63.
350. *Куйбіда В. С., Сімків Л. Є.* Сучасні проблеми місцевого самоврядування української економіки // Регіональна політика: Методологія, методика, практика. НАН України. Інститут регіональних досліджень. — Львів., 2001. — С. 444–459.

351. *Куйбіда В. С.* Політико-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи // Управління сучасним містом. — 2003. — №13–14 (9). — С. 78–88.
352. *Культура* городского самоуправления: Учеб. пособие под ред. С. Вобленко. — Николаев: Тетра, 1997. — 367 с.
353. *Кульчицький В. С.* Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX — на початку XX ст.). — Львів: Львівський держ. ун-т, 1966. — 68 с.
354. *Кульчицький В., Тищик Б., Лісна І.* Місцеве самоврядування на західноукраїнських землях у складі Польщі (1921–1939 рр.) // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень науково-практичної конференції; Львів, 19–21 листоп., 1991 р. — С. 22–24.
355. *Курінний П.* Передісторія та рання історія України на підставі археологічних джерел. — Мюнхен: Український Вільний університет, 1970. — 92 с.
356. *Кучма Л. Д.* Засади місцевого самоврядування [Виступ Президента України на загальних зборах Укр. Асоц. місц. та регіон. влад 19 червн. 1997 р.] // Уряд. кур'єр. — 1997. — 21 черв. — С. 3–4.
357. *Кушнар'ов Є.* Про діяльність Асоціації міст України // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 134–139.
358. *Лазор О. Я., Лазор А. Д.* Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід. — Львів: Ліга–Прес, 2002. — 464 с.
359. *Лащенко Р.* Лекції по історії українського права: Княжа доба. — Прага: Український університет у Празі, 1923. — 150 с.
360. *Лебон Г.* Психология масс // В кн. Психология масс: Хрестоматия / Сост. Д. Я. Райгородский. — Самара: Изд. дом “БАХ-РАХ”, 1998. — С. 5–130.
361. *Лебон Г.* Психология народов и масс // Психология толпы: социальные и политические механизмы воздействия на массы. — М.: Изд-во Эксмо; СПб.: Terra Fantastica, 2003. — С. 9–316.
362. *Лежикова Ю. Г.* Характер и пределы правового регулирования экономической функции местного самоуправления [Рос. Федерация] // Юрист. — 1998. — № 4. — С. 46–50.
363. *Лепешкин А. И.* Местные органы власти Советского государства. — Москва, 1957. — 304 с.

364. *Ліотар Ж.-Ф.* Умови постмодернізму // Ж. Рюс. Поступ сучасних ідей: Панорама новітньої науки / Пер. з фр. В. Шовкун. — К.: Основи, 1998. — 296 с.
365. *Літоніс* Руський. — К.: Дніпро, 1989. — 591 с.
366. *Лубченко І.* На якому стовбурі росте четверта гілка влади? (В Україні досі не створено належних умов для свободи слова) // Людина і влада. — № 1. — 1999. — С. 73–75.
367. *Луговий В. І., Князев В. М.* Адміністративна реформа в Україні: кадрові і наукове забезпечення // Вісн. УАДУ. — 1997. — № 2. — С. 4–8.
368. *Лысенко В. Н., Лысенко Л. М.* Институт губернаторства в истории и современной России: Некоторые общие и отличит. черты // Государство и право. — 1998. — № 5. — С. 13–16.
369. *Лысенко В., Лысенко Л.* От Апраксина до Немцова. Губернаторы в дореволюционной и современной России [Ин-т губернаторства в России] // Власть. — 1997. — № 9. — С. 54–58.
370. *Любченко П. Н.* Вопросы правового регулирования компетенции местного самоуправления // Нова Конституція України і проблеми вдосконалення законодавства: Темат. зб. наук. пр. — Харків, 1997. — С. 24–29.
371. *Максименко С.* Від “фокусних” досліджень — до “точок зростання” // Людина і влада. — № 1. — 1999. — С. 41–42.
372. *Макухін О., Лебедев М.* Управління в житлово-комунальній сфері в умовах реформування органів місцевого самоврядування (досвід, проблеми та перспективи розвитку) // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 201–205.
373. *Маленко Т.* Органи місцевого самоврядування і мас-медіа: проблема взаємовідносин // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 227–231.
374. *Малиновський В.* Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 211–218.
375. *Малиновський В.* Функція прийняття управлінських рішень // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1999. — № 3. — С. 42–50.

376. *Малиновський В. Я.* Державне управління: Навч. посіб. — Луцьк: Вежа, 2000. — 560 с.
377. *Мальчин Ю. М.* Концепція фахової підготовки та підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад і працівників органів місцевого самоврядування // Теорії мікро-макроекономіки: Зб. наук. праць. — К.: Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. — С. 3–9.
378. *Манелюк В.* Проблема єдності державного управління і місцевого самоврядування в українській суспільно-політичній думці // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1999. — № 3. — С. 181–189.
379. *Мармазов В.* До питання про типологію про місцеве самоврядування // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень наук.-прак. конф.; Львів, 19–21 листоп., 1991 р. — С. 29–30.
380. *Мартин Дж.* Телематическое общество. Вызов ближайшего будущего // Новая технократическая волна на Западе. — М., 1986. — 356 с.
381. *Мартинюк Я. М.* Становлення та діяльність органів місцевого самоврядування на Волині (1919–1939 рр.): Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Волинський держ. ун-т ім. Лесі Українки. — Луцьк, 2001. — 181 с.
382. *Марченко О. М.* Міське самоврядування на Півдні України у другій половині XIX ст.: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Одеський держ. ун-т ім. І. І. Мечникова. — Одеса, 1997. — 180 с.
383. *Мастяниця Й. У., Соснін О. В., Шиманський Л. С.* Інформаційні ресурси України: Проблеми державного управління: Монографія. — К.: Ін-т стратегічних досліджень, 2002. — 141 с.
384. *Масуда Й.* Гіпотеза про генезис НОМО INTELLIGENS // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. Хрестоматія: Навч. посіб. / Упоряд. В. Лях. — К.: Либідь, 1996. — С. 335–361.
385. *Матвієнко В.* Реформи чи “експеримент над суспільством”? // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 10–12.
386. *Матвієнко К. С.* Проблеми самоврядування столиці // Роль столиці у процесах державотворення: іст. та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., 28 лют., 1996 р. — К., 1996. — С. 104–106.
387. *Мацько М. А.* Теоретичні основи та політико-правові аспекти муніципальної реформи в Україні // Державно-правова реформа

- в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., листоп., 1997р. — К., 1997. — С. 394–397.
388. *Мельниченко В.* Коли місцеві власті не жебракують: Фінансові та матеріальні засади місцевого самоврядування // Віче. — 1997. — № 11. — С. 66–81.
389. *Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: Пер. с англ. Высш. шк. междунар. бизнеса. — М.: Дело, 1992. — 701 с.
390. *Метельський Р.* Місьцеве самоврядування: побічний ефект // Нова політика. — 1997. — № 4. — С. 5–6.
391. *Мечинський О. Б.* Формування та розподіл коштів бюджету місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. наук з державного управління: 25.00.06 / Українська Академія державного управління при Президентові України. — К., 2001. — 17 с.
392. *Мечинський Б. І.* Деякі особливості організації самоврядування в столиці // Роль столиці у процесах державотворення: історичні та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., 28 лют., 1996 р. — К., 1996. — С. 84–85.
393. *Мечинський О.* Раціональний розподіл централізованих бюджетних коштів з метою створення рівних соціально-економічних можливостей життєдіяльності населення // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 218–223.
394. *Місьцеве самоврядування в столиці України / НДІ соціально-економічних проблем міста (НДІСЕП) / О. М. Невелєв (ред.).* — К.: НДІСЕП, 2000. — 279 с.
395. *Місьцеве самоврядування в Україні: Закон. практика, проблеми // Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України / В. А. Граб (відп. ред.), О. А. Нескоромний (упоряд.).* — К.: Парламентське вид-во, 2000. — 144 с.
396. *Місьцеве самоврядування в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку: Матеріали міжрегіональної наук.-практ. конф. м. Чернівці, 15 груд., 2000 р. / Чернівецька обласна рада; Асоціація органів місцевого самоврядування Чернівецької області.* — Чернівці: Прут, 2000. — 110 с.
397. *Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози // НАН України, Ін-т соціології, Центр соціальних експертиз і прогнозів, ПСП України.* — К., 1997. — 176 с.

398. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків: Збірник / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України при Президентові України / М. Пухтинський (наук. ред.). — К.: Атіка, 2002. — 367 с.*
399. *Місцеве самоврядування: 10 років незалежності України / Управління по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування Апарату Верховної Ради України / В. А. Граб (відп. ред.), О. А. Нескоромний (упоряд.). — 2-ге вид., стер. — К.: Парламентське вид-во, 2002. — 431 с.*
400. *Мойсєєва Н. І. Ментальність і місцеве самоврядування: взаємозв'язок, проблеми, протиріччя: Автореф. дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / Харківський військовий ун-т. — Харків, 2001. — 16 с.*
401. *Мойсєєнков В. Роль місцевих органів самоврядування у формуванні та використанні місцевих бюджетів // Економіка України. — 1997. — № 7. — С. 25–27.*
402. *Молодцов О. Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України — 10 років діяльності // <http://www.usukraine.org/cpp/journal/as0202/molodsov.doc>*
403. *Молодцов О. Від мотивації — до реальної ситуації: Про роботу з кадрами під час реорганізації системи упр. містом // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 3–4. — С. 17–22.*
404. *Мороз В. Разом ми сильніші // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 6 — 10.*
405. *Мороз О. Альтернативи самоврядуванню немає [Запровадження Закону України “Про місц. самоврядування України”] // Голос України. — 1997. — 17 жовт. — С. 1, 2.*
406. *Мочерний С., Симоненко В., Секретарюк В., Устенко О. Основи економічної теорії. — К.: Знання, 2000. — 607 с.*
407. *Муниципальное управление: Учеб. пособ. для вузов / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др. ; Под общ. ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева; Академия наук социальных технологий и местного самоуправления. — М.: Муниципальный мир, 2002. — 560 с.*
408. *Муниципальный рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку” (6–8 верес., 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. — К.: Логос, 2002. — 560 с.*
409. *Мурашин О. Г. Акти прямого народовладдя і місцеве самоврядування: історичний та сучасний аспекти // Ідеологія державо-*

- творення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р. — К., 1997. — С. 325–328.
410. *Мягченко М.* Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // *Право України.* — 2000. — № 7.
411. *Мяловицька Н.* Проблеми удосконалення законодавства про місцеве самоврядування // *Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугово-го, В. М. Князева: У 2 ч.* — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 184–186.
412. *Мяловицька Н. А.* Розвиток місцевого самоврядування — важливий напрямок українського державотворення // *Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р.* — К., 1997. — С. 328–330.
413. *Нагасв О.* Деякі питання порівняльно-правового аналізу систем місцевого самоврядування // *Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень науково-практичної конференції; Львів, 19–21 листоп., 1991 р.* — С. 31–32.
414. *Надолішній П. І.* Розбудова нової системи врядування в Україні. — К.: Вид-во УАДУ; Одеса: Астропринт, 1999. — 304 с.
415. *Наказ Міністра охорони здоров'я України № 127 від 21. 05. 1998 р.* “Про створення Єдиного інформаційного поля системи охорони здоров'я України” // <http://www.rada.gov.ua>
416. *Нартов Н. А.* Геополітика: Учеб. для вузов. — М.: ЮНИТИ, 1999. — 359 с.
417. *Наука управління з історії менеджменту: Хрестоматія / Упор. І. О. Сленов.* — К.: Либідь, 1993. — 185 с.
418. *Нашикерський А.* Старий Львів серйозно хворий: чи буде знайдено ліки? // *Місьцеве самоврядування.* — 1998. — № 3–4 (11). — С. 53–55.
419. *Невелєв О. М.* Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні. Пропозиції для обговорення. — К.: НДІСЕП, 2003. — 27 с.
420. *Невелєв О. М.* Місто Київ: політика перспективного розвитку. — К., 1999. — 296 с.
421. *Некрасова О. В.* Участь робітничої молоді в процесах самоврядування в Україні: (досвід та уроки 80-х років): Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / КПІ. — К., 1993. — 186 с.

422. *Некрич А.* Важка ти, ноша самоврядування // Віче. — 1997. — № 5. — С. 39–49.
423. *Нижник Н.* Державна влада та ідеї правової держави в умовах реалізації Конституції України // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентіві України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 131–133.
424. *Нижник Н. Р., Машков О. А.* Системний підхід в організації державного управління / За заг. ред. Н. Р. Нижника. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.
425. *Нижник Н., Мосов С., Задорожна М. Я.* Формування портрета якостей керівника в системі державного управління. Державне управління в Україні: наукові, правові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. — Львів: Вид-во Нац. ун-ту “Львівська політехніка”, 2002. — С. 151–157.
426. *Новикова Л., Сиземская Н.* Власть и самоуправление в “зеркале заднего вида” [Соотношение власти и самоуправления в Рос. Федерации] // Власть. — 1998. — № 8–9. — С. 99–104.
427. *Об учреждении* губерний и о расписании к ним городов. Указ от 18. 12. 1708 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. — М.: Юрид. литература, 1986. — Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма. — С. 166–169.
428. *Оболенський О.* Навчання державного службовця як складова його професійної діяльності // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1999. — № 3. — С. 35–42.
429. *Овчинников И.* Финансы местного самоуправления: проблемы укрепления доходной базы // Государство и право. — 1998. — № 9. — С. 124–128.
430. *Огонь Ц. Г.* Основні засади та принципи побудови податкового кодексу України // Фінанси України. — 1999. — № 1. — С. 46–64.
431. *Олійник О. М.* Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні — 10 років розвитку” (6–8 верес., 2001 р., м. Бердянськ) / Заг. ред. М. Пухтинського. — К.: Логос, 2002. — С. 286–289.

432. *Онопенко В.* Потрібна муніципальна реформа [Бесіда з нар. депутатом України] // Хрещатик. — 1999. — 22 січ. — С. 7.
433. *Опанасюк Г.* Конституційні основи кадрової політики України // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 176–179.
434. *Определение и пределы принципа субсидиарности: Доклад Координац. Комитета по мест. и регион. Органам власти [CPLR]: [Рус. версия].* — Б. м.: Изд. Совета Европы, 1994. — 54 с.
435. *Органы местного управления в зарубежных странах: сравнительное исследование: Науч.-аналит. обзор / [Черкасов А. И.].* — М.: ИНИОН, 1994. — 89 с.
436. *Орзіх М.* Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 67–75.
437. *Ортега-и-Гассет Хосе.* Восстание масс // Психология толпы: социальные и политические механизмы воздействия на массы. — М.: Изд-во Эксмо; СПб.: Terra Fantastica, 2003. — С. 417–466.
438. *Основы Европейской хартии местного самоуправления: Метод. пособие.* — М., 1999. — 128 с.
439. *Оффердал О.* Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении // ПОЛИС. — 1998. — №1. — С. 52–67.
440. *Павленко Р.* Районні та обласні влади: самоврядування чи координація? // Підтекст. — 1998. — № 34 (14–20 жовт.). — С. 9–10.
441. *Пал Лесли А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. Іван Дзюб. — К.: Основи, 1999. — 422 с.
442. *Палінчак М. М.* Поняття політичного аналізу та етапи прийняття політичного рішення // Актуальні проблеми органів місцевого самоврядування: Матеріали конф. — Воловець, 1998. — С. 4–27.
443. *Парасюк В.* Кодифікація законодавства про місцеве самоврядування: теоретичні питання // Право України. — 2000. — № 11. — С. 24.
444. *Парфенова Л., Парфенова В.* Коммунальная экономика польских гмин и способы ее финансирования // Финансы. — 1998. — № 9. — С. 56–58.
445. *Пархоменко В.* Історичні корені місцевого самоврядування в Україні // Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”. — 1998. — № 1. — С. 8–14.

446. *Пархоменко В.* Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років. — К.: Інститут демократії ім. Пилипа Орлика, 1997. — 252 с.
447. *Пастернак М. М.* Місцеві позики як інструмент фінансування соціально-економічних програм органів місцевого самоврядування: Дис... канд. екон. наук: 08.04.01 / Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. — К., 2001. — 210 с.
448. *Пахомов І.* Централізація і децентралізація виконавчої влади у сучасній Україні // *Право України.* — 1997. — № 12. — С. 18–19.
449. *Пахомов І. М., Пахомов С. І.* Про систему органів місцевого самоврядування // *Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність: Матеріали наук.-практ. конф., 22–23 листоп., 1996 р.* — К., 1997. — С. 340–341.
450. *Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 р.* / Передмова О. Прицака. — К.: Веселка, 1994. — 75 с.
451. *Підгрунття* місцевої демократії: Межі місц. самоврядування [Швеція] // *Юрид. вісн. України.* — 1997, 6–12 берез. — С. 4.
452. *Пітцик М. В., Кравченко В. В.* Актуальні проблеми розвитку законодавства про місцеве самоврядування // <http://aus.loginsee.org>
453. *Плаксій Т. М.* Міське самоврядування Середньої Наддніпряни в другій половині ХІХ — на початку ХХ століть: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Кременчуцький держ. політехнічний ун-т. — Кременчук, 2001. — 239 с.
454. *Плющ І. С.* Широке нормування місцевих відносин (до проблеми становлення й удосконалення законодавства про місцеве самоврядування в Україні) // *Законодавство України: проблеми вдосконалення.* — К., 1999. — С. 3–15.
455. *Побурко Я., Даниленко А., Голуб А.* Підприємництво і розвиток території: узгодження інтересів // *Регіональна економіка.* — 1997. — № 2. — С. 81–87.
456. *Пойченко А.* Чому бракує “прапорonoсців”? Про становлення і перспективи політичного лідерства в Україні // *Людина і влада.* — 1999. — № 1. — С. 17–19.
457. *Політика* Стокгольмського муніципалітету щодо засобів масової інформації // *Міське самоврядування.* — 1998. — № 1–2 (9). — С. 113–114.

458. *Положення про міські й селищні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів від 28. 10. 1925 р. // ЗУ УРСР. — 1925. — № 86. — Ст. 490.*
459. *Положення про окружні з'їзди Рад і окружні виконавчі комітети від 28. 10. 1925 р. // ЗУ УРСР. — 1925. — № 83. — Ст. 487.*
460. *Положення про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети від 28.10.1925 р. // ЗУ УРСР. — 1925. — № 84. — Ст. 488.*
461. *Положення про сільські Ради від 28. 10. 1925 р. // ЗУ УРСР. — 1925. — № 85. — Ст. 489.*
462. *Полубинський В. И. Деятельность районного, городского Советов в области обеспечения социалистической законности и охраны общественного порядка. — М.: Юрид. литература, 1973. — 104 с.*
463. *Постанова Верховної Ради України “Про підсумки парламентських слухань “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні” // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 16. — Ст. 130.*
464. *Постанова Верховної Ради України № 687-IV від 03. 04. 2003 р. “Про Концепцію національної інформаційної політики”//<http://alpha.rada.kiev.ua>*
465. *Постанова Верховної Ради України № 914-XIV від 13.07.1999 р. “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1999–2001 роки” // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — №37. — Ст. 335.*
465. *Постанова Верховної Ради України від 10.01.2002 р. № 2967-III “Про забезпечення права громадян України на інформацію”// Голос України. — 2002. — 24 січ. — № 15.*
466. *Постанова Верховної Ради України від 14.07.1993 р. №3384-XII “Про приєднання України до Європейської конвенції про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними общинами або органами влади 1980 року” // <http://www.rada.gov.ua>*
467. *Постанова Верховної Ради України від 28.11.2002 р. № 280-IV “Про Концепцію розвитку телерадіоінформаційного простору України” // <http://alpha.rada.kiev.ua>*
468. *Постанова Верховної Ради України від 16. 01. 2003 р. № 441-IV “Про підсумки парламентських слухань “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура в Україні” // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 16. — Ст. 130.*

469. *Постанова* Верховної Ради України від 28. 11. 2002 р. № 280-IV “Про Концепцію розвитку телерадіоінформаційного простору України” // <http://alpha.rada.kiev.ua>
470. *Постанова* Верховної Ради України від 7.06.2001 р. № 2498-III “Про підсумки парламентських слухань “Проблеми інформаційної діяльності, свободи слова, дотримання законності та стану інформаційної безпеки України” // *Голос України*. — 2001. — 26 черв. — № 112.
471. *Постанова* ВУЦВК і РНК УРСР від 12.01.1929 р. “Про міські районні Ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів” // *ЗЗ УРСР*. — 1929. — №6. — Ст. 45.
472. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 118 від 22.01.1996 р. “Про створення Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України” // <http://www.rada.gov.ua>
473. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 1291 від 29. 09. 2002 р. “Про забезпечення реалізації Закону України “Про Генеральну схему планування території України” // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/.laws/main.cgi>
474. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 1302 від 29. 08. 2002 р. “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” // <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/.laws/main.cgi>
475. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 1355 від 02.12.1997 р. “Про Програму створення автоматизованої системи ведення Державного земельного кадастру” // <http://www.rada.gov.ua>
476. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 224 від 25.03.1993 р. “Про містобудівний кадастр населених пунктів” // <http://www.rada.gov.ua>
477. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 3 від 04.01.2002 р. “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” // *Офіц. вісн. України*. — 2002. — № 2. — Ст. 57.
478. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 391 від 30.03.1998 р. “Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля” // *Офіц. вісн. України*. — 1998. — № 13. — С. 91.
479. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 413 від 08.04.1996 р. “Про затвердження Порядку ведення державного водного кадастру” // <http://alpha.rada.kiev.ua/cgi-bin/laws/main>.

480. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 777 від 07.05.2000 р. “Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади” // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 19. — Ст. 793.
481. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 789 від 15.07.1997 р. “Про першочергові заходи інформатизації” // <http://alpha.rada.kiev.ua/cgi-bin/laws/main>.
482. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 208 від 24. 02. 2003 р. “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 9. — С. 112. — Ст. 378.
483. *Постанова* Ради Народних Комісарів УСРР від 30.05.1925 р. “Про структуру й штати міських рад” // ЗУ та РР-СУ України. — 1925. — №29-30. — Арт. 227.
484. *Постановление* о провозглашении России Республикой. 01.11.1917 г. // Российское законодательство X–XX веков. — Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. — М.: Юрид. литература, 1994. — С. 129.
485. *Почтовюк А.* Можливості впровадження зарубіжного досвіду підготовки кадрів для місцевих органів влади // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 223–227.
486. *Правове* поле для співпраці [Правова основа діяльності місц. органів влади] // Уряд. кур’єр. — 1998. — 24 верес. — С. 7.
487. *Принципи* безпосередньої демократії в Україні. Інститут самоорганізації населення. — Львів: Львівський ресурсний центр сприяння розвитку територіальних громад, 2001. — 119 с.
488. *Принципи* Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітчик, В. Кравченко, Е. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. — К., 2000. — 136 с.
489. *Про доцільність* та можливості створення державної установи з питань проведення адміністративної реформи та розвитку місцевого самоврядування: Зб. матеріалів громадських слухань (Київ, 2 черв., 2000 р.). — К.: Логос, 2000. — 88 с.
490. *Про Концепцію* муніципальної реформи в Україні. Проект Постанови було внесено на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Коновалюком В. І. на 1 сесії IV скл. Реєстраційний № 1103 від 27 травня 2002 р. // http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc_2

491. *Про селищну* Раду народних депутатів Української РСР. Закон Української РСР від 02.07.1968 р. (*у редакції Закону УРСР від 13.12.1979 р.*) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1979. — Додаток до № 52.
492. *Проект Закону* України “Про територіальну громаду”. Підготовлений робочою групою експертів Товариства науковців по сприянню муніципальній реформі, Асоціації міст України та Спільки лідерів місцевих та регіональних влад України за сприяння Всесвітнього банку. Керівник робочої групи В. В. Кравченко // <http://www.rada.gov.ua>
493. *Проект Закону* “Про державний земельний кадастр” поданий на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 02.01.2003 р. Реєст. № 2613 // <http://www.rada.gov.ua>
494. *Проект Закону* про стимулювання розвитку депресивних територій поданий народними депутатами України III скл. Волковим О. М. та Марченком О. А. 12.07.2001 р. Реєстр. № 7143 // <http://www.rada.gov.ua>
495. *Проект Закону* України “Про асоціації, інші добровільні об’єднання органів місцевого самоврядування” поданий на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Ключковським Ю. Б. 11. 07. 2003 р. Реєстр. № 3771 // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
496. *Проект Закону* України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів поданий на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України 15. 09. 2003 р. Реєстр. № 2211-1 // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
497. *Проект Закону* України “Про визначення порядку обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування” поданий на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Матвієнком А. С. та Ключковським Ю. Б. 24. 09. 2003 р. Реєстр. № 4188 // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
498. *Проект Закону* України “Про внесення змін до Закону України “Про бюджетну систему України” (стосовно централізованого контролю за накопиченням боргових зобов’язань органами місцевого самоврядування)” поданий на розгляд до Верховної Ради України 13.07.2000 р. Реєстр. № 5464 // <http://www.rada.gov.ua>
499. *Проект Закону* України “Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого са-

- моврядування” поданий на розгляд Верховної Ради України 22.06.1998 р. Реєстр. № 1173 // <http://www.rada.gov.ua>
500. *Проект Закону* України “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування” поданий на розгляд до Верховної Ради України народним депутатом України III скл. Жовтяком Є. Д. 14.07.2000 р. Реєстр. №5473 // <http://www.rada.gov.ua>
501. *Проект Закону* України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Жмеринці, селищі Браїлів та селі Лелеки” поданий на розгляд до Верховної Ради України 12.06.2001 р. Реєстр. № 7380 // <http://www.rada.gov.ua>
502. *Проект Закону* України “Про затвердження Примірного Статуту територіальної громади” поданий до Верховної Ради України народними депутатами України Р. Безсмертним, М. Сиротою та І. Шаровим 4.09.1997 р. Реєстр. № 1262 // <http://www.rada.gov.ua>
503. *Проект Закону* України “Про міліцію місцевого самоврядування” поданий на розгляд Верховної Ради України. Реєстр. № 6104 від 19.06.2001 р. // <http://www.rada.gov.ua>
504. *Проект Закону* України “Про місцеве самоврядування в Україні” поданий на розгляд до Верховної Ради України народними депутатами Іщенко О. М., Дайнеко Л. І., Іоффе Ю. Я. Реєстр. № 0941 від 14.05.2002 р. // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
505. *Проект Закону* України “Про Програму державної підтримки і розвитку місцевого самоврядування” поданий на розгляд Верховної Ради України 11. 05. 2000 р. Реєстр. № 5307 // <http://www.rada.gov.ua>
506. *Проект Закону* України “Про статус великих міст України” поданий на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Добкіним М. М. та Косіновим С. А. на 3 сесії IV скл. 05. 06. 2003 р. Реєстр. № 3600 від // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
507. *Проект Закону* України “Про стимулювання розвитку депресивних територій” поданий на розгляд до Верховної Ради України народними депутатами України Волковим О. М. та Марченком О. А. на 7 сесії III скл. Реєстр. № 7143 від 12.07.2001 р. // <http://www.rada.gov.ua>
508. *Проект Закону* України “Про стимулювання розвитку депресивних територій” поданий на розгляд Верховної Ради України на-

- родними депутатами Волковим О. М. та Біловолом О. М. 12.12.2002 р. Реєстр. № 2521 // <http://www.rada.gov.ua>
509. *Проект Закону України “Про територіальну громаду”* поданий на розгляд до Верховної Ради України народним депутатом України Салієм І. М. на 7 сесії III скл. Реєстр. № 7218 від 11.04.2001 р. // <http://www.rada.gov.ua>
510. *Проект Закону України “Про фінансову основу місцевого самоврядування в Україні”* подано на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Чорноволенком О. В. та Ковалем В. С. на 3 сесії IV скл. 15. 04. 2003 р. Реєстраційний № 3387 // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
511. *Проект Кодексу законів про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальний кодекс України)* поданий народними депутатами України Г. Антоньовою, І. Плющем, Л. Кравчуком, Ю. Іоффе 13. 12. 2000 р. Реєстр. № 6287 <http://www.rada.gov.ua>
512. *Проект Статуту територіальної громади в Україні. Проект регламенту міської ради в Україні.* — К.: Видання Фонду ім. Ф. Еберта, 1998. — 72 с.
513. *Проект Статуту територіальної громади міста Києва.* Розроблений в НДІСЕ як один із можливих варіантів для обговорення / Авторський колектив: Невелєв О. М., Берданова О. В., Вакуленко В. М., Гринчук Н. М., Дехтеренко Ю. Ф., Мальцев В. С., Сич Н. М. (Науково-дослідний інститут соціально-економічних проблем міста), Редакція 19.01.2000. — К., 2000. — 64 с.
514. *Прокопа І.* Сільські поселення в системі місцевого самоврядування // *Право України.* — 1998. — № 7. — С. 12–14.
515. *Пропозиції Президента до Закону “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”* від 12. 08. 2003 р. Реєстр. № 1044. *Проект закону “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”* подано Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України від 21. 05. 2002 р. // <http://oracle2.rada.gov.ua/pls/zweb/webproc2>
516. *Прорахунки з’ясовано, час діяти (Відбулося чергове засідання міжвідомчої комісії з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України)* // *Людина і влада.* — 1999. — № 1. — С. 58.
517. *Проценко Т. О.* Діяльність органів виконавчої влади в регіоні України: організаційно-правові засади: Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.04 / Українська Академія державного управління при Президентові України. — К., 2002. — 20 с.

518. *Прошко В.* Спомин по самоврядуванню // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 113–117.
519. *Пустовойтенко В.* Від розвинутого самоврядування — до міцної держави: // Уряд. кур'єр. — 1997. — 23 верес. — С. 3.
520. *Пустовойтенко В.* Попереду велика робота, якої вистачить усім // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 1–6.
521. *Пухтинський М.* Проблеми реалізації конституційно-правових засад місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 257 — 261.
522. *Пухтинський М.* Актуальні проблеми муніципальної реформи в Україні // Економічний часопис. — 1998. — № 1. — С. 22–26.
523. *Пухтинський М.* Кроки, що ведуть до мети [Фонд сприяння місц. самоврядуванню України] // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 3–4. — С. 3–7.
524. *Пухтинський М.* Наміри — “революційні”, а дії “еволюційні”? Місцеве самоврядування в реальних здобутках і деяких виявах “демократичного централізму” // Людина і влада. — 1999. — № 1. — С. 46 — 48.
525. *Пухтинський М.* Організація влади: уроки, пошуки, погляд у майбутнє // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 118–121.
526. *Пухтинський М.* Перетворення, зумовлені життям [Про взаємозв'язок адміністративної та муніципальної реформи в Україні] // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 5–6 (7). — С. 33–35.
527. *Рабинович П. М.* Основи загальної теорії права та держави: Навч. посіб. — Вид. 6-те. — Херсон: Консум, 2002. — 160 с.
528. *Рада та громада (або як залучити громадян до місцевого самоврядування) / Кол. авторів.* Посіб. для працівників місцевого самоврядування. — К.: Академпрес, 2003. — 132 с.
529. *Ради народних депутатів: правові питання організації та діяльності.* — К., 1981. — 288 с.
530. *Райони та міста Львівщини: Інформаційно-статистичний збірник.* — Львів: Львівське обласне управління статистики, 1997. — 216 с.
531. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В. Іванка, О. Коваленка, С. Соколик. — К.: Основи, 1994. — 191 с.

532. *Рахой Брей М.* В высшей степени децентрализованное... королевство [Местное самоуправление в Швеции] // Муниципальная власть. — 1998. — № 1. — С. 58–60.
533. *Реальне самоврядування: Депутатам місцевих рад та активістам громад / За ред. А. Ткачука.* — К.: ТОВ “ЛЕСТА”, 2002. — 92 с.
534. *Редькіна О. А.* Земства Лівобережної та Південної України як органи місцевого самоврядування та осередки ліберального руху в другій половині ХІХ — початку ХХ століття: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Київський національний лінгвістичний ун-т. — К., 2002. — 206 с.
535. *Реконструкція світоглядних парадигм (нові тенденції в західній філософії).* — К.: Наук. думка, 1995. — 189 с.
536. *Реформування державного управління в Києві: проблеми і перспективи / Кол. авторів.* (Наук. кер. Цветков В. В.) — К.: Оріяни, 1998. — 364 с.
537. *Розенберг, Джерри М.* Бизнес. Менеджмент: Терминолог. слов.: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М, 1997. — 463 с.
538. *Розпорядження Кабінету Міністрів України № 323-р від 13.06.2002 р. “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2002 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування” // Офіц. вісн. України.* — 2002. — № 24. — Том. 1. — Ст. 1179.
539. *Роль міської влади у формуванні механізмів соціального партнерства [Круглий стіл] // Економічний часопис.* — 1998. — № 10. — С. 27–29.
540. *Ру Домінік, Сульє Даніель.* Управління / Пер. з фр. Т. Мусієнко та І. Реслер. — К.: Основи, 1995. — 442 с.
541. *Рубцов В.* Самоуправление как инструмент демократического переустройства // Місьцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 84–96.
542. *Руда Н. І.* Законодавче закріплення правового статусу територіального колективу (громади) — гарантія становлення самоорганізованої публічної влади на місцях // Концепція розвитку законодавства України: Матеріали наук.-практ. конф., трав., 1996 р. — К., 1996. — С. 174–175.
543. *Руда Н. І.* Місьцеве самоврядування в Україні: проблеми правового регулювання // Правова держава: Щоріч. наук. пр. — К., 1997. — Вип. 8. — С. 63–70.
544. *Русанов Ю. А.* Чернігівська “Громада” в українському національно-культурному русі у другій половині ХІХ — на початку

- XX століття: історіографічний аспект: Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.06 / НАН України; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М. С. Грушевського. — К., 1996. — 24 с.
545. *Савчак Д.* Збірник законів адміністраційних. — Львів, 1893. — 106 с.
546. *Саснко Ю., Ткачук А., Привалов Ю.* Місцеве самоврядування в Україні: проблеми і прогнози. — К.: Інститут соціології НАНУ, 1997. — 148 с.
547. *Самойленко В. А.* Общероссийское муниципальное движение и его роль на новом этапе муниципальных реформ // *Право*. — 1998. — № 4. — С. 4–8.
548. *Сапеляк В.* Україну об'єднують громади // *Людина і влада*. — 1999. — № 1. — С. 3.
549. *Саханенко С.* Проблеми реформування структури управління сучасним містом // *Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч.* — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 186–192.
550. *Свенцицкий А. Л.* Руководитель: слово и дело. Социально-психологические аспекты. — М.: Политиздат, 1983. — 159 с.
551. *Свешниковъ М.* Очеркъ общей теоріи государственного права. — Петербург. К. Л. Риккерь, 1896. — 311 с.
552. *Свірін М.* Паблік рилейшнз у місцевих органах держ. влади: концептуальний аспект // *Вісн. Української Академії державного управління при Президенті України*. — 1998. — № 3. — С. 243–251.
553. *Святець Ю. А.* Соціально-економічна типологія селянських господарств України у роки непу (масові джерела та методи їх дослідження): Автореф. дис... канд. іст. наук: 07.00.09 / Дніпропетровський ун-т. — Дніпропетровськ, 1993. — 19 с.
554. *Селивон Н. Ф.* Контрольная функция местных Советов народных депутатов. — К.: Наук. думка, 1980. — 256 с.
555. *Семенюк В.* Приватизація сьогодні відбувається фактично феодальним чином // *День*. — 2002. — 05 лип.
556. *Семів Л., Семів Р.* Реалізація принципів місцевого самоврядування в процесі ринкових перетворень // *Соціально-економічні дослідження в перехідний період (Щорічник наук. пр.)*. Випуск II / НАН України, Інститут регіональних досліджень. Редкол.: відп. ред. М. І. Долішній. — Львів, 1997. — С. 119–126.

557. *Сендега О.* Щоб заможно жити, треба краще господарювати // Місцеве самоврядування. — № 3–4 (11). — 1998. — С. 23–31.
558. *Серьогін С.* Кадрові проблеми адміністративної реформи // Вісн. УАДУ. — № 1. — 1998. — С. 99–103.
559. *Сидорова Н.* Проблемні питання формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин // Моніторинг інвестиційної діяльності в Україні. — 1998. — Вип. 1. — С. 57–59.
560. *Симоненко В. К.* Регіони України. Проблеми розвитку. — К., Наук. думка. — 1997. — 280 с.
561. *Сиротяк Р. М.* Вартісна оцінка муніципальної (державної) власності // Фінанси України. — 1999. — № 1. — С. 107–110.
562. *Скрипник В., Воротнюк Г.* Місцеве самоврядування в Україні: час перших уроків // Віче. — 1997. — № 10. — С. 3–5.
563. *Скрипничук В. М.* Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні: організація та діяльність: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Національна юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2001. — 20 с.
564. *Скураківський В.* Соціальне буття як саморегульована система // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — №2. — С. 114–123.
565. *Словарь античности.* — М.: Прогресс, 1989. — 704 с.
566. *Словарь иностранных слов.* — М.: Рус. яз., 1989. — 623 с.
567. *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. — К.: Право, 1997. — 464 с.
568. *Смирнова Т. С.* Теоретичні засади місцевого самоврядування в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1998. — 18 с.
569. *Смирнова Т.* Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України // Право України. — 1998. — №5. — С. 21–24.
570. *Советы народных депутатов: правовые вопросы организации и деятельности / Г. В. Атаманчук, В. Е. Бражников, И. Ф. Бутко и др.* — К.: Наук. думка, 1981. — 240 с.
571. *Совранская О. Л.* Правовые основы местного самоуправления // СОЦИС. — 1997. — № 1. — С. 11–119.
572. *Сорока Ю.* Головний здобуток — порозуміння [У Комсомольську на Полтавщині вперше в Україні проведено громад. слухання територ. громади] // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 5–6. — С. 101–102.

573. *Социологический энциклопедический словарь*. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках. Редактор-координатор — академик РАН Г. В. Осипов. — М.: Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА, 1998. — 397 с.
574. *Соціальні індикатори рівня життя населення: Статистичний зб.* // Державний Комітет статистики України. — К., 2001. — 216 с.
575. *Средневековое городское право XII–XIII веков: Сб. текстов: [Перевод] / Под ред. С. М. Стама.* — Саратов, Изд-во Саратов. ун-та, 1989. — 178 с.
579. *Стамбульська декларація по населеним пунктам.* Стамбул, Турція, 3–14 юня 1996 г. // <http://www.rada.gov.ua>
577. *Статистичний щорічник Львівської області за 2001 рік.* Ч. II. — Львів: Львівське обласне управління статистики, 2002. — С. 25.
578. *Статут Асоціації міст України.* Затверджений Загальними зборами Асоціації міст України 29. 01. 1999 р. // <http://www.rada.gov.ua>
579. *Статут територіальної громади міста Комсомольська.* — Комсомольськ, 1999. — 24 с.
580. *Статут територіальної громади міста: проблеми розробки та впровадження в практику місцевого самоврядування в Україні.* Міжнародний семінар. 21–22 черв. 2000 р. К.: Спільна програма Ради Європи та Європейської Комісії по Україні у рамках співпраці з Асоціацією міст України.
581. *Стешенко О.* Самоврядування в Україні: проблеми становлення та перспективи // *Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”.* — № 1. — 1998. — С. 4–7.
582. *Стешенко О., Лавринович О., Радько В.* Самоврядування. Закон є — закон має працювати // *Віче.* — 1997. — № 7. — С. 3–9.
583. *Столичні міста Європи: як формується представницька влада // Місцеве самоврядування.* — № 5–7 (14). — 1998. — С. 31–32.
584. *Стрельбицький М.* Виконавча влада і національна безпека України // *Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.* — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 141–143.
585. *Стременовський С. М.* Місцеве самоврядування м. Одеси в середині XIX століття: історико-правове дослідження: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Одеська національна юридична академія. — Одеса, 2000. — 20 с.

586. *Судаков К. В.* Общая теория функциональных систем. — М., 1984. — 223 с.
587. *Сучасні проблеми місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи та регіональної політики: Координаційно-методологічна нарада.* — Гаспра–Ялта: АРК, 2001. — 147 с.
588. *Сушинський О. І.* Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів / Львівський регіональний ін-т державного управління Української Академії держ. управління при Президенті України. — Львів, 2002. — 76 с.
589. *Теорія держави та права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін. ; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова.* — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 368 с.
590. *Теплюк М. О.* Правове забезпечення муніципальної реформи в Україні // Держ.-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., листоп., 1997 р. — К., 1997. — С. 403–409.
591. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Основи, 2002. — 750 с.
592. *Тертичка В. В.* Культурний потенціал місцевого самоврядування // Політична культура демокр. суспільства: стан і перспективи в Україні: Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 26–27 лют., 1998 р. — К., 1998. — С. 204–205.
593. *Тимчасовий Основний Закон про державну самостійність українських земель бавшої австро-угорської монархії. Ухвалений Українською Національною Радою на засіданні 13.11.1918 р. // Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко.* — К.: Право, 1997. — С. 169–170.
594. *Титаренко О. М.* Формування системи моніторингу малого підприємництва органами місцевого самоврядування: Автореф. дис... канд. наук з державного упр.: 25.00.04 / Українська Академія державного управління при Президенті України. — К., 2003. — 20 с.
595. *Ткаченко О.* Максимально використати потенціал органів місцевого самоврядування [З виступу Голови Верховної Ради України на нараді голів місц. рад нар. депутатів Сумської обл. 12 груд. 1998р.] // Голос України. — 1998. — 15 груд. — С. 3–4.
596. *Ткачук А.* Влада і самоврядування в Україні // Місцеве та регіональне самоврядування України. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 97–112.

597. *Ткачук А.* Децентралізація, що зміцнює державу: Особливості місц. самоврядування у Франц. Республіці // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1–2. — С. 84–89.
598. *Ткачук А.* Типові риси демократичної системи місцевого самоврядування та шляхи її формування // Екон. часопис. — 1998. — №1. — С. 34–36.
599. *Ткачук А., Агранофф Р., Браун Т.* Місцеве самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1997. — 188 с.
600. *Ткачук А., Сасенко Ю., Привалов Ю.* Місцеве самоврядування в Україні // Розбудова держави. — 1997. — № 7–8. — С. 71–83; № 9. — С. 37–41; № 10. — С. 52–58.
601. *Ткачук П. М.* Адміністративно-територіальний устрій сільсько-го району: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 1999. — 20 с.
602. *Толочко П. П.* Київська Русь. — К.: Абрис, 1996. — 360 с.
603. *Толстоухов А.* Будуємо самоврядування — будуємо державу [Бесіда з міністром Каб. Міністрів України, заст. голови Міжвідомч. коміс. з питань місц. самоврядування / Розмовляла Н. Бородюк] // Уряд. кур'єр. — 1998. — 15 жовт. — С. 6.
604. *Толстоухов А.* Центральна влада і території: кроки назустріч [Становлення і розвиток місц. самоврядування: Бесіда з міністром Каб. Міністрів України] // Уряд. кур'єр. — 1998. — 14 лип. — С. 4.
605. *Толстоухов А., Яцуба В.* Актуальні проблеми регіональної політики та місцевого самоврядування в умовах здійснення адміністративної реформи в Україні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1999. — № 3. — С. 5–10.
606. *Тощенко Ж. Т., Цветкова Г. А.* Местное самоуправление: проблемы становления [Опыт социол. анализа, Рос. Федерация] // СОЦИС. — 1997. — № 6. — С. 109–119.
607. *Транин А. А.* Административно-территориальная организация капиталистического государства. — М.: Наука, 1984. — 144 с.
608. *Трощ В.* Теоретичне обґрунтування і програмна реалізація стратегії комп'ютерної підтримки прийняття індивідуумом оптимальних рішень при моделюванні довільних ситуацій. Автореф. дис... д-ра державного управління: 25.00.03 / Українська академія державного управління при Президентіві України. — К., 1997. — 42 с.
609. *Трощ В. П.* Механізм приборкання некомпетентності і безвідповідальності ієрархією // Управління сучасним містом. — 2001. — № 7–9(3). — С. 3–18.

610. *Тронь В. П.* Оптимізація майбутнього // Управління сучасним містом. — 2002. — №1–3(5). — С. 13–28.
611. *Тронь В. П.* Особливості персональної діяльності державного службовця в телеінформаційній системі клієнт/сервер // Вісн. Української Академії державного управління. — 1996. — № 1. — С. 194–206.
612. *Тронь В. П.* Стратегія прориву / Українська Академія державного управління при Президентіві України. — К., 1995. — 340 с.
613. *Тронь В. П.* Стратегія прориву: Прийняття оптимальних рішень в складних ситуаціях: Проблемний цикл лекцій та ділових ігор для магістрів держ. Управління / Ін-т держ. управління і самоврядування при КМ України. — К., 1993. — Вип. 1. — 128 с.
614. *Тронь В. П.* Феномен інформації — майбутнє Всесвіту // Вісн. Української Академії державного управління. — 1998. — №4. — С. 201–207.
615. *Троян К.* Про громадських радних і солтиса (права й обов'язки). — Львів, 1938. — 83 с.
616. *Турчак О. В.* Сільська громада у лемків (1866–1939): Автореф. дис... канд. іст. наук: 07. 00. 05 / Львівський держ. ун-т ім. І. Франка. — Львів, 1996. — 24 с.
617. *Указ Президента України № 1193/2001 від 06. 12. 2001 р.* “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31.10.2001 р. “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” // Офіційний вісник України. — 2001. — № 50. — Ст. 2228.
618. *Указ Президента України № 683/2002 від 01.08.2002 р.* “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 31. — Ст. 1463.
619. *Указ Президента України від 17.05.2001 р. № 325* “Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів влади” // <http://www.gada.gov.ua>
620. *Українське самоврядування: як його бачать в Європі [рекомендації з місц. та регіон. демократії в Україні, прийняті на V сесії Конгресу місц. і регіон. влад Європи. Страсбург, 28 трав., 1998 р.]* // Голос України. — 1998. — 16 черв. — С. 6.
621. *Український регіональний вісник.* — 2003. — 01 січня. — №42 // kivcentre@iew.s.kiev.ua

622. *Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. Проблеми та перспективи місцевого самоврядування: Аналітичний бюл. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. — К., 1998. — 208 с.*
623. *Уманский Л. И. Психология управленческой деятельности. — М.: Наука, 1980. — 231 с.*
624. *Управління державою III-го тисячоліття: Матеріали 1-ї Міжнародної науково-практичної конференції (Львів, 25–27 черв., 2002 р.). — Львів: ЛьЦНТЕІ, 2002. — 300 с.*
625. *Устименко В. А. Правове регулювання взаємовідносин міської ради з суб'єктами підприємництва: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.04 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1995. — 27 с.*
626. *Учреждение для управления о губерниях (07. 11. 1775 р.) // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. — М.: Юрид. литература, 1986. — Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. — С. 167–321.*
627. *Учреждения Западной Украины до воссоединения в едином Украинском советском социалистическом государстве. — Львов: Изд-во Львов. ун-та, 1955. — 180 с.*
628. *Федів І. О. Міжбюджетні взаємовідносини в період трансформації суспільства в Україні: Автореф. дис... канд. наук з державного управління: 25.00.05 / Українська Академія державного управління при Президентіві України. — К., 2002. — 19 с.*
629. *Федів І., Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування: Монографія. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 402 с.*
630. *Федоров К. Г. История государства и права зарубежных стран. — Л.: изд-во Ленинград. ун-та, 1977. — 456 с.*
631. *Федосов В. М., Львовичкін С. В. Проблеми розбудови податкової системи України // Фінанси України. — 1999. — № 6. — С. 40–48.*
632. *Фінансове вирівнювання в Швеції: Пер. з англ. / Упоряд. В. І. Кравченко. Науково-дослідний інститут при Міністерстві фінансів України. — К., 1998. — 52 с.*
633. *Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали науково-практичного семінару за міжнародною участю “досвід стажування державних службовців у США та ЄС” і його роль у становленні демократичного державного управління в Україні” 11–12 березня 2002 р. / В. І. Луговий,*

- В. М. Князев (за ред.), Українська Академія державного управління при Президентіві України. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 351 с.
634. *Франішек Г.* Організація територіального самоврядування в Польщі: органи, їхні завдання та повноваження // *Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”*. — 1998. — № 1. — С. 35 — 40.
635. *Француз А. Й.* Складні адміністративні системи: організаційно-правові засади управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Університет внутрішніх справ. — Харків, 2000. — 21 с.
636. *Фрейд З.* Массовая психология и анализ человеческого “Я”. В кн.: *Психология масс: Хрестоматия / Сост. Д. Я. Райгородский*. — Самара: Изд. дом “БАХРАХ”, 1998. — С. 131–194.
637. *Фрицький О. Ф.* Порівняльний аналіз досвіду становлення і розвитку місцевого самоврядування у Франції і в Україні // *Академія правових наук України. Вісник*. — Харків, 1995. — № 3. — С. 73–81.
638. *Халецький В.* Муниципальные корпорации по обслуживанию населения // *Місьцеве та регіональне самоврядування України*. — 1995. — Вип. 1–2 (10–11). — С. 76 — 83.
639. *Хартія українських міст: Прийнято загальними зборами Асоц. міст України 26 черв. 1997р.* // *Місьцеве самоврядування*. — 1997. — № 5–6. — С. 13–25.
640. *Харченко Т. О.* Становлення місцевих органів виконавчої влади та самоврядування в Українській Державі (квітень–грудень 1918 р.): Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Полтавський держ. педагогічний ун-т ім. В. Г. Короленка. — Полтава, 2000. — 281 с.
641. *Хрестоматия по истории государства и права СССР: Дооктябрьский период*. — М.: Юрид. литература, 1990. — 480 с.
642. ЦДА м. Києва, ф. 1, оп. 4, спр. 213, арк. 1–4.
643. ЦДА м. Києва, ф. 1, спр. 223, арк. 13–21.
644. *Целевич В.* Громадська самоуправа. Практичний порадник про громадські й самоуправні бюджети й податкові закони зі зразками замітів, відкликів і жалоб. — Львів. — Національне об’єднання. — 1930. — 156 с.
645. *Целінський М., Сетник Р.* Співпраця між органами самоврядування і Польщі // *Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”*. — 1998. — № 1. — С. 32–34.

646. *Цибуленко Л. О.* Діяльність органів самоврядування Одеси, Миколаєва, Херсона щодо формування і розвитку муніципальної земельної та виробничої власності в кінці XIX — на початку XX століття: Дис... канд. іст. наук: 07.00.01 / Херсонський держ. педагогічний ун-т. — Херсон, 2001. — 237 с.
647. *Чалий С.* Місцеве самоврядування: американський досвід для України [Укр.-амер. прогр. “Партнерство громад для поширення досвіду місц. самоврядування”] // Альтернатива. — 1998. — 27 лип. — 3 серп. — С. 2.
648. *Черкасов А.* Сравнительное местное управление: теория и практика. — М., 1998. — 160 с.
649. *Черкес М.* Муніципальна система в швейцарській конфедерації // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень науково-практичної конференції; Львів, 19–21 листоп., 1991 р. — С. 33–34.
650. *Чиркин В. Е.* Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубеж. опыт // Журнал российского права. — 1997. — № 8. — С. 96–113.
651. *Чмихов М. О., Кравченко Н. М., Черняков І. Т.* Археологія та стародавня історія України: Курс лекцій. — К.: Либідь, 1992. — 376 с.
652. *Чубатий М.* Огляд історії українського права. Історія джерел державного права. — Мюнхен: Український вільний університет, 1976. — 176 с.
653. *Чукот С.* Роль сучасних засобів інформації в процесах державотворення (окремі аспекти) // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1999. — № 3. — С. 271–279.
654. *Шаповал В.* Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 1–2 (9). — С. 93 — 99.
655. *Шаров Ю., Дроб О.* Стратегічне мислення в місцевому самоврядуванні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1997. — № 2. — С. 230–241.
656. *Шаров Ю. П.* Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні. — К.: В-во УАДУ, 1996.
657. *Шаров Ю.* Аналітичне забезпечення визначення пріоритетів місцевого розвитку // Вісн. Української Академії державного управління при Президентіві України. — 1999. — № 3. — С. 10–22.

658. *Шаров Ю.* Досвід впровадження стратегічних змін в місцевому самоврядуванні: на що звернути увагу? // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / УАДУ. — Дніпропетровськ, 2000. — Вип. 1(1). — С. 161–169.
659. *Шаров Ю.* Концепція розробки моделі стратегічного управління муніципальним утворенням // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева: У 2 ч. — К.: В-во УАДУ, 1999. — Вип. 2. — Ч. II. — С. 174–178.
660. *Шаров Ю.* Принципи стратегічного менеджменту в місцевому самоврядуванні // Вісн. Української Академії державного управління при Президенті України. — 1998. — № 4. — С. 235–243.
661. *Шатеништейн Л. С.* О некоторых положениях Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Рос. Федерации” // Труд. право. — 1998. — № 3. — С. 17–21.
662. *Шахманаев У.* Реформа местного самоуправления [Рос. Федерация] // Российская юстиция. — 1997. — № 11. — С. 29–30.
663. *Швебс Г. И.* Прорыв в прошлое: Научно-эзотерич. миропонимание. — Одесса: Маяк, 1998. — Кн. 1. — 251 с.
664. *Швидько Г. К., Романов В. С.* Державне управління і самоврядування в Україні. — К., 1997. — 140 с.
665. *Шевчук С. В.* Делегування державних повноважень: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 1997. — 21 с.
666. *Шевчук В. О.* Удосконалення процедури контролю за процесом формування бюджетів // Фінанси України. — 1999 — № 6. — С. 19–28.
667. *Шевчук Л. Т.* Розміщення продуктивних сил. — Львів: Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. — 150 с.
668. *Шевчук С.* Возом до Європи... за досвідом самоврядування [Місц. самоврядування в Україні: іст. аспект] // Командор. — 1997. — № 1. — С. 11–12.
669. *Шелевій В.* По нашій роботі судять про ефективність міської влади // Місцеве самоврядування. — 1998. — № 3–4(11). — С. 38–45.
670. *Шибя О. М.* Крайове самоврядування на Буковині (1861–1914 роки): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 1995. — 24 с.
671. *Шинкаренко Р. В., Бровко Т. В.* Самоврядування територій: проблеми централізації та децентралізації управління // Теорії мікро-

- макроекономіки: Зб. наук. пр. — К.: Міністерство освіти України, Академія муніципального управління, 2000. — С. 207–210.
672. *Шлоєр Б.* Інститут заступництва бургомистра: Пер. з нім. // Командор. — 1997. — № 2. — С. 16–18.
673. *Шманько Г.* Органи самоврядування Угорщини в аспекті перемін у суспільно-політичному житті країни // Соціально-економічні та етнополітичні зміни в країнах Центральної і Південно-Східної Європи (друга половина 80-х — перша половина 90-х років ХХ ст.): Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26–27 верес., 1996 р., Ужгород. — Ужгород, 1997. — С. 62–65.
674. *Шмідт Р.* Місцеве самоврядування в системі органів виконавчої влади // Регіональна економіка. — 1997. — № 4. — С. 103.
675. *Шокет П.* Місцеве самоврядування в сполучених Штатах: контекст, форми, функції та тенденції // Аспекти самоврядування: Часопис Українсько-американської програми “Партнерство громад”. — 1998. — №1. — С. 21–31.
676. *Шоллер Г.* Правове регулювання місцевого самоврядування в Конституції Німеччини: Пер. з нім. // Командор. — 1997. — № 2. — С. 14–15.
677. *Шульженко Ф., Батрименко В.* Удосконалення Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” — важливий напрямок становлення системи місцевого самоврядування // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 269–272.
678. *Щебетун І. С.* Місцеве самоврядування: правові та організаційні питання // Держ.-правова реформа в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., (листоп., 1997 р.). — К., 1997. — С. 409–411.
679. *Щебетун И. С.* Конституционные аспекты местного самоуправления // Материалы вуз. науч. конф. профессорско-преподавательского состава по итогам научно-исследовательской работы: Правоведение (Донецк, апрель 1997 г.). — Донецк, 1997. — С. 36–39.
680. *Щёкин Г. В.* Социальная теория и кадровая политика: Монография. — К.: МАУП, 2000. — 576 с.
681. *Юшков С. В.* Нариси з історії виникнення і початкового розвитку феодалізму в Київській Русі. — К.: Наук. думка, 1992. — 352 с.
682. *Яковина М.* Проблеми структурної реформи місцевих Рад // Становлення і розвиток місцевого самоврядування в суверенній українській правовій державі: Тези доповідей і повідомлень науко-

- во-практичної конференції; Львів, 19–21 листоп., 1991 р. — С. 124–126.
683. *Яковина М. М.* Інститут місцевого самоврядування в Конституції України // Пробл. державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали III регіон. наук. конф. (лют., 1997 р.); Зб. — Львів, 1997. — С. 149–156.
684. *Янукович В. Ф.* Статус обласної ланки управління соціально-економічним розвитком // Регіональна економіка. — 1998. — № 4. — С. 18–25.
685. *Ясюнас В.* Местное самоуправление. Комментарии. Разъяснения. — М.: Ось-89, 1997. — 176 с.
686. *Яцуба В.* Організаційно-правові засади реформування адміністративної системи в Україні // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1997. — № 3–4.
687. *Яцуба В.* Удосконалення кадрового забезпечення органів влади — основа підвищення ефективності державного управління // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 107 — 116.
688. *Яцуба В., Луговий В., Князев В.* Кадрове забезпечення місцевого самоврядування // Вісн. Української Академії державного управління при Президентові України. — 1998. — № 4. — С. 5–13.
689. *Яцуба В. Г.* Кадрове забезпечення державного управління (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Українська Академія державного управління при Президентові України. — К., 1999. — 19 с.
690. *Яцюк В.* До питання про створення в Україні правових засад діяльності інституту підвищення кваліфікації державних службовців // Зб. наук. пр. Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — С. 300–302.
691. *A European Way for the Information Society. Final draft version.* Information Society Forum. Helsinki, 1999. — 240 p.
692. *Aarrevaara T.* Councillors and Civil Servants in the Ukrainian Self-government. — Kyiv: Naukova dumka, 1998. — 248 p.
693. *Definition and limits of the principle of subsidiarity.* Council of Europe, 1994. — 54 p.
694. *Europe. An Information Society for All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon* 23 and 24 March, 2000.

695. *Europe and the Global Information Society // Recommendations to the European Council.* Corfu, 1994.
696. *European Survey of Information Society // URL: <http://www.ispo.cec.be/eif/>.*
697. *Frissen P. H. A. Public Administration in Cyberspace // Publik Administration in an Information Age / Eds. Snellen I Th M, van den Donk W. B. H. J. — Amsterdam.: IOS Press, 1998. — P. 33 — 46.*
698. *GCI — Government Centre for Informatics, 2001. Strategy of e-business in public administration from 2001 till 2004. URL= “<http://www.gov.si/cvi/SEP-dv.pdf>*
699. *Global Information Networks. Ministerial Conference. Bonn, 1997.*
700. *Haefner K. Evolution of Information Processing Systems. Springer-Verlag, 1992.*
701. *Information Society/ Resolution A4-0073/94 or the European Parliament, 1994.*
702. *Integrated State Significance Information System (Megasystem) URL: <http://www.mega.lv>.*
703. *Internet indicators RIS, 2002. <http://www.ris.org/indikatorji/osebe.html>*
704. *Karnitis E. Public Sector Information in Latvia: Processin, Availability and Use //Occasional Papers in Puplic Administration and Public Policy. — Volume I. — № 4. — Autumn 2000 — P. 3–28.*
705. *Living and Working in the Information Society: People First // Gren Paper COM (96) 389. Brussels, 1996.*
706. *Merton R. K., Social theory and social structure, Glencoe (III), 1957. — P. 33–34*
707. *Mitja Decman, Maja Klun. Tax Administration and E-government: a Case of Slovenia // Occasional Papers in Puplic Administration and Public Policy. — Volume IV №2 Spring, 2003 — P. 16–22.*
708. *Moving Public Administration Close to the Citizens in the Digital Age Vienna Declaration Conference on Puplic Services: Bringing Administration closer to Citizens. Vienna, 1998.*
709. *Pouillet Y. Towards a Universal Puplic Information Service/ Workshop on Commercial and Citizen’s Access to Government Information. Luxembourg, 1995.*
710. *Public Sector Information: A Key Resource for Europe. Green Paper on Puplic Sector Information in the Information Society // COM (98) 585. Brussels, 1998.*

711. *Regulation (EC) # 1059/2003* of the European Parliament and of the council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS) // Official Journal of the European Union. — 2003. — 21/06. — L 154/1-L 154/41/.
712. *Senevirante S. J.* Information Technology and Organisational Change in the Public Sector // Garson G. D. (Ed) Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends. Heshey, London.: Idea Group Publishing. — 1999. — P. 41 — 61.
713. *Snellen I.* Flache Hierarchien im Staatsaufbau: Von der hochdifferenzierten Verwaltung zur zweistufigen Verwaltung? // Reinermann H. Regieren und Verwalten im Informationszeitalter — Unterwegs zur virtuellen Verwaltung. Schriftenreihe Verwaltungsinformatik. Band 22 Heidelberg: R. v. Decker, 2000. — P. 156 — 167.
714. *The Concept for Increasing Quality of Information Services Provided by Public Bodies* // URL: www.acadlib.lv/grey/greylit.htm
715. *The Information Society and Development: the Role of the European Union/ COM (97) 351.* Luxembourg, 1997.
716. *The Markets for Electronic Information Services in the European Information Area; Supply, Demand, and Information infrastructure.* European Report of the Member States' Study. Luxembourg, 1997.
717. *Third EU/CEEC Information Society Forum.* Proceedings. European Parliament & European Commission, 1997.
718. *Wasyl Kujbida, Witalij Czuszenko.* Kategoria czlowiek i obywatel w teorij konstytucjonalizmu // Zeszyt naukowe nr. 6. Swobody obywatelskie w Polsce i na Ukrainie — rzeczywistosc i perspektywy. Wyzsza Szkola Administracji i Zarzadzania w Przemyslu. — Przemys, 2001. — S. 87–93.
719. *Wasyl Kujbida, Witalij Czuszenko.* Problemy udoskonalania o samorządach lokalnych w Ukrainie // Zeszyt naukowe nr. 8. Pzawne i społeczne Aspekty Rozwoju Samorządności terytorialnej w Polsce i na Ukrainie. Wyzsza Szkola Administracji i Zarzadzania w Przemyslu. — Przemys, 2002. — S. 61–66.

The integral conception of perfection of methods and diversification of principles of self-governmental bodies functioning in the context of development of the system of local self-government is proposed in the monography. The system of constitutional and legal basis of local self-government of Ukraine is studied. The peculiarity of the process of establishment of local self-government constitutional and legal basis is discovered; theoretical and practical aspects of its realization are analyzed, the trends of resolving revealed problems are comprehended. Organizational and legal issues of territorial, material and financial basis of local self-government, challenges of its representative and executive bodies functioning are examined.

For scientists, municipal employees, students and those, who are interested in local self-government alike.

Наукове видання

Куйбіда Василь Степанович

**ПРИНЦИПИ І МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Монографія

Scientific edition

Kuybida, Vasyl S.

**PRINCIPLES AND METHODS OF ACTIVITIES
OF LOCAL SELF-GOVERNMENTAL BODIES**

Monograph

Редактор *В. Д. Бондар*

Коректор *О. І. Масвська*

Комп'ютерне верстання *Т. В. Кулік*

Оформлення обкладинки *Д. В. Кругленко*

Підп. до друку 28.03.04. Формат 60×84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 25,11. Обл.-вид. арк. 27,67. Тираж 3000 пр. Зам № 4-235

Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 8 від 23.02.2000*

ВАТ “Білоцерківська книжкова фабрика”
09117 Біла Церква-17, вул. Леся Курбаса, 4